



ČESKÁ SPOLEČNOST
PRO PRÁVO
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

1/2025 (75)

Ročník XXV



ČESKÉ PRÁVO
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Památný strom Zámělský dub

Dub letní (*Quercus robur* L.) stáří cca 250 let

ÚSOP 104982 • Záměl, okr. Rychnov n. Kn.

foto © F. Rozkot 2021

(k článku na str. 29)



ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

datová schránka s ID: 6wn3n53

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:

JUDr. Vojtěch Vomačka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jakub Hanák, Ph.D.

(MU v Brně)

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. Magdalena Svobodová, Ph.D.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothröckl

(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)

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

(UTB Zlín)

Fotografie na obálce:

© JUDr. Piero Orlandin, LL.M.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun

e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC, ECF a C2C.

Náklad: 300 výtisků

Toto číslo vyšlo s finanční podporou AV ČR na rok 2025 v rámci soutěže projektů vědeckých společností sdružených v Radě vědeckých společností ČR.

Názory prezentované jednotlivými autory nevjadřují názory redakce ani vydavatele časopisu.

OBSAH č. 1/2025 (75)**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Vyhlášení Chráněné krajinné oblasti Soutok a další jarní novinky
v právu životního prostředí

7

VĚDECKÁ TÉMATA*Vojtěch Vomáčka*

Vývoj německé klimatické judikatury po rozhodnutí Spolkového
ústavního soudu ve věci Neubauer

15

Petr Jimramovský

Právní aspekty ochrany dřevin rostoucích mimo les

29

Petr Šuráň

Právní dopady navrhovaného ukotvení ochrany zvířat v Ústavě ČR,
především ve vztahu k základnímu právu na náboženské projevy

68

Ewa Radecka

Low emission zones – remarks against the background of the current
legislation in Poland and the Czech Republic

85

Ondřej Filipec, Lucas Santana de Medeiros

Solid Waste Regulation in Brazil: European or Global Influence?

101

Z JUDIKATURY NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU*Vojtěch Stejskal*

Judikatura k účasti environmentálních spolků v řízení o přestupcích
podle zákona o ochraně přírody a krajiny

119

Adam Novák

Právo na informace o životním prostředí a rozhodovací praxe
Nejvyššího správního soudu

126

RECENZE A ANOTACE*Ondřej Vícha*

Recenze komentáře k vyhlášce k zákonu o ochraně ovzduší

130

AKTUALITY Z LEGISLATIVNÍHO PROCESU

Výzva vědců a odborných pracovníků poslancům proti pozměňovacím návrhům k novele zákona o ochraně přírody a krajiny	136
---	-----

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA*Piero Orlandin*

Konference Evropský soud pro lidská práva a klimatická změna	140
--	-----

GLOSA*Daniel Mach*

Zákon č. 106/1999 Sb. a uživatel rybářského revíru podle zákona č. 99/2004 Sb. – být či nebýt povinným subjektem?	144
---	-----

PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů a mezinárodních smluv leden-červen 2025	147
---	-----

INFORMACE O ČASOPISU	152
----------------------	-----

POKYNY PRO AUTORY	154
-------------------	-----

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	157
--------------------------	-----

TABLE OF CONTENTS No. 1/2025 (75)

**EDITORIAL***Vojtěch Stejskal*Declaration of the Soutok protected landscape area and other news
in environmental law

7

MAIN TOPICS*Vojtěch Vomáčka*Development of German climate litigation following the landmark
decision of the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht –
BVerfG) in the Neubauer case (2021)

15

Petr Jimramovský

Legal aspects of protection of trees growing outside the forest

29

*Petr Šuráň*Legal implications of the proposed anchoring of animal protection
in the Constitution of the Czech Republic, especially in relation
to the fundamental right to religious expression

68

*Ewa Radecka*Low emission zones – remarks against the background of the current
legislation in Poland and the Czech Republic

85

Ondřej Filipec, Lucas Santana de Medeiros

Solid Waste Regulation in Brazil: European or Global Influence?

101

**FROM THE CASE LAW OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE
COURT OF CZECH REPUBLIC***Vojtěch Stejskal*Case law on the participation of environmental associations in proceedings
for offences under the Nature and Landscape Protection Act

119

*Adam Novák*The right to environmental information and the decision-making
practice of the Supreme Administrative Court

126

THE PEER REVIEWED NEW BOOKS*Ondřej Vicha*

Review of the commentary to the Decree on the Air Protection Act 130

NEWS ON THE LEGISLATIVE PROCESSAppeal by professors, scientists and professionals in the field of nature
onservation against the amendments to the pending draft amendment
to the Nature and Landscape Protection Act 136**FROM THE SCIENTIFICAL LIFE***Piero Orlandin*Conference on the European Court of Human Rights
and Climate Change 140**BRIEF OPINION***Daniel Mach*Act No. 106/1999 Coll. and the user of a fishing ground according
to Act No. 99/2004 Coll. – to be or not to be the legally bound person 144**NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAW**List of the new Czech environmental legislation and international treaties
(January – June 2025) 147**THE PEER-REVIEWED JOURNAL****“ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”**

Basic information 152

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements 154

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS 157

ÚVODNÍK

**VYHLÁŠENÍ CHRÁNĚNÉ KRAJINNÉ OBLASTI SOUTOK
A DALŠÍ JARNÍ NOVINKY V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

otevíráte první číslo našeho časopisu v roce 2025. Ještě než se začnete do našich pravidelných rubrik, pojďme se nejprve společně podívat na vybrané zásadní novinky v oblasti práva životního prostředí, zejména v oblasti ochrany přírody, krajiny, biodiverzity, ovzduší, odpadového hospodářství či změny klimatu.

Po několika letech, poprvé od roku 2016, se rozšiřuje soustava chráněných krajinných oblastí. Vláda ČR začátkem letošního roku schválila nařízení vlády, kterým se od července 2025 vyhláší již 27. CHKO, tentokrát jde o soutok Moravy a Dyje, tedy CHKO Soutok, nazývaná také Moravská Amazonie. Sídlo správy chráněné krajinné oblasti Soutok bude ve městě Lanžhot v objektu bývalé školy. Oblast soutoku řek Dyje a Moravy je pro své přírodní i kulturní hodnoty v celoevropském měřítku územím jedinečným a mimořádně cenným. Jde o největší komplex lužních lesů ve střední Evropě a najdeme zde i mokřady chráněné Ramsarskou úmluvou a mokřady chráněné soustavou Natura 2000. Zásadní roli tu hraje voda, mozaika říčních ramen, mokřadů, tůní, nivních luk a lužních lesů. Území s mimořádnou biodiverzitou obývá na 900 druhů cévnatých rostlin a stovky druhů vzácných živočichů, například čolek dunajský nebo orel královský. Žije zde 130 zvláště chráněných druhů živočichů a roste více než 50 druhů zvláště chráněných rostlin. Nyní by se měla oblast dočkat celoplošné ochrany a stát se chráněnou krajinnou oblastí s vyhlášením k 1. červenci 2025. Z hlediska pramenů právní úpravy jde o nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok a vyhlášku č. 56/2025 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Soutok. Oba dva právní předpisy byly zveřejněny v březnu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Každého z nás, kdo v minulosti oblast navštívil, a to v letní sezóně, jistě okamžitě napadne jedno slovo: komáři. Komáři kalamity patří mezi zásadní problémy soužití člověka s přírodou lužní krajiny. Ministerstvo životního prostředí proto připravuje návrh finanční podpory z Národního programu Životní prostředí (NPŽP) pro navržení a vytvoření integrovaného systému prevence těchto kalamit v CHKO Soutok. Systém bude fungovat podobně jako v CHKO Litovelské Pomoraví nebo v zahraničí s tím, že bude uzpůsobený místním specifickým podmínkám.

V únoru letošního roku zahájila Poslanecká sněmovna projednávání vládního návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny. Úprava novely zákona o ochraně přírody a krajiny by měla přinést několik zásadních změn. Všeobecně je ve ve-

řejnosti známa jako novela, která má za cíl prosadit vyhlášení pátého národního parku v Česku, Křivoklátsko. Součástí novely je však i řada jiných novinek. Mezi ty zásadní patří snaha o přísnější ochranu stromů a stromořadí rostoucích mimo les. Mimo jiné se po 33 letech účinnosti zákona konečně navrhuje zavést poplatky za kácení dřevin (dosavadní úprava v § 9 nebyla nikdy dotvořena a zůstávala tak v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny ZPS). Novela rovněž přináší ochranu opylovačů, což je požadavek, který zavádí nařízení EU o obnově přírody z roku 2024, obzvlášť v souvislosti s vhodnou údržbou veřejné zeleně a zemědělských ploch. Ochrana biotopů opylovačů tak bude běžnou součástí péče o krajinu a vegetaci.

Zásadní změnu však má přinést novela zákona do dosavadní zvláštní druhové ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin. Cílem novely zákona je podle ministerstva životního prostředí zajistit účinnější ochranu druhů, která bude primárně zaměřena na ochranu jejich přirozeného prostředí, čímž má dojít k účinnější ochraně vybraných rostlin a živočichů. U nejvíce ohrožených druhů bude chráněn každý jedinec, u jiných druhů (méně ohrožených) stačí chránit místo jejich trvalého nebo opakovaného výskytu a zachování populace druhu v daném místě. Nově má dojít rovněž ke změně názvů kategorií ochrany chráněných druhů. Dosavadní tři stupně ochrany – kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené – budou nahrazeny třemi novými kategoriemi označenými čísly (I, II a III). Nejprísnejší režim ochrany v kategorii I bude vyhrazen druhům, které potřebují ochranu jak svého biotopu, tak jedinců. Pro méně chráněné druhy, u nichž není ztráta konkrétních jedinců kritická, ale je ohrožena celá jejich populace nebo lokalita, například houby či hmyz, je navržena kategorie ochrany III. Úprava zákona má podle předkladatele, ministerstva životního prostředí, usnadnit zemědělcům každodenní hospodaření na pozemcích, neboť již nebudou potřebovat výjimky pro druhy v kategoriích II a III, pokud nepůsobí ohrožení jejich biotopu nebo místní populace. Shrňme-li, novela mění základní filozofii zákona o ochraně přírody a krajiny: místo ochrany jedinců zvláště chráněných druhů zavádí ochranu na úrovni celých populací a biotopů. Takový přístup může znít moderně a odborně správně, ale již nyní je jasné, že bude těžko uchopitelný v praxi. Stal se totiž mezitím předmětem kritiky ze strany odborných organizací i pracovníků veřejné správy v oblasti ochrany přírody.¹

Novela zákona obsahuje také návrh na vyhlášení nového, v pořadí již pátého národního parku, Křivoklátsko, na části území dnešní stejnojmenné chráněné krajinné oblasti. Návrh území zahrnuje i řadu dosavadních maloplošných kategorií zvláště chráněných území. Proti vyhlášení národního parku se staví celá řada odpůrců, především z řad místních obyvatel, obcí a měst. Návrhu novely zákona bohužel využili i někteří poslanci, dokonce z řad vládní koalice, kteří ve 2.čtení, které proběhlo letos na jaře, načetli spoustu pozměňovacích návrhů, které směřují pro-

¹ Například: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/kolektiv-autoru-zasadni-zmeny-v-novele-zakona-o-ochrane-prirody-o-kterych-se-nemluvi.prirodu-mohou-oslabit-na-desitky-let>

ti právní úpravě ochrany národních parků celkově. Podrobnosti si můžete přečíst na stránkách našeho časopisu v rubrice Aktuality z legislativního procesu. Nabízí se otázka, zda je třeba prosazovat návrh zákona za každou cenu, zda v případě prosazení návrhu zákona o vyhlášení Národního parku Křivoklátsko, nebude cena pro ochranu přírody (v ostatních národních parcích) příliš vysoká.

V únoru schválila vláda ČR Akční plán pro potírání nelegálního obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin do roku 2028. Jde o naplňování závazků ČR z Washingtonské úmluvy CITES. Česká republika patří v Evropské unii mezi země s nejvyšším objemem legálního obchodu se živými zvířaty a rostlinami, významně se nás však dotýká i obchod nelegální. Nelegální část obchodů je ovlivněna také aktivitami asijských komunit, kde je žádaná zejména slonovina, nosorožčí rohy a tygří produkty. Nelegální obchod s ohroženými druhy (tzv. wildlife crime) patří k nejvýnosnějším formám organizovaného zločinu a představuje vážné nebezpečí pro biodiverzitu celého světa. Schválený akční plán má boj proti této environmentální kriminalitě zefektivnit. Obsahuje osm hlavních cílů, které byly podrobně rozpracovány do 19 konkrétních opatření. Mezi ně patří zvýšení povědomí o důležitosti tématu wildlife crime a posílení spolupráce mezi zainteresovanými orgány obzvláště v oblasti šetření a potírání této trestné činnosti, a to i na mezinárodní úrovni. Pro fungování kontrolních systémů je podstatné vytvoření fungující pracovní skupiny v čele s národním koordinátorem a zavedení evidence jednotlivých případů. Akční plán klade důraz na zkvalitnění systému vzdělávání pracovníků a zřízení specializovaných útvarů pro odhalování environmentální kriminality, lepší pracovní podmínky pro jejich zaměstnance, zvýšení efektivity vymáhání práva, lepší využití forenzních metod či vyšší kontrolu internetového obchodu s ohroženými druhy. Implementací akčního plánu by mělo dojít ke zlepšení péče o zajištění exempláře v záchranných centrech a měla by se zvýšit osvěta veřejnosti o wildlife crime. Novinkou je i vyhodnocování biorizik spojených s nelegálním obchodem. Obsah tohoto akčního plánu je třeba vnímat i v souvislosti s plněním závazků z loni přijaté nové směrnice EU o trestněprávní ochraně životního prostředí, o které jsme na stránkách našeho časopisu v nedávné době opakovaně psali.²

Aby přehled novinek nebyl jen o ochraně přírody a biodiverzity, je třeba upozornit i na schválenou novelu zákona o ochraně ovzduší, která vyšla ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv pod č. 42/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Zákon přináší mimo jiné rozšíření počtu firem, které budou nepřetržitě sledovat emise škodlivých látek, jednoznačná pravidla pro jednorázová měření emisí, ale i pravidla

² Viz Fabšíková, T. Trestní odpovědnost v oblasti ochrany přírody v návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 4/2023 (70), s. 100–113 a Stejskal, V. Nová směrnice EU o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 2024. *České právo životního prostředí*, 3/2024 (73), s. 31–41.

dla pro firmy, která mají omezit prašnost při stavbách i demolicích. Novela přináší i úpravu dosavadních nástrojů, jako nízkoemisní zóny či řešení smogové situace. Nízkoemisní zóny jsou v našem právním řádu již dlouho. Dosud však žádná nebyla vyhlášena, a proto má novela obcím jejich vyhlášení usnadnit. Obce, které se rozhodnou zavést nízkoemisní zóny, si budou moci samy nastavit konkrétní parametry. Například, že do zavedené zóny nesmí jezdit vozy určité starší emisní kategorie, případně bude možné jejich vjezd zpoplatnit. Nová pravidla také ruší některé podmínky, které dnes v řadě míst zcela znemožňují zavedení nízkoemisní zóny. Jedná se například o využívání objízdné trasy po stejně kvalitní komunikaci, plošné výjimky pro rezidenty a fyzické označování aut emisními plakety. Novela naopak zavádí evidenci vjezdu do nízkoemisní zóny pomocí poznávacích značek a propojení údajů s registrem vozidel, stejně jako možnost zavést individuální výjimky pro rezidenty podle klíče, který si v mezích zákona určí sama obec.

Novela umožňuje obcím také lépe reagovat v případě smogových situací, kdy budou moci regulovat více oblastí než jen silniční dopravu. Jako příklady uvedme možnost dočasně zvýhodnit veřejnou dopravu nebo zlepšit kvalitu ovzduší v místě třeba dočasným omezením vytápění doplňkovými zdroji, jakými jsou třeba krby nebo regulací prašné činnosti například ze staveb tam, kde je k dispozici jiný zdroj tepla.

Zmínovaná novela zákona o ochraně ovzduší přinesla s účinností od 1.3.2025 ještě jedno nenápadné ustanovení, které však vyvolalo ve veřejnosti velké obavy a nepochopení. Ze zákona o odpadech vyplývá, že se má s listím, větvemi nebo posečenou trávou, pokud je osoba sama nekompostuje, nakládat jako s biologicky rozložitelným odpadem. Zákon o odpadech zakazuje jakékoliv odstraňování odpadů mimo zařízení k tomu určená, tedy vylučuje takovýto odpad spalovat například na zahradách. Nicméně v zákoně o ochraně ovzduší doposud existovala možnost, aby obce vydávaly obecně závazné vyhlášky a spalování tohoto odpadu regulovaly. Z toho vyplývalo, že zákon o ochraně ovzduší počítal s tím, že spalování těchto odpadů na zahradách je legální. Na rozpor mezi oběma zákony upozornilo teprve nedávno Ministerstvo vnitra, s tím, že takový výklad zákona o ochraně ovzduší je v rozporu s rámcovou směrnicí EU o odpadech. Z toho důvodu poslanci přidali do novely zákona o ovzduší vyhlášené pod č. 42/2025 Sb., poslanecký návrh, který uvedl oba zmíněné zákony do souladu. Odstraňování bioodpadu, jako je shrabané listí, posečená tráva či větve, se tedy již řídí výhradně zákonem o odpadech, nikoliv obecními vyhláškami. Mění se tak léta zavedená praxe. Kvůli brzké účinnosti (již od 1. 3. 2025) novinka vyvolala spoustu emocí. Spaloval přeci děd, spaloval otec, spaluje také vnuk. Tak vnuk by už nyní neměl. Je ovšem třeba odlišovat tuto následující situaci: Pokud si chcete v rámci rekreace opékat buřty a budete používat pouze dřevo (slovy zákona suchý rostlinný materiál chemicky nekontaminovaný), toto odpadem dle zákona není a můžete si užít grilovací večer.

A když jsme u těch odpadů, Ústavní soud vydal na jaře nález ze dne 12. března 2025 sp. zn. Pl. ÚS 21/21 ve věci návrhu na zrušení § 155 odst. 4 a 5 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (vyhlášeno pod č. 104/2025 Sb.). Ústavní soud v tomto nálezu řeší ústavnost přechodného ustanovení zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, kterým tento zákon retroaktivně od 1. 1. 2021 odňal příjemcům (obcím a Státnímu fondu životního prostředí) právo na část poplatku, který původci odpadu platili za ukládání odpadu na skládky podle starší právní úpravy účinné před 1. 1. 2021 a který příjemcům odváděl provozovatel skládky. Současně zde Ústavní soud řeší retroaktivní zrušení povinnosti provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu za část odpadů uložených podle právní úpravy platné před 1. 1. 2021. Jednalo se o návrh skupiny senátorů Parlamentu ČR. Ústavní soud návrhu vyhověl jen zčásti. Napadený § 155 odst. 4 zákona o odpadech je dle Ústavního soudu protiústavní, tedy rozporný se zákazem retroaktivity (čl. 1 odst. 1 Ústavy) ve spojení se základním právem obcí na ochranu vlastnictví a majetku (čl. 11 odst. 1 Listiny) v tom rozsahu, ve kterém zákonodárce retroaktivně odňal obcím právo na základní složku poplatku, kterou původci platili za ukládání odpadu na skládky a kterou obcím odváděl provozovatel skládky (§ 45 až 48 starého zákona o odpadech). Místní samospráva je totiž ústavně chráněnou hodnotou, obce jako územní samosprávné celky mají právo na ochranu proti svévolným zásahům státu do jejich vlastnických práv včetně legitimního očekávání na nabytí určité majetkové hodnoty. Ústavní soud proto v daném rozsahu napadené ustanovení zrušil (§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.). Ke zrušení dojde dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Ústavní soud rozhodl tzv. rozsahovým výrokem a napadené ustanovení zrušil pouze, týká-li se základní složky poplatku, jejímž příjemcem byly podle starého zákona o odpadech obce [k tzv. rozsahovému výroku srov. nedávno nález ze dne 20. 11. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 16/24 (č. 6/2025 Sb.), výrok a body 109 a 110 odůvodnění]. Pro tyto právní vztahy se tudíž použije obecné přechodné ustanovení v § 155 odst. 3 zákona o odpadech. Ve zbývajících částech návrhu na zrušení § 155 odst. 4 zákona o odpadech a v návrhu na zrušení § 155 odst. 5 téhož zákona naopak Ústavní soud návrh zamítl, neboť neshledal, že by tato ustanovení byla v rozporu s ústavním pořádkem (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Na závěr jsem si nechal doslova horkou novinku. 23. července 2025 vydal Mezinárodní soudní dvůr v Haagu (dále též „Soud“) Poradní stanovisko č. 187 o povinnostech států v oblasti klimatické změny, jehož obsah je z pohledu klimatického práva doslova revolucí. Vyjasňuje některé otázky, na něž existovaly rozporné právní názory, dává klimatické právo do širšího kontextu mezinárodního práva a otevírá zcela nové pohledy na interpretaci klimatických povinností států a na otázku uplatnění odpovědnosti za jejich porušení.

Podrobněji například na <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentuje-me/icj-advisory-opinion.html>

Tolik z vybraných novinek z oblasti našeho oboru, tak, jak jsem je zaznamenal v průběhu jara letošního roku. A nyní všem čtenářům přeji zajímavé čtení v našich rubrikách prvního letošního čísla našeho časopisu. V té hlavní se podíváme mimo jiné do Německa, Polska a dokonce až do Brazílie.

Na obálce našeho nového čísla časopisu je fotografie z Jizerských hor. Zrovna letos na jaře Správa Krkonošského národního parku zveřejnila zprávu, že se našel originál návrhu významného prvorepublikového botanika Františka Schustlera na vyhlášení Krkonošského národního parku z roku 1925. Součástí návrhu měla být i významná část dnešní CHKO Jizerské hory.

Přeji všem úspěšný rok 2025 a hodně zdraví.

Vojtěch Stejskal

EDITORIAL**DECLARATION OF THE SOUTOK PROTECTED LANDSCAPE AREA
AND OTHER NEWS IN ENVIRONMENTAL LAW**

Dear readers,

you are opening the first issue of our magazine in 2025. Before you read our regular sections, let's first take a look together at some of the key developments in the field of environmental law, particularly in the areas of nature protection, landscape, biodiversity, air and waste management.

After several years, the system of protected landscape areas in the Czech Republic is expanding. At the beginning of this year, the Czech government approved a government decree declaring the 27th protected landscape area as of July 2025. This time, it is the confluence of the Morava and the Dyje rivers near the borders with Austria and Slovakia, also known as the Moravian Amazone. The area of the confluence of the rivers Dyje and Morava is a unique and exceptionally valuable area for its natural and cultural values on a European scale. It is the largest complex of floodplain forests in Central Europe and there are also wetlands protected by the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance and wetlands protected by the Natura 2000 system within the European Union. There are 130 specially protected species of animals and more than 50 species of specially protected plants.

In February this year, the Chamber of Deputies began debating the government's draft amendment to the Nature and Landscape Protection Act. The amendment to the Nature and Landscape Protection Act brings several major changes. It is generally known to the public as the amendment that aims to enforce the declaration of the fifth national park in the Czech Republic, the Křivoklátský region. However, the amendment also includes a number of other innovations. One of the most important ones is the effort to provide stricter protection for trees and tree plantations growing outside the forest. The amendment also introduces protection for pollinators, particularly in relation to the appropriate maintenance of public green spaces and agricultural areas. The protection of pollinator habitats will thus be a normal part of landscape and vegetation management. The protection of pollinators is a requirement introduced into Czech law for the first time by the EU Nature Restoration Regulation of 2024. The amendment brings a fundamental change to the existing special species protection for endangered species of animals and plants. The aim of the amendment is to ensure more effective protection of species, which will primarily focus on the protection of

their natural habitat. However, the amendment to the Act is causing dissenting opinions among the expert community or among municipalities.

The Government of the Czech Republic approved the Action Plan for Combating Illegal Trade in Endangered Species of Animals and Plants until 2028, which is the implementation of the Czech Republic's obligations under the Washington Convention CITES. The Czech Republic is one of the countries in the European Union with the highest volume of legal trade in live animals and plants, but we are also significantly affected by illegal trade.

It should also be noted that an amendment to the Air Protection Act has been approved and published in the Collection of Acts and International Treaties under No. 42/2025 Coll., amending Act No. 201/2012 Coll., on Air Protection, as amended, and other related acts. The law brings, among other things, an expansion of the number of companies that will continuously monitor emissions of harmful substances, clear rules for one-off measurements of emissions, as well as rules for companies to reduce dust during construction and demolition. The amendment also modifies existing instruments, such as low emission zones and smog management. These last two amendments should strengthen the competences of municipalities and cities in dealing with them in practice. Act No. 42/2025 also clarifies the relationship between the Waste Act and the Air Protection Act as regards the incineration of biodegradable waste on land.

In the spring, the Constitutional Court issued a ruling of 12 March 2025 No. Pl. US 21/21 of 12 March 2025 on a proposal to repeal Section 155(4) and (5) of Act No. 541/2020 Coll., on Waste (published under No. 104/2025 Coll.). In this ruling, the Constitutional Court addresses the constitutionality of the transitional provisions of Act No. 541/2020 Coll, on waste, by which the Act retroactively, as of 1 January 2021, deprived the beneficiaries (municipalities and the State Environmental Fund) of the right to a portion of the fee that waste generators paid for landfilling waste under the older legislation in force before 1 January 2021 and which was paid to the beneficiaries by the landfill operator.

So much of the selected news from our field as I observed it during the spring of this year. And now I wish you, our readers, an interesting reading in our sections of this year's first issue of our magazine.

VĚDECKÁ TÉMATA

VÝVOJ NĚMECKÉ KLIMATICKÉ JUDIKATURY PO ROZHODNUTÍ
SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU VE VĚCI NEUBAUER

doc. JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

1. Úvod

Soudy se stále častěji stávají arénou, kde se střetávají zájmy ochrany klimatu s jinými veřejnými i soukromými zájmy a kde se vymáhá odpovědnost státu za (ne) dostatečnou klimatickou politiku. V tomto kontextu představuje mimořádně zajímavý případ situace v Německu, zejména po přelomovém rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z roku 2021 ve věci *Neubauer*.¹

Rozhodnutí, známé jako „Klimabeschluss“, představuje skutečný milník v klimatické judikatuře. Spolkový ústavní soud (BVerfG) v něm dospěl k závěru, že Spolkový zákon o ochraně klimatu (KSG) z roku 2019 je částečně protiústavní. Jeho hlavní vadou bylo, že stanovil redukční cíle emisí pouze do roku 2030 a konkrétní opatření na další období odkládal.

Soud připomněl, že z článku 20a Základního zákona (*Grundgesetz* – GG) vyplývá povinnost státu chránit přírodní základy života, a to i s ohledem na odpovědnost vůči budoucím generacím. Klíčovým se stal koncept tzv. „intertemporální ochrany svobody“ (*intertemporale Freiheitssicherung*). Soud argumentoval, že pokud stát nyní nepřijme dostatečně ambiciózní opatření, nevyhnutelně tím přeneseme břemeno na budoucí generace. Ty by pak musely čelit mnohem drastičtějším omezením svobod, aby bylo klimatických cílů vůbec dosaženo.

Rozhodnutí tak v podstatě rozšířilo ochranný rozměr základních práv do budoucnosti. Zákonodárci uložilo povinnost rozložit zátěž spojenou se snižováním emisí mezi generace spravedlivě.

Ačkoliv BVerfG přímo nezrušil napadená ustanovení KSG, uložil zákonodárci povinnost přijmout do konce roku 2022 podrobnější úpravu redukčních cílů pro období po roce 2030. Německý zákonodárce na toto rozhodnutí reagoval novelou KSG již v létě 2021, která zpřísnila klimatické cíle a stanovila cíl klimatické neutrality do roku 2045.

Rozhodnutí *Neubauer* vyvolalo širokou diskusi nejen v Německu, ale i v zahraničí, a stalo se inspiračním zdrojem pro další klimatické žaloby. Lze říci, že jeho vliv

¹ Rozsudek Bundesverfassungsgericht – BVerfG ve věci *Neubauer a další proti Německu* ze dne 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 a další, BVerfGE 157, 30.

rozhybal německé ústavní právo v oblasti životního prostředí a otevřela se řada teoretických otázek k rozsahu základních lidských práv nebo účinkům narušení práv ze strany státu (*eingriffsähnliche Vorwirkung*). Nad těmito otázkami, specifickými pro německé právní prostředí, se odborná literatura zamýšlí.²

Tento článek si proto klade jiný, méně ambiciózní cíl: Zmapovat a analyzovat, jakým způsobem německé soudy nižších instancí (správní, civilní, ale i zemské ústavní soudy) navazují na principy stanovené v rozhodnutí *Neubauer*. Vedle komentáře k samotnému rozhodnutí³ může jít o užitečné inspirační vodítko i pro české soudy. Ostatně na rozhodnutí *Neubauer* odkazuje i ústavní stížnost české *Klimatické žaloby* proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2024, čj. 9 As 264/2023-128, pohříchu však bez jakékoliv věcné argumentace. Zásadní rozdíl je přitom patrný; Česku výslovná úprava podobná čl. 20a GG schází. A na rozhodnutí *Neubauer* odkázal také ESLP v rozsudku ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku*⁴ – a to nejen v přehledu klimatické litigace v jednotlivých státech,⁵ ale v zásadním závěru k porušení čl. 8 Úmluvy, resp. k možnosti států stanovit uhlíkový rozpočet v rámci společné, ale diferencované odpovědnosti.⁶ S odkazem na stejné rozhodnutí pak soudce Eicke naopak v disentu kritizuje většinový postoj ESLP s tím, že v Úmluvě rovněž chybí výslovné ustanovení podobné německé úpravě.⁷

² Viz např. CALLIESS, C. Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG): Aufwertung des Staatsziels des Art. 20a GG und Intertemporale Freiheitssicherung als neues Grundrecht auf Klimaschutz? *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, č. 146, 2023, dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=4440879>. Nebo EIFERT, M., VON LANDENBERG-ROBERG, M. Climate Change Challenges Constitutional Law: Contextualising the German Federal Constitutional Courts Climate Jurisprudence Within Climate Constitutionalism. In: Bäuml, J., et al. *European Yearbook of International Economic Law* 2022, Springer, 2023, s. 3–33.

³ Viz BALOUNOVÁ, E. Úspěch německé klimatické ústavní stížnosti: budou se inspirovat i čeští soudci? *Blog o klimatickém právu*, Centrum pro klimatické právo a udržitelnost (CLASS), 5. 5. 2021, dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/nemecka-zaloba.html>

⁴ Rozsudek ESLP ze dne 9. dubna 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku* (stížnost č. 53600/20).

⁵ Tamtéž, body 254–257.

⁶ Tamtéž, body 271–572: „V této souvislosti Soud nemůže než poznamenat, že IPCC zdůraznil význam uhlíkových rozpočtů a politik pro čisté nulové emise (viz bod 116 výše), což lze jen stěží kompenzovat společným se na NDC státu v rámci Pařížské dohody, jak se zdálo, že naznačuje [švýcarská] vláda. Soud rovněž považuje za přesvědčivé odůvodnění GFCC, který odmítl argument, že není možné stanovit národní uhlíkový rozpočet, a poukázal mimo jiné na zásadu společné, ale diferencované odpovědnosti podle UNFCCC a Pařížské dohody (viz rozsudek *Neubauer a další*, citovaný v bodě 254 výše, body 215–29). Tato zásada vyžaduje, aby státy jednaly na základě spravedlnosti a v souladu se svými vlastními možnostmi. Pro srovnávací účely je tedy například poučné, že evropský zákon o klimatu stanoví orientační rozpočty skleníkových plynů (viz výše uvedený bod 211). Za těchto okolností Soud sice uznává, že opatření a metody určující podrobnosti politiky státu v oblasti klimatu spadají do jeho širokého prostoru pro uvážení, avšak při neexistenci jakéhokoli vnitrostátního opatření, které by se pokoušelo vyčísřit zbývající uhlíkový rozpočet žalovaného státu, má Soud potíže přijmout, že by stát mohl být považován za účinně plnící svou regulační povinnost podle článku 8 Úmluvy (viz bod 550 výše)“ (vlastní překlad).

⁷ Tamtéž, dissent, bod 42: „V zásadě samozřejmě naprosto chápou (a sdílím) snahu většiny zajistit mezige-

Na základě rešerše soudních rozhodnutí, která explicitně citují či se jinak vztahují k rozhodnutí *Neubauer*, článek zkoumá, jak jsou klíčové koncepty jako povinnost ochrany klimatu, vážení zájmů, prostor státu pro uvážení (*Einschätzungsprärogative*) či otázka vzniku subjektivních práv interpretovány a aplikovány v konkrétních sporech. Analýza je strukturována tematicky podle hlavních právních otázek, které se v následné judikatuře objevují. Cílem je poskytnout ucelený pohled na ranou fázi recepce tohoto přelomového rozhodnutí v německé soudní praxi a identifikovat případné trendy či výzvy.

2. Vážení veřejných zájmů ve světle rozhodnutí *Neubauer*

Jedním z klíčových aspektů, které rozhodnutí *Neubauer* zdůraznilo, je nutnost zohledňovat ochranu klimatu jako ústavně zakotvený cíl (čl. 20a GG) při vážení s jinými veřejnými či soukromými zájmy. BVerfG konstatoval, že relativní váha klimatické ochrany v tomto vážení roste s postupující klimatickou změnou a zmenšujícím se zbývajícím uhlíkovým rozpočtem. Následná judikatura ukazuje, že soudy tento princip přebírají, i když jeho konkrétní aplikace se liší v závislosti na kontextu sporu.

Například **Bavorský ústavní soudní dvůr** (VerfGh Bayern) v rozhodnutí ze dne 5. února 2025 (7-VII-23) při posuzování ústavnosti zákona týkajícího se energetické politiky explicitně odkázal na rozhodnutí *Neubauer*. Konstatoval, že cíl sledovaný zákonem (v daném kontextu související s klimatickou ochranou) je legitimní, neboť slouží ústavně přikázané ochraně klimatu a tím ochraně přirozených základů života, s odkazem na bavorskou ústavu i čl. 20a GG, a základním právům na život a zdraví současných i budoucích generací. Soud citoval příslušné pasáže z rozhodnutí *Neubauer* (body 148 a násled., 198 a násled.) a zopakoval tezi BVerfG, že relativní váha příkazu ochrany klimatu při vážení s postupující klimatickou změnou roste (bod 64). Toto rozhodnutí ilustruje přímé převzetí argumentace BVerfG na úrovni zemského ústavního soudnictví.

Princip posílené váhy ochrany klimatu se výrazně projevuje v případech povolání staveb pro obnovitelné zdroje energie. Soudy sice ochráně klimatu přiznávají významný veřejný zájem, ale stále jej poměřují s jinými zájmy, jako je ochrana kra-

nerační spravedlnost a „zabránit nepřiměřenému zatížení budoucích generací“ (§ 549). Avšak vzhledem k tomu, že jsem se nesnažil (nebo jsem nebyl schopen) prokázat nezbytné „vysoce výjimečné okolnosti“, které by odůvodňovaly potřebu výjimky z tradičního testu „oběti“/postavení, a vzhledem k tomu, že v Úmluvě chybí výslovné ustanovení podobné článku 20a německého Základního zákona (Grundgesetz) (jak jej posoudil Bundesverfassungsgericht ve věci Neubauer) nebo článkům 2 a 3 navrhovaného znění dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech uvedeného v příloze doporučení PACE 2211 (2021) Zakotvení práva na zdravé životní prostředí: nutnost posílené činnosti Rady Evropy, je nevyhnutelným závěrem, že ze současného znění Úmluvy nelze vyvodit žádný vymahatelný závazek k boji proti „budoucímu riziku“ ve vztahu ke stěžovatelům v řízení před Soudním dvorem, a tím méně k boji proti „budoucímu riziku“ ve vztahu k „budoucím generacím“, tj. jednotlivci nebo jménem jednotlivců, kteří z definice nejsou ani před Soudem“ (vlastní překlad).

jiny či památková péče. Příkladem je rozhodnutí **Vrchního správního soudu pro Severní Porýní-Vestfálsko** (OVG NRW) z 10. května 2024 (11 B 1466/23). Soud řešil spor týkající se povolení pro stavbu větrných elektráren a musel vážit zájem na rozvoji obnovitelných zdrojů energie, který přispívá k ochraně klimatu, proti jiným zájmům, jako je ochrana krajinného rázu nebo ochrana ohrožených druhů. Soud potvrdil, že rozvoj obnovitelných zdrojů energie představuje významný veřejný zájem a slouží veřejné bezpečnosti, což reflektuje legislativní změny přijaté i v reakci na potřebu rychlejší transformace energetiky zdůrazněnou nepřímou i rozhodnutím *Neubauer*. Opět nejde o odchýlení od dosavadní judikatury, spíše o zdůraznění principů, ze kterých vychází i české soudy nebo SDEU.⁸ Stejný soud posuzoval i střet požadavků zákona o obnovitelných zdrojích energie se zákony spolkových zemí o památkové ochraně. Převažující veřejný zájem na výstavbě zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů stanovený zákonem podle soudu může být překonán pouze ve výjimečných případech. Nic na tom nemění, že takto veřejný zájem deklarovala spolková vláda, zatímco legislativní kompetence v oblasti památkového práva náleží spolkovým zemím.⁹ K podobnému závěru dospěl i **Vrchní soud pro Berlín-Braniborsko** (OVG Berlin-Brandenburg) v rozsudku ze dne 14. června 2023, 3a A 30.23. V tom označil za relativně podružné soukromé zájmy osoby, která má pouze oprávnění k užívání lesní plochy a v podstatě sleduje její komerční využití. Na pozadí jasného legislativního záměru a konstrukce zákonného stanovení obecné převahy podpory obnovitelných zdrojů lze podle soudu překonat převažující veřejný zájem na výstavbě větrných elektráren a zájem na veřejné bezpečnosti pouze v atypických výjimečných případech, které musí být odůvodněny na základě zvláštních okolností příslušné situace.¹⁰

Zejména ani rozhodnutí *Neubauer* neznamena automatickou převahu zájmu ochrany klimatu, jak dokresluje rozhodnutí **Správního soudu v Berlíně** (VG Berlin) ze dne 15. března 2024 (4 K 318/23). Žalobce, ekologický spolek, napadl povolení pro provoz části dálnice A100. Soud zde zdůraznil, že čl. 20a GG zavazuje stát k ochraně klimatu, což je úkol s vysokou prioritou. Nicméně, i s odkazem na věc *Neubauer* (body 184, 206), soud připomněl, že čl. 20a GG nezakládá absolut-

⁸ Viz např. MÜLLEROVÁ, H. Ochrana klimatu proti ochraně přírody? Hmotněprávní východiska pro řešení kolizí na příkladu větrných elektráren. *České právo životního prostředí*, 2021, č. 60, s. 14-36, nebo STROUHAL, J., VOMÁČKA, V. Conservation of Nature and Landscape in the Process of Locating, Constructing and Operating Wind Power Plants in the Czech Republic. In: Jančářová, I. a kol. *Sustainable Development and Conflicts of Interests in Nature Protection*. Masarykova univerzita, 2018, s. 209-217.

⁹ Bod 53: „Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz nicht dadurch überschritten, dass § 2 EEG einen Regelvorrang in den „jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen“ vorsieht und damit eine Abwägungsdirektive auch für denkmalrechtliche Abwägungsentscheidungen enthält, obgleich die Gesetzgebungskompetenz für das Denkmalrecht den Ländern zusteht.“

¹⁰ Bod 36.

ní přednost ochrany životního prostředí před jinými zájmy. Stále je třeba provádět vážení různých kolidujících veřejných zájmů, i když váha ochrany klimatu roste. Na půdorysu konkrétních skutkových okolností soud dospěl k závěru, že i přes negativní dopady na klima nebylo možné povolení zrušit, neboť jiné veřejné zájmy (v tomto případě dopravní infrastruktura) v rámci specifického právního rámce a provedeního vážení převážily. Soud také zmínil, že i samotný BVerfG uznal, že určitý nárůst emisí skleníkových plynů může být dočasně nezbytný (bod 210). Toto rozhodnutí ukazuje na limity aplikace principů z *Neubauer* v kontextu již probíhajících nebo plánovaných infrastrukturních projektů, kde je vážení komplexnější.¹¹

Podobně Vrchní soud ve **Frankfurtu nad Mohanem** (VG Frankfurt) dospěl v rozhodnutí ze dne 12. prosince 2024, 5 K 265/23, k závěru ke střetu zájmu na ochraně stromů a vybudování solárních elektráren, že zvažování chráněných zájmů (*Schutzgüterabwägung*), které je třeba provést s ohledem na provoz systémů na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů, není od počátku předjímano ve prospěch těchto systémů. Zvýšení účinnosti zařízení, které má být vybudováno pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů, není podle soudu primárním zájmem ve smyslu § 2 zákona o obnovitelných zdrojích energie 2023, pokud jde o vyvažování chráněných zájmů, které má být provedeno. Jak je navíc známo, čl. 20a GG nesměruje výhradně na ochranu klimatu, ale ukládá mimo jiné i povinnost chránit živé organismy. To zohlednil i soud: „Čl. 20a GG nemá bezpodmínečnou přednost před ostatními zájmy, ale v případě konfliktu musí být vyvážen s ostatními ústavními právy a principy (srov. BVerfG, výše cit.). V daném případě však veřejný zájem na využívání obnovitelných zdrojů energie za účelem ochrany klimatu není ani v rozporu s jinými ústavními právy. Naopak, i v případě ochrany stromů jde především o ochranu přirozených základů života ve smyslu článku 20a Základního zákona. Stromy samy o sobě představují přirozené základy života a přispívají i k ochraně dalších přirozených základů života. Zejména v případě takového střetu cílů v rámci práva životního prostředí je třeba dbát na to, aby byla celkově zaručena vysoká úroveň ochrany životního prostředí, aby nedocházelo k přesouvání nepříznivých účinků z jednoho chráněného statku na druhý a především, aby tentýž chráněný statek nebyl současně na jedné straně chráněn a na druhé straně stejně závažně poškozován.“¹²

Tento případ tak ilustruje klíčový princip: ani po rozhodnutí *Neubauer* není ochrana klimatu absolutní a musí být vždy poměřována s jinými, stejně legitimními ústavními hodnotami, včetně ochrany biodiverzity.

A podobný případ, nicméně bez jasnějšího vyústění, se objevil před **Správním soudem v Greifswaldu** (VG Greifswald) v rozhodnutí ze dne 24. srpna 2023 (6 A 796/23 HGW), které se týkalo povolení pro projekt Nord Stream 2. Ačkoliv hlavní argumentace se točila kolem specifických otázek energetického práva a bez-

¹¹ Z další judikatury viz např. rozsudek VG Düsseldorf ze dne 24. dubna 2024, 4 K 1421/23.

¹² Bod II.6, vlastní překlad.

pečnosti dodávek, soud se dotkl i klimatických aspektů. Poukázal na to, že při posuzování projektů s dopadem na klima je nutné zohlednit závazky plynoucí z čl. 20a GG, avšak v kontextu daného případu (kde šlo o již postavený plynovod) byly relevantní především jiné právní otázky.

Tyto případy ukazují, že soudy princip vážení zájmů s posílenou vahou ochrany klimatu z rozhodnutí *Neubauer* obecně akceptují. Konkrétní výsledek vážení však silně závisí na specifickém právním rámci daného případu, povaze konfliktních zájmů a na tom, v jaké fázi rozhodovacího procesu se soud nachází (např. přezkum plánování vs. povolení konkrétního projektu). Pochopitelně přetrvává povinnost zohlednit klimatické dopady záměru v procesu EIA, přičemž vnitrostátní soudy čím dál častěji potvrzují, že tato povinnost se vztahuje i na vlivy nepřímé, jsou-li nevyhnutelné (např. spalování ropy po jejím vytěžení).¹³ To je v kontextu německé judikatury obzvlášť podstatné, protože německé správní orgány dlouhodobě zastávaly restriktivní interpretaci klimatických vlivů, takže v procesu EIA probíhalo pouze posuzování dopadů na mikroklima. Podle německých soudů byl však takový výklad v pořádku, protože ze směrnice EIA až do změn přijatých v roce 2014 nevyplývala povinnost posuzovat dopady na globální klima. Podle rozsudku německého Spolkového soudu z roku 2015¹⁴ se dokonce jedná o natolik jasný výklad, že nebylo nutné položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

Tento přístup se však mění,¹⁵ a to i v důsledku rozhodnutí *Neubauer*, jak ilustruje rozsudek **Vrchního soudu pro Sársko** (OVG Saarland) ze dne 30. ledna 2025,

¹³ Z poslední doby viz zejm. rozsudek Nejvyššího soudu Spojeného království ze dne 20. 6. 2024, R (Finch on behalf of the Weald Action Group & Others) v. Surrey County Council (& Others).

¹⁴ Viz rozsudek BVerwG ze dne 22. 6. 2015, 4 B 59.14, bod 42: „Der Kläger macht geltend, dass der Begriff „Klima“ in Art. 3 2. Spiegelstrich der Richtlinie 85/337/EWG nicht anders verstanden werden könne als der gleichlautende Begriff in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c der Nachfolgerichtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 (Abl. L 124 S. 1), bei dem der globale Bezug unstrittig sei. Dem folgt der Senat schon im Verfahren der Nichtzulassungsbeschwerde nicht. Die Richtlinie 2014/52/EU führt unter den Erwägungen (7) aus, dass das Thema Klimawandel zunehmend an Bedeutung gewonnen habe und daher ein wichtiger Bestandteil der Bewertung und Entscheidungsfindung sein sollte, und hält es in der Erwägung (13) für angezeigt, die Auswirkungen von Projekten auf das Klima (z.B. Treibhausgasemissionen) und ihre Anfälligkeit in Bezug auf den Klimawandel zu bewerten, weil der Klimawandel weitere Umweltschäden verursachen werde. Identische oder vergleichbare Erwägungen sind der nahezu 30 Jahre älteren Richtlinie 85/337/EWG nicht vorangestellt. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass Art. 3 2. Spiegelstrich der Richtlinie 85/337/EWG die Auswirkungen eines Projekts auf das globale Klima nicht zum Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung machen wollte. Einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 1 AEUV bedarf es nicht (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 – C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335] – Rn. 14).“

¹⁵ Vedle popisovaného rozhodnutí viz také novější judikatura BVerwG, zejm. rozsudky ze dne 22. června 2023, 7 VR 3.23, bod 39; a ze dne 15. září 2023, 7 VR 6/23, bod 42 a násl.; nebo ze dne 22. června 2023, 7 A 5.23, bod 40: „Die ermittelten Auswirkungen auf die Ziele des Klimaschutzes sind sodann bei der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen. Berücksichtigen ist dabei nicht im Sinne eines Optimierungsgebotes zu verstehen, sondern bedeutet, die Belange mit dem Gewicht, das ihnen zukommt, in den Abwägungsprozess einfließen zu lassen. Dabei hängt es bei konfligierenden Interessen vom Einzelfall ab, ob oder gegebenenfalls in welchem Ausmaß sich am Ende der Klimaschutz oder ein anderer Belang

25-2 B 177/24. Šlo o úspěšnou žalobu ekologického spolku proti územnímu plánu z důvodu nedostatečného posouzení vlivů na životní prostředí. Soud mimo jiné dospěl k závěru, že „(s)kutečný stav plánovací oblasti tak není ani kvantitativně, ani kvalitativně určen a popsán. Zpráva o životním prostředí navíc v žádném případě nesplňuje požadavky na nezbytnou identifikaci, popis a hodnocení klimatu jako statku, který je třeba chránit, a to s ohledem na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 24. března 2021 (sp. zn. 1 BvR 2656/18), povinnost všech státních mocí chránit klima a dosáhnout klimatické neutrality obsaženou v článku 20a GG a požadavek zohlednit klima podle § 13 KSG.“¹⁶

Ani povinnost posoudit klimatický dopad územně plánovací dokumentace neznamená, že je ochrana klimatu upřednostněna; je toliko postavena na roveň jiným veřejným zájmům, jak potvrdil např. **Správní soud ve Stade** (VG Stade) v rozsudku ze dne 29. dubna 2024, 2 B 175/24.¹⁷ Zároveň není automaticky nezákonný územní plán, který nestanoví žádné konkrétní regulativy pro rozvoj obnovitelných zdrojů, protože vhodná území je možné s ohledem na okolnosti vymezit při další revizi, jak dovodil **Vrchní soud pro Šlesvicko-Holštýnsko** (OVG Schleswig-Holstein) v rozsudku ze dne 7. června 2023, 5 KN 42/21.¹⁸

3. Prostor pro uvážení státu (Einschätzungsprärogative)

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Neubauer* sice výrazně posílilo ochranu klimatu jako ústavně zakotvený cíl vyplývající z čl. 20a GG, sou-

durchsetzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – BVerwGE 175, 312 Rn. 85, 87; Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn. 21; Kment, NVwZ 2020, 1537 <1543 f.>.). Auch Art. 20a GG kommt insoweit nur eine relative Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht räumt dieser Vorschrift keinen unbedingten Vorrang vor anderen Belangen ein (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 – BVerfGE 157, 30 Rn. 198, 207; BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – BVerwGE 175, 312 Rn. 86) und misst – hergeleitet aus dem Recht auf eine menschenwürdige Existenz – auch der Sicherstellung der Energieversorgung eine überragende Bedeutung für das Gemeinwohl bei (BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 – BVerfGE 134, 242 Rn. 286).“

¹⁶ Bod 49, vlastní překlad.

¹⁷ Bod II.2A.d): „...Dem Klimaschutz kommt dabei keine Sonderrolle zu. Er steht gleichberechtigt neben den weiteren zu berücksichtigenden Belangen. Daran ändern auch die allgemeinen Zielsetzungen aus Art. 20a GG und den §§ 1 und 3 des Bundesklimaschutzgesetzes (KSG) nichts (Oberverwaltungsgericht B-Stadt-Genburg, Beschluss vom 25. Januar 2022 – OVG 10 S 17/21 –, Rn. 49, juris). Auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass es grundsätzlich nicht Aufgabe der Gerichte ist, aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten (BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 207).“

¹⁸ Bod 114: „Die Planung leidet nicht deshalb unter einem Mangel, weil sie unter dem Aspekt des Klimaschutzes keine konkreten Berechnungen des räumlichen Bedarfs für die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen ab dem Jahr 2025 anstellt. Die Raumordnungspläne legen die anzustrebende räumliche Entwicklung für einen Zeitraum von regelmäßig 15 Jahren fest (...) Vor diesem Hintergrund stellt es keinen Abwägungsfehler dar, dass sich die Landesplanungsbehörde für die Prüfung weiterer Ausbauschritte ab 2025 eine Revision der Teilaufstellung der Regionalpläne vorbehalten hat.“

časné však konstantně zdůrazňuje, že konkretizace a implementace požadavků na ochranu klimatu spadá primárně do širokého prostoru pro uvážení zákonodárce (*Gestaltungsspielraum*). Tento přístup je klíčový pro chápání role státu a administrativy v klimatické politice, neboť zavazuje výkonnou moc pouze „podle zákona a práva“ (*nach Maßgabe von Gesetz und Recht*). Soudy obecně respektují tento legislativní prostor a neodvozují z obecné formulace čl. 20a GG konkrétní kvantifikovatelné limity (např. pro oteplování Země nebo pro redukci emisí), jelikož jim k tomu chybí demokratická legitimace.

Důsledky tohoto přístupu se projevují v řadě správních rozhodnutí a soudních přezkumů. **Spolkový správní soud** (BVerwG) ve svém rozhodnutí ze dne 22. června 2023 ve věci LNG (7 A 9.22) potvrdil, že příkaz k zohlednění klimatické ochrany (§ 13 odst. 1 věta 1 KSG) sám o sobě nevytváří nové akční nebo rozhodovací pravomoci.¹⁹ Namísto toho předpokládá existenci takových pravomocí upravených na základě platných právních předpisů. V daném případě to znamenalo, že příslušné orgány nesmějí stanovit dřívější termín pro povinný přechod LNG terminálů na zelený vodík, než jaký byl stanoven zákonem o urychleném nasazení zkapalněného zemního plynu (LNGG), tedy do 31. prosince 2043. Soudy potvrdily, že takový krok by byl v rozporu s výslovným legislativním záměrem zajistit provozovatelům předvídatelné plánování.²⁰

Podobně ve svém pozdějším rozhodnutí ze dne 25. dubna 2024 (7 A 9.23) **Spolkový správní soud** (BVerwG) opakovaně potvrdil, že ústavní mandát k ochraně klimatu nevynucuje odlišný pohled na diskreci zákonodárce, který se rozhoduje, jak dosáhnout klimatických cílů, například zacílením na spotřebu plynu. Zákonodárce je ten, kdo rozhoduje o způsobu dosažení klimatických cílů, a to nemusí být vždy prostřednictvím omezování infrastrukturních projektů. Může se jednat i o jiné regulační nástroje, jako je obchodování s emisemi skleníkových plynů nebo právní předpisy pro využívání energie v budovách.

Vrchní soud pro Berlín-Braniborsko (OVG Berlin-Brandenburg) v rozsudku z 14. června 2023 (3a A 30.23) zdůraznil, že na pozadí jasného legislativního zámě-

¹⁹ Bod 6: „Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG begründet keine neuen Handlungs- und Entscheidungsspielräume, sondern setzt das Bestehen derartiger Spielräume aufgrund gesetzlicher Regelungen voraus (Anschluss an BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – BVerwGE 175, 312 Rn. 61 f.).“

²⁰ „...Mit diesen Regelungen will der Gesetzgeber absichern, dass Terminals und Anbindungsleitungen „wasserstoff-ready“ geplant werden, um in Einklang mit den Klimaschutzziele eine möglichst frühzeitige Umstellung auf Wasserstoff zu ermöglichen. Zugleich soll damit für Planungssicherheit bei den Anlagenbetreibern gesorgt werden, indem es ihnen ermöglicht wird, die Befristung des fossilen Betriebs bereits im Vorhinein kalkulatorisch zu berücksichtigen. Dies schließt es aus, dass eine Behörde in einem Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren eine kürzere Frist zur zwingenden Umstellung des Anlagenbetriebs ausschließlich mit grünem Wasserstoff oder Derivaten hiervon bestimmt. Ein weitergehender Spielraum ist den Beklagten auch nicht durch das fachplanerische Abwägungsgebot eröffnet, das auf die Berücksichtigung vorhabenbezogener Emissionen beschränkt ist. An einem Vorhabenbezug fehlt es, soweit Treibhausgasemissionen beim späteren Verbrauch des transportierten Gases entstehen.“

ru a konstrukce § 2 zákona o obnovitelných zdrojích energie (EEG) jako cílového ustanovení existují všechny náznaky, že individuální úvahy o chráněných zájmech vedou k pravidelné převaze obnovitelných zdrojů energie a zájem na veřejné bezpečnosti může být překonán pouze ve výjimečných, atypických případech, které musí být odůvodněny na základě zvláštních okolností.

V praxi to např. znamená, že územní plány nejsou automaticky nezákonné, pokud nestanoví konkrétní regulace pro rozvoj obnovitelných zdrojů, neboť vhodná území mohou být vymezena v pozdější revizi plánu. To potvrdil i **Vrchní soud pro Šlesvicko-Holštýnsko** (OVG Schleswig-Holstein) v rozsudku ze dne 7. června 2023 (5 KN 42/21), který uvedl, že plánování netrpí vadou, pokud se s ohledem na ochranu klimatu nezabývá konkrétními výpočty prostorové potřeby pro větrné elektrárny po roce 2025, a ponechává si možnost revize plánu pro další kroky rozvoje. I přes posílenou váhu ochrany klimatu není dána automatická přednost zájmům ochrany klimatu před jinými veřejnými zájmy. Vždy je třeba provést vážení různých kolidujících veřejných a soukromých zájmů.

Bavorský správní soud (VGH München) ve svém rozsudku ze dne 19. prosince 2023 (8 A 19.40024) v případě žaloby ekologické organizace proti plánu obchvatu zdůraznil, že při otázce, jak vyhovět požadavku čl. 20a GG, má zákonodárce široký prostor pro uvážení. Soud potvrdil, že federální silniční plán nevykazuje evidentní a jednoznačné porušení čl. 20a GG, i když nezohledňuje klimatické cíle, jako je snižování emisí skleníkových plynů, ačkoli automobilová doprava významně přispívá ke změně klimatu. Konstatoval, že zdůrazněná ochrana základních práv v rozhodnutí *Neubauer* nevede k tomu, že by byly povoleny pouze klimaticky neutrální nebo udržitelné zásahy; jde spíše o spravedlivé rozložení břemen snižování emisí mezi generacemi.

Důležité je také zohlednění stávajících právních povinností. V rozhodnutí **Spolkového správního soudu** (BVerwG) ze dne 25. května 2023 (7 A 7.22), týkajícího se přestavby jezu Obernau a dopadu na vodní elektrárnu, soud zdůraznil, že správní orgán byl povinen plánovat zařízení pro průchod ryb, aby splnil cíle vodohospodářského zákona (WHG). I když to vedlo k omezení výroby elektřiny z vodní energie, taková opatření jsou v souladu s legislativními požadavky. Soud také uznal, že otázky konkrétní stavební realizace a harmonogramu se obvykle mohou vyloučit z plánovacího rozhodnutí, pokud jsou k dispozici technicky vhodné řešení a zajištění dodržení příslušných norem. Konkrétní časové plány a přesné doby odstávky elektrárny nemohly být s jistotou předpovězeny vzhledem k dlouhé době výstavby a nepředvídatelným faktorům.²¹ Soud však konstatoval, že platné požadavky na zo-

²¹ Bod 71: „...Die genauen Stillstandzeiten bzw. Zeiten eines eingeschränkten Kraftwerksbetriebs konnten von der Beklagten angesichts einer veranschlagten Bauzeit von fast 10 Jahren und Unwägbarkeiten wie Witterung, Wasserstand und einer stets situationsbedingten Abstimmung der Gewerke im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses datumsmäßig nicht sicher prognostiziert und festgelegt werden (vgl. PFB S. 288; Protokoll zum Erörterungstermin am 17. Juli 2018 S. 31). Mit dem (nachträglichen) Auflagenvorbehalt ist nicht mehr ungeregt, was zu gelten hat, wenn die Beteiligten im Rahmen zeit-

hlednění globální ochrany klimatu v rámci posuzování vlivů na životní prostředí se na tento konkrétní případ nevztahují kvůli přechodným ustanovením, neboť proces posuzování byl zahájen před rokem 2017. Dále zdůraznil, že právní řád nezakotvuje paušální přednost globální ochrany klimatu před jinými veřejnými zájmy. Takovou přednost nelze odvodit ani z čl. 20a Ústavy, ani z § 13 KSG.

Shrnuto, judikatura sice reflektuje zvýšenou důležitost ochrany klimatu, ale současně zachovává široký prostor pro uvážení zákonodárce při volbě prostředků k dosažení klimatických cílů. Tento prostor se pak přenáší na vykonnou moc, ovšem s omezením, že musí jednat v mezích platných zákonů a nesmí překračovat výslovné legislativní záměry. Vážení zájmů zůstává klíčové, přičemž klimatické cíle nemají absolutní přednost, nýbrž jsou integrovány do komplexního rozhodovacího procesu.

4. Vznik subjektivních práv z rozhodnutí *Neubauer*

Otázka přímé vymahatelnosti subjektivních práv na ochranu klimatu z čl. 20a GG zůstává spíše otevřená, přičemž soudy v tomto směru projevují opatrnost. Principy z rozhodnutí *Neubauer* slouží spíše jako objektivní kritérium při soudním přezkumu a jako interpretační vodítko, nikoliv jako přímý zdroj individuálních práv, která by jednotlivcům umožňovala vynucovat si konkrétní klimatická opatření nad rámec existujících zákonných ustanovení. Soudy konzistentně zdůrazňují, že článek 20a GG je především státním cílem (*Staatszielbestimmung*), který primárně zavazuje zákonodárce k vytvoření právního rámce pro ochranu klimatu.

Ačkoliv rozhodnutí *Neubauer* přiznalo základním právům ochranný rozměr přesahující současnost, který má chránit budoucí generace před nepřiměřeným zatížením, tato ochrana nezakládá jednotlivcům subjektivní právo vyžadovat konkrétní, kvantifikovatelné emisní limity nebo redukční povinnosti. **Spolkový správní soud** (BVerwG) ve svém rozhodnutí ze dne 4. května 2022 (9 A 7.21) jasně uvedl, že § 4 odst. 1 věta 7 KSG (ve staré i nové verzi) nezakládá subjektivní práva ani vymahatelné právní pozice. Rovněž státní ochranná povinnost v čl. 20a GG nezakládá subjektivní práva jednotlivců. Jednotlivci se sice mohou odvolávat na svá práva na život a zdraví (čl. 2 odst. 2 věta 1 GG), vlastnické právo (čl. 14 GG) a obecnou svobodu jednání (čl. 2 odst. 1 GG) ve vztahu k hrozbám plynoucím ze změny klimatu, avšak toto oprávnění je omezeno na případy, kdy projekt nepřináší nepříznivé dopady na tato práva.

licher Abstimmungen für bestimmte Baumaßnahmen, die zu Kraftwerksstillständen bzw. einem eingeschränkten Kraftwerksbetrieb führen, keine Einigung erzielen oder darüber streiten, ob eine angekündigte Bauausführung mit Einschränkungen für den Kraftwerksbetrieb den abstrakt formulierten Rücksichtnahanforderungen gemäß Ziffer V. § 2 Abs. 20 (PFB S. 29) oder den konkretisierungsbedürftigen zeitlichen Vorgaben für die Vorabinformation gemäß Ziffer V. § 1 Abs. 3 Satz 1, § 2 Abs. 16 sowie 20 (PFB S. 23, 29) genügt (vgl. auch VGH Mannheim, Urteil vom 1. Februar 2023 – 14 S 370/22 – juris Rn. 221 ff. m. w. N.).“

Dopad na žalobní oprávnění (*Klagebefugnis*) je rovněž nuancovaný. Uznávané ekologické organizace (podle § 3 UmwRG) jsou sice oprávněny napadnout porušení právních předpisů souvisejících s životním prostředím, včetně nedostatečného zohlednění klimatických zájmů (§ 13 KSG). Nicméně, jejich právo na soudní přezkum se obvykle nerozšiřuje na práva, která náleží jiným subjektům, ani na zpochybňování tradičních standardů pro žalobní oprávnění (např. stále je vyžadováno individuální dotčení pro některé typy nároků).

Např. **VGH Baden-Württemberg** v rozhodnutí z 21. listopadu 2023 (5 S 1693/21) potvrdil, že rozhodnutí *Neubauer* neznamená přehodnocení zavedených kritérií pro žalobní oprávnění podle § 42 odst. 2 VwGO. Zdůraznil, že *Beschwerdebefugnis* pro ústavní stížnost a *Klagebefugnis* pro správní žalobu mají odlišné předpoklady. Zatímco stěžovatelé v případě *Neubauer* byli přímo dotčeni svými základními právy bez potřeby specifického odlišení od veřejnosti, § 42 odst. 2 VwGO vyžaduje individuální dotčení, které odlišuje jednotlivce od obecné veřejnosti. Dále, právnické osoby soukromého práva, které jsou plně nebo většinově ovládány státem, se obecně nemohou dovolávat hmotných základních práv (např. práva na majetek podle čl. 14 GG). Jsou považovány za rozšíření státní činnosti a podléhají státním povinnostem, nikoli jako nositelé individuálních základních práv. Z tohoto důvodu jim není přiznáno právo na plnou soudní kontrolu plánovacího rozhodnutí. To bylo klíčové v případě **BVerwG** ze dne 25. května 2023 (7 A 7.22), kde žalující společnosti, které byly většinově ovládané státem, nemohly uplatnit nárok na plné přezkumné řízení z důvodu nedostatku subjektivních práv vyplývajících z Art. 14 GG.

Rozhodnutí ve věci *Neubauer* nedává jednotlivcům dodatečné oprávnění k prosazování povinnosti ochrany klimatu porušováním práv třetích stran. **Zemský vrchní soud v Bavorsku** (BayObLG) ve svém rozhodnutí z 12. listopadu 2024 (203 StRR 250/24), týkajícím se tzv. „Klimakleber“ (klimatických aktivistů, kteří se lepí na silnice), zdůraznil, že účast na cílených dopravních blokáдах za účelem protestu proti změně klimatu může být trestná. I když se uznává ústavní povinnost státu chránit život a zdraví budoucích generací před nebezpečím změny klimatu (čl. 2 odst. 2 věta 1 GG), toto rozhodnutí neuděluje jednotlivcům dodatečné oprávnění k prosazování této povinnosti porušováním práv třetích stran. Soud dále uvedl, že existují mírnější prostředky (*mildere Mittel*) pro ovlivnění politického procesu (např. svoboda projevu, shromažďování, petiční právo podle Art. 5, 8, 17 GG, nebo vytváření politických stran podle Art. 21 GG). Dostupnost těchto méně invazivních prostředků vylučuje odůvodnění závažnějších rušivých akcí stavem nouze (§ 34 StGB). Není úlohou trestního soudu posuzovat, zda je takový z civilní neposlušnosti účinnější.

Soud konstatoval, že k určení protiprávnosti je nutné provést vážení všech okolností případu, které zohlední shromažďovací svobodu účastníků a dotčená práva dopravních účastníků. Důležité aspekty zahrnují dobu trvání a intenzitu akce, její

předchozí oznámení, možnosti objízdných tras, naléhavost blokové dopravy a také věcnou souvislost mezi omezenými osobami a předmětem protestu. Soud v rámci posuzování protiprávnosti uvedl, že ačkoliv podstata a naléhavost klimatické změny byly považovány za pravdivé, tyto skutečnosti nemusely být právně relevantní v rámci posuzování protiprávnosti, ale byly zohledněny až při vyměřování trestu. Vzhledem k zásadám obsaženým v čl. 20a německé Ústavy a judikatuře Spolkového ústavního soudu (včetně rozhodnutí *Neubauer*) není úkolem trestního soudu hodnotit, zda je komunikační záměr demonstrantů užitečný nebo hodnotný, nebo jej odsuzovat. Soud zdůraznil, že ani čl. 20 odst. 4 Ústavy neospravedlňuje jednání aktivistů a ani ochrana klimatu nezakládá jednotlivcům dodatečné oprávnění prosazovat tuto povinnost na úkor práv třetích stran. Rozhodnutí také aplikovalo tzv. „doktrínu druhé řady“, podle které mohou být jako oběti nátlaku považováni pouze řidiči ve druhé a dalších řadách, nikoli ti v první řadě, kteří jsou přímo blokováni demonstranty.

Naopak je možné, že posílení pozitivních povinností státu pohledem rozhodnutí *Neubauer* oslabuje jiné cesty ochrany – např. přímé žaloby proti znečišťovatelům, nebo převedení těžisté klimatické litigace na protesty a přímé akce. V tomto směru je možné zmínit odkaz na věc *Neubauer* v rozhodnutí **Zemského soudu v Chotěbuzi** (LG Cottbus) ze dne 26. září 2024 (sp. zn. 1 O 286/19), které se týká občanské neposlušnosti klimatických aktivistů (soud hovoří o *politickém požadavku na efektivní ochranu klimatu*). Soud uvedl, že obžalovaní (aktivisté) by měli své politické požadavky směřující k ochraně klimatu uplatňovat soudní cestou, a jako příklad takové cesty uvedl právě ústavní stížnosti, které vedly k rozhodnutí *Neubauer*. Toto vyjádření naznačuje, že soudy vnímají legální cesty, jako jsou klimatické žaloby, jako legitimní a preferovaný způsob prosazování klimatických cílů oproti formám protestu, které mohou zasahovat do práv třetích osob nebo porušovat zákon.

Spolkový správní soud (BVerwG) v rozhodnutí ze dne 25. května 2023 (7 A 7.22) řešil také nároky na náhradu škody a omezení stávajících práv. Soud potvrdil, že omezení a změny starých vodohospodářských práv (§ 20 WHG) jsou v rámci odborného plánování v zásadě možné. Nárok na ochranná opatření nebo náhradu škody závisí na okolnostech konkrétního případu. Bylo konstatováno, že provozovatelé elektráren na federálních přehradách musí podle současného zákona počítat s následnými opatřeními ke zlepšení ekologické průchodnosti a s odpovídajícím snížením přísunu vody pro turbíny. Státní povinnosti v oblasti životního prostředí tak mohou omezit stávající práva. Historická povolení často obsahovala tzv. výhradu nařízení (*Anordnungsvorbehalt*), což znamená, že držitelé vodohospodářských práv museli vždy počítat s tím, že provoz zařízení na využití vodní energie může být dodatečně a dynamicky přizpůsoben aktuálním zákonným požadavkům. Tento dynamický charakter právních povinností omezuje rozsah stávajících soukromých práv. Soud rozhodl, že odškodnění za plánem způsobené, byť dočasné

a trvalé, omezení provozu elektrárny není právně vyžadováno. Veřejné zájmy, jako je udržování spolkové vodní cesty pro lodní dopravu a zajištění ekologické průchodnosti, byly pro plánované zařízení natolik významné, že jejich prosazení na úkor protichůdných zájmů žalobců nebylo shledáno nepřiměřeným. Pokud navíc činnost státu, i když má dopad, zachovává nějaký prospěch (např. možnost pokračovat ve výrobě elektřiny z vodní energie), snižuje to argumentaci pro nepřiměřenou zátěž nebo náhradu škody.

5. Závěr

Ačkoliv rozhodnutí *Neubauer* poskytlo zásadní ústavněprávní rámec a zvýšilo povědomí o důležitosti ochrany klimatu, jeho praktický dopad se jeví spíše jako posílení a dynamická integrace klimatických ohledů do stávajícího argumentačního systému, než jako revoluční změna základních principů soudního přezkumu či rozsahu pravomocí jednotlivých složek státní moci. Jeho vliv se projevuje především v tom, že klimatické zájmy jsou nyní výslovněji zohledňovány a váženy, aniž by však nutně vedly k převratným změnám v individuálních rozhodnutích, zejména tam, kde se střetávají s jinými legitimními veřejnými zájmy a širokým legislativním uvážením.

Principy formulované v *Neubauer*, zejména důraz na mezigenerační spravedlnost a preventivní povinnost státu, přinášejí reinterpetaci klíčových liberálně-demokratických konceptů, které jsou relevantní pro ústavní právo obecně, včetně práva Evropské unie a mezinárodního práva. Úspěch rozsudku *Neubauer* může působit jako katalyzátor pro další klimatické žaloby. Jeho praktický dopad v konkrétních kauzách však nemusí být nijak výrazný, jak novější německá judikatura naznačuje.

O autorovi:

doc. JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., je vedoucím katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a poradcem na Nejvyšším správním soudu.

Abstract

DEVELOPMENT OF GERMAN CLIMATE LITIGATION FOLLOWING THE THE NEUBAUER CASE

This article analyses the development of German climate litigation following the landmark decision of the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht* – *BVerfG*) in the *Neubauer* case (2021). The *Neubauer* decision established significant principles regarding the state's duty to protect the climate, intergenerational equity, and the concept of intertemporal fundamental rights guarantees. This paper examines how subsequent decisions by various German courts (administrative, civil, and constitutional courts of the *Länder*) have interpreted and applied the principles set forth by the *BVerfG*. Based on a review of selected case law categorized by key legal themes – balancing public interests, the state's margin of appreciation, the potential derivation of subjective rights, and other related administrative and civil matters – the article identifies emerging trends in German climate jurisprudence. It explores how courts grapple with translating the constitutional mandate for climate protection into concrete judicial review, particularly concerning administrative actions, planning decisions, and even civil disputes indirectly related to climate change. The analysis highlights the ongoing judicial dialogue surrounding the implications of Art. 20a of the Basic Law (*Grundgesetz*) and its interplay with fundamental rights in the context of the escalating climate crisis. The article also references relevant German academic literature contextualizing these judicial developments.

Keywords: Climate litigation, Germany, Federal Constitutional Court, “*Neubauer*” decision, Art. 20a Basic Law, fundamental rights, intergenerational equity, balancing of interests, margin of appreciation, judicial review

PRÁVNÍ ASPEKTY OCHRANY DŘEVIN ROSTOUCÍCH MIMO LES

Mgr. Petr Jimramovský

Tato stať má za cíl shrnout a osvětlit problematiku právních aspektů ochrany dřevin rostoucích mimo les¹. Ačkoli se může zdát, že se této problematice věnují toliko tři ustanovení zákona a jedna prováděcí vyhláška, a tudíž není o čem psát, realita je poněkud jiná. Aspekty veřejnoprávní ochrany dřevin se vyznačují svými specifiky, které se promítají do problematiky přestupkové a s ní neodmyslitelně spjaté problematiky veřejnoprávních kontrol. Zajímavá je rovněž procesní stránka ochrany, a to mimo jiné s ohledem na účast veřejnosti v řízeních vedených v režimu zákona na ochranu přírody a krajiny. Ochrana dřevin navíc není reflektována pouze v předpisech veřejného práva. Její důsledky se automaticky promítají i do práva soukromého, zejména do vlastnických práv a soukromoprávní odpovědnosti za škodu. Všechny tyto aspekty ochrany dřevin by měly koexistovat ve vzájemné symbióze, neboť je žádoucí, aby byla aplikace institutů právního řádu vzájemně konzistentní. Tento článek se problematice ochrany dřevin věnuje právě optikou této symbiózy. Cílem článku je zejména poukázat na její bolavá místa a problematické aspekty ochrany dřevin obecně. Jeho prostřednictvím chci k těmto problematickým aspektům zaujmout vlastní názory a závěry. Článek rovněž obsahuje poznatky získané při studiu koncepčních řešení právní úpravy ochrany dřevin rostoucích mimo les obsažené v zahraničních právních úpravách, které mohou naši právní úpravě sloužit jako zdroj inspirace.

1. Základní východiska ochrany dřevin rostoucích mimo les

Základní parametry ochrany dřevin vymezuje zákon na ochranu přírody a krajiny. Je zřejmé, že ne každé dřevině je poskytována ochrana právě v jeho režimu. Zákon na ochranu přírody a krajiny na to pamatuje již ve svých úvodních ustanoveních, v nichž stanoví, že předmětem ochrany je strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvech na pozemcích mimo lesní půdní fond². Zákon tedy užívá negativního vymezení předmětu ochrany, které stojí v protikladu k pozitivnímu vymezení lesních pozemků v lesním zákoně³.

Podle odborné literatury není vhodné pojen „pozemek“ chápat doslovně. Ochrany zcela jistě požívají i dřeviny rostoucí na stavbách, v nádobách⁴, nebo vodních dílech⁵. Z ochrany poskytované v režimu ochrany přírody a krajiny nelze

¹ Pro účely textové hospodárnosti statě dále již jen „ochrana dřevin“.

² § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., na ochranu přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“).

³ § 3 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon.

⁴ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 95.

⁵ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 1998, č. j. 30 Ca 131/98-21.

vyjmout ani dřeviny tvořící silniční vegetaci⁶, ani dřeviny rostoucí u železničních drah⁷. Naopak se výslovně nevztahuje na náletové dřeviny rostoucí na hrázích sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k její akumulaci. Tyto dřeviny (vyjma těch, které požívají zvláštní ochrany) je vlastník vodního díla povinen bez ohledu na ustanovení zákona na ochranu přírody a krajiny odstraňovat⁸. Další omezení ochrany dřevin z hlediska jejich lokace vyplývají z kolizí s jinými veřejnými zájmy, které jsou prosazovány jinými veřejnoprávními předpisy⁹.

Zcela izolovaně nelze vykládat ani pojem „rostoucí“. Nynější doktrína se přiklání k názoru, že *a priori* je chráněna každá dřevina, která buďto roste nebo někdy v minulosti rostla¹⁰. To, zda bude suchý strom pokácen na základě povolení ke kácení, oznámení nebo zcela bez zapojení orgánu ochrany přírody, tedy bude záležet na okolnostech daného případu. Vhodnějším termínem se tedy jeví výraz „dřevina existující“.

Ochrana dřevin je realizována prostřednictvím tří základních pilířů, které jsou vyjádřeny v § 7 až § 9 zákona. Prvním z nich je ochrana před poškozováním a ničením dřeviny. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že kromě výše uvedené obecné ochrany jsou dřeviny chráněny i prostřednictvím dalších institutů ochrany přírody a krajiny. Jedná se o sekundární ochranu, v jejímž rámci jsou dřeviny chráněny jako vedlejší aspekt jiného objektu ochrany. Zásah do dřeviny se tedy může projevit nejen na dřevině samotné v izolovaném smyslu, ale i jako poškození jiného prvku přírody či krajiny, což se může projevit v rozsahu odpovědnosti původce zásahu¹¹. Tato ochrana může být dřevinám zprostředkována především ochranou významných krajinných prvků (registrovaných i chráněných ze zákona)¹², zvláště chráněných území¹³, zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin¹⁴, ochrany volně žijících

⁶ § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů; není však zcela vyjasněna role orgánu ochrany přírody v rámci realizace opatření k odstranění zdroje ohrožení pro pozemní komunikaci podle § 35 zákona o pozemních komunikacích.

⁷ § 8 odst. 2 zákona na ochranu přírody a krajiny, dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. 7 As 162/2015-59, ze dne 31. 10. 2016, č. j. 8 As 10/2016-33, ze dne 14. 9. 2021, č. j. 2 As 227/2020-39, nebo ze dne 31. 1. 2019, č. j. 3 As 172/2017-45. K problematice kácení dřevin v blízkosti drah více v: Jelínková, J. Stromoví v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy – vztah novely § 10 zákona o drahách k zákonu o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo* [online]. 2020, č. 4., s. 244–257.

⁸ § 59 odst. 1 písm. j) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, zákon č. 20/1987 Sb., zákon České národní rady o státní památkové péči, dále např. vybraná ustanovení zákona o vodách.

¹⁰ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání. Praha: Grada, 2018, s. 11.

¹¹ K souběhu přestupků a zásadě *ne bis in idem* viz další kapitoly.

¹² § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., významným krajinným prvkem může být dřevina samotná, nebo může být její ochrana zprostředkována například v rámci celostní ochrany údolní nivy.

¹³ § 14 a násl. téhož zákona.

¹⁴ § 48 a násl. téhož zákona.

ptáků¹⁵ nebo krajinného rázu¹⁶. Je přitom vhodné pamatovat na to, že pokud je pro dřevinu stanovena přísnější ochrana, je ochrana podle § 7 až § 9 zákona vyloučena. To vyplývá ze samotného znění § 7, přičemž zákon konkrétně jmenuje zvláštní ochranu v režimu ochrany památných stromů a stromořadí a ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Dle mého názoru je však přípustný výklad, podle něž je možné jedním skutkem zasáhnout jak do zájmu na zvláštní druhové ochraně, tak do zájmu na obecné ochraně dřevin, neboť každá z ochran mívá na jiný objekt¹⁷. Ochrana podle § 7 zákona se výslovně neuplatní u těch dřevin, které jsou chráněny prostřednictvím zvláštních právních předpisů¹⁸. Dle odborné literatury se tato výjimka nevztahuje na kácení stromů podle § 8 zákona¹⁹. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení se dále nevztahuje na zásahy učiněné v rámci boje proti invazním a škodlivým druhům rostlin a jejich šíření.

Nedovolený zásah do dřeviny je definován prováděcí vyhláškou č. 189/2013 Sb. jako „*takové poškození nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření*.“ Výraz „nedovolený zásah“, který vyhláška užívá, je však poměrně nešťastný, a v minulosti způsoboval výkladové problémy. Zákon totiž nepracuje s žádnou myslitelnou formou povolení poškození dřeviny, pouze se souhlasem s jejím pokácením. Souhlasy, které k poškození dřeviny správní orgány v minulosti vydávaly, jsou z pohledu doktríny nulitními akty. Judikatura je označuje za jakási dobrozdání bez právní účinnosti²⁰. Konzultaci plánovaného ořezu s orgánem ochrany přírody však lze určitě doporučit. Orgán ochrany přírody by měl zpravidla být tvořen odborně proškoleným personálem, který přípustnost plánovaného zásahu do dřeviny dokáže zcela jistě vyhodnotit²¹. Původce ořezu může mít díky takové konzultaci vyšší míru právní jistoty a předejít překvapivému stíhání za přestupek.

To, že je možné povolit pokácení dřeviny, a ne mírnější zásah ve formě například ořezu, se jeví být zajímavým paradoxem. Právní úprava zde však má svoji logiku. Škodlivé zásahy do dřevin jsou *a priori* zakázané, přičemž z tohoto pravidla existují výjimky. Kácení dřevin je právě jednou z těchto výjimek. K jeho provedení

¹⁵ § 5a téhož zákona.

¹⁶ § 12 téhož zákona; bude se jednat zejména o stromořadí vytvářející typický vzhled krajiny. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018-40.

¹⁷ Typicky se může jednat o zničení stanoviště chráněného druhu ptáka v souběhu s poškozením estetické funkce dřeviny.

¹⁸ Zákon č. 61/1964 Sb. a zákon č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 92.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, č. j. 1 As 54/2014-36.

²¹ V této souvislosti lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2024, č. j. As 12/2024-49, bod 24.

lze přistoupit v zákonem (a vyhláškou) stanovených případech, stejně jako u „prostého“ poškození dřeviny. V odůvodněných případech, kdy nad zájmem na ochraně dřeviny převládá jiný, ať už soukromý či veřejný zájem, lze povolit jejich kácení i nad rámec těchto výjimek. Zatímco paleta důvodů pro povolení kácení dřeviny je extrémně pestrá a vyplývá z okolností každého případu, důvody pro poškození dřeviny například ořezem jsou již pokryty zákonnými výjimkami.

Jak jsem již uvedl výše, pro vyhodnocení nepřipustnosti zásahu do dřeviny je třeba vyhodnotit, zda byly narušeny její společenské a ekologické funkce, které jsou hlavním předmětem poskytované ochrany. Společenské funkce jsou definovány samotnou prováděcí vyhláškou v jejím § 1 písm. b). Jedná se zejména o soubor funkcí dřeviny, které mají různé vlivy na lidskou společnost jak z hlediska zdravotního (vliv na mikroklima, prašnost, hluk), tak z hlediska estetického (pozorný čtenář si jistě všimne návaznosti na ochranu krajinného rázu). Ekologické funkce nejsou vyhláškou definovány. Odborná literatura je vymezuje jako funkce stromu jako biotopu, který využívají další organismy.²² Dřeviny tedy mají významnou funkci pro udržení biodiverzity, a to včetně stromů starých, dožívajících.²³ Konkrétní vymezení nepřipustného zásahu do dřeviny samozřejmě vyplývá z okolností každého jednotlivého případu a bude záviset na mnoha faktorech, které by měl správní orgán odborně a ve vzájemných souvislostech posoudit²⁴. Je třeba mít na paměti, že neodmyslitelným faktorem je i druh poškozené dřeviny, neboť různé dřeviny mohou mít různé a různé významné ekologické funkce²⁵. Opomenout nelze ani dobu, ve které byla dřevina poškozena, a to nejen s ohledem na její vegetační období, ale i na vegetační období dalších organismů, které s dřevinou sdílí ekosystém a žijí s ní v symbióze.

Typickým poškozením dřeviny, které je § 7 zákona zapovězeno, jsou nejrůznější ořezy (ať už větví nebo kořenů) nebo výřezy, či zasypání kořenové zóny stromu²⁶. Mezi další známé příklady lze řadit i zcela bizarní případy ořezů stromů do formy uměleckých soch, které byly dlouhou dobu orgány ochrany přírody tolerovány, či dokonce podporovány jako kompenzace za „pokácení“ dřeviny²⁷. Judikatura dovo-

²² Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 17.

²³ Jelínková, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. s. 56.

²⁴ Typicky se bude jednat o vyhodnocení funkce dané dřeviny pro zdejší ekosystém. V úvahu připadají celá řada dílčích aspektů, které může správní orgán vzít v potaz, a to jak elementy okolního prostředí a nahraditelnost funkce dřeviny, tak i funkce jednotlivých částí dřeviny včetně kořenového systému.

²⁵ Například vrby jsou významným rezervoárem pylu pro medonosné včely (viz Haragsim, Oldřich. *Včelařské byliny*. [s.l.]: Grada Publishing a.s. 122 s.), často jsou rovněž pro tvar větví a kmene využívány ptáky pro stavbu hnízd. Javor babyka je zase vhodný pro plnění společenských funkcí dřevin ve městech, jako je ochrana mikroklimatu, ochrana obyvatel proti prachu, hluku, atd. Jedná se totiž o dřevinu s vysokou mírou odolnosti proti znečištění ovzduší (viz Nagy, L., Ducci, F. *Acer campestre* – Field maple. EUFORGEN Technical Guidelines for Genetic Conservation and Use., 2004, s. 6). Význam dřeviny tedy závisí na její lokaci ve spojení s jejími konkrétními biologickými funkcemi.

²⁶ Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 56.

²⁷ Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 16.

dila i možnost poškození dřeviny prostřednictvím umístění šroubů do kmene stromu²⁸. Zvláštní formou poškození dřeviny může být poškození chemikáliemi nebo jinými látkami v rámci nesprávně provedeného ošetření dřeviny²⁹, nebo zanedbáním péče o dřevinu ve smyslu § 7 odst. 3 zákona. Judikatura dovodila, že za poškození, nikoli pokácení dřeviny, lze považovat i její vyvrácení s kořeny³⁰.

Prováděcí vyhláška vymezuje, za jakých okolností se o nepřípustné poškození dřeviny jednat nemůže. Jedná se v prvé řadě o případy, kdy je zásah veden snahou o zachování nebo zlepšení některé funkce dřeviny. Dále se bude jednat o situace, kdy je zásah proveden v rámci péče o zvláště chráněný druh rostliny nebo živočicha, v rámci péče o zvláště chráněné území prováděné v souladu s plánem péče nebo zásadami péče anebo v rámci péče o evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast prováděné v souladu se souhrnem doporučených opatření³¹. Dle mého názoru je první zmíněná výjimka nejproblematictější, neboť realizace zásahu do dřeviny v jejím režimu není opřena o žádný plán péče, či obdobný dokument, z jehož obsahu by šla přípustnost zásahu objektivně dovodit. S ohledem na absenci možnosti žádat o povolení k provedení této činnosti je tedy posouzení oprávněnosti zásahu realizováno až po jeho provedení, nezřídka kdy za složitého dokazování³². Podobné problematické mohou být zásahy do dřeviny prováděné za účelem zachování zvláště chráněného prvku přírody. Bude se jednat zejména o opatření sloužící k rozvoji biodiverzity, která mohou mít podobu tzv. veteranizace³³, pollardingu³⁴, či kroužkování dřevin³⁵. Hrozba rozporu takového zásahu do dřeviny může nastat hlavně

²⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 5 A 59/2019-71 nově potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2023, č. j. 6 As 280/2022-28.

²⁹ Například při ošetření za účelem odstranění pro dřevinu škodlivého jmelí. Existuje celá řada biologických (bakteriálních) a chemických přípravků, jakož i prostředků mechanické obrany, kterými lze dřevinu před účinky jmelí chránit. Jejich nesprávný výběr nebo aplikace však může vést k poškození dřeviny nebo okolního ekosystému (viz Rozsypálek, J., Polochová, V., Bábek, J., Javorský, D., Prouza, M., Martínek, P., Klečka, J. Poznatky o možnostech tlumení expanzivního nárůstu jmelí bílého. *Ochrana přírody*. 2022, č. 6, s. 33–36).

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 2 As 282/2019-46.

³¹ § 2 odst. 2 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

³² Již zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 5 A 59/2019-71.

³³ Veteranizací se rozumí záměrné poškození mladé a zdravé dřeviny za účelem vytvoření struktury typické pro dřeviny staré, které mohou sloužit jako obydlí pro ohrožené druhy zvířat. Jedná se zejména o dutiny, či zlomené nebo jinak poškozené větve a kmeny. U některých druhů stromů se podobná poškození využitelná živočichy tvoří přirozenou cestou i několik set let. V podrobnostech lze odkázat na webové stránky švédského projektu pro zachování typických dubových lesů: 09. Veteranization – Handbok.

³⁴ Pollardingem se rozumí odstranění vrchních větví dřeviny, v našich končinách typické zejména pro vrby. Správně provedený pollarding zlepšuje životní funkce některých druhů dřevin. V lesních porostech má navíc pozitivní vliv na biodiverzitu, neboť přechodná absence větví umožňuje slunečnímu svitu proniknout na větší plochu lesního podrostu. Blíže například v: Wojtkowski, P. A., 5 – Biodiversity, In: *Agroecological Economics*, Academic Press, 2008, s. 73–96.

³⁵ Kroužkování spočívá v odstranění borky po celém obvodu kmene stromu a přerušení vodivých pletiv. Strom následně odumírá, aniž by byl pokácen, což umožňuje vzácným druhům brouků realizovat jejich vývoj. Více zde: Jak pomoci motýlům a broukům kolem Vltavy? Třeba i kroužkováním stromů – *Ekolist.cz*.

v případě, kdy pro péči o zvláště chráněný prvek přírody neexistuje žádný podkladový dokument. Bude se jednat zejména o péči o zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin, pro něž neexistuje žádný záchranný program. V takovém případě bude velice vhodné předem zpracovat komplexní projekt zásahu³⁶.

Považuji v tomto bodě za vhodné zmínit některé výjimky v povolovacím principu kácení dřevin. Prováděcí vyhláška ve svém § 3 stanoví, kdy ke kácení není třeba povolení orgánu ochrany přírody. Je tedy zřejmé, že jejich pokácení není v rozporu s veřejným zájmem, resp. veřejný zájem na jejich zachování je z povahy věci převážen zájmy jinými. Domnívám se, že některé z těchto výjimek se musí do jisté míry vztahovat i na obecnou ochranu dřevin před jejich poškozováním. Jedná se především o možnost pokácet dřeviny o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí, nebo ovocné stromy³⁷. Jestliže zákonodárce výslovně netrvá na tom, aby byly tyto dřeviny chráněny před nejzásadnějším zásahem³⁸ ve formě jejich pokácení, těžko lze tvrdit, že by mělo být postihováno jejich méně invazivní poškozování ořezem³⁹. Můj názor může být podpořen i pohledem do zahraničí. Normy chránící dřeviny rostoucí mimo les vydávané rakouskými a německými lesy totiž stanoví výjimky souhrnně pro všechny druhy zásahů⁴⁰.

Dalším pilířem ochrany je péče o dřeviny vyjádřený v § 7 odst. 3 zákona. Ten stanoví, že vlastník dřeviny⁴¹ je o ni povinen pečovat, zejména ji ošetřovat a udržovat.

³⁶ Viz Pešout, P., Šíma, J., Stuchlíková, L. Veteranizace, pollarding a kroužkování stromů vs. jejich ochrana. *Ochrana přírody*. 2019, č. 6, s. 18 – 23).

³⁷ Lze vycházet z teze, že tyto dřeviny neplní společenskou funkci.

³⁸ Obdobně Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání., s. 98.

³⁹ Opačný názor mají Jelínková a Tuháček (viz Jelínková, Tuháček, *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 12) nebo znovu Jelínková v Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*, s. 58. Ačkoli je tento opačný názor opřen o metodiku MŽP, není podložen žádným věcným argumentem. I kdyby se ochrana dřevin před poškozením vztahovala na dřeviny, které jsou předmětem výjimky podle § 3 vyhlášky, těžko by se dalo například dovodit naplnění materiální stránky přestupku. Jediným logicky myslitelným případem, kdy by vyvození odpovědnosti za této právní konstelace dávalo smysl, by bylo takové poškození dřeviny, které by vyústilo k závažnému narušení okolního ekosystému, jehož je (byla) dřevina součástí. Lze si však teoreticky představit pouze takové zásahy do dřeviny, které mohou vyvolat zásadnější zásah do dřeviny a jejího ekosystému než kácení. V úvahu dle mého názoru připadá jediné její poškození chemickými či jinými cizími látkami, poškození jejího kořenového systému nebo její vyvrácení. Nikoli však ořez. Jak totiž poznám, zda jsem dřevinu ořezal na pařez, a tudíž posekal, nebo zda jsem ji ořezal na torzo? Dost často to vůbec poznat nemusím. Jak vysoký je „obvyklý pařez“? To je spekulativní. Opravdu je společensky nebezpečnější dřevinu useknout metr nad zemí, než ji useknout ve výšce obvyklého pařezu? Domnívám se, že nikoli. Který z uvedených zásahů do dřeviny více naruší její ekologické a společenské funkce? Jednoznačně její pokácení. Kdybych se řídil v literatuře uvedeným výkladem, mohl bych dřevinu z obavy z postihu raději pokácet, než riskovat její ořez za účelem zlepšení jejích funkcí, který by mohl orgán ochrany přírody hodnotit jako nepřipustný.

⁴⁰ Např. Beschluss Nr. 580/92 der Ratsversammlung vom 16. 10. 1992, Satzung zum Schutz und zur Pflege des Baumbestandes der Stadt Leipzig (Baumschutzsatzung); ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Podle § 507 zákona č. 89/2012 S., občanského zákoníku, je součástí pozemku rostlinstvo na něm vzešlé. Vychází se tedy z teze, že vlastníkem dřeviny je vlastník pozemku (kromě dřevin, na které

Dále toto ustanovení uvádí, že při výskytu nákazy dřevin epidemickými či jinými jejich vážnými chorobami, může orgán ochrany přírody uložit vlastníku provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin. V první řadě je třeba zmínit, že princip péče je ve skutečnosti potřeba chápat širěji než jen optikou tohoto ustanovení, ale i v duchu čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 1012 a násl. zákona č. 89/2012, občanského zákoníku. Komentované ustanovení totiž plní sekundární preventivní funkci ve smyslu civilního, zejména sousedského práva. Osoba, která v důsledku opomenutí⁴² nedostatečným způsobem pečuje o svoji dřevinu, se totiž nevystavuje pouze veřejnoprávní odpovědnosti⁴³, ale i následkům odpovědnosti soukromoprávní. Provázanost se soukromým právem je v tomto případě zcela evidentní. Neplnění povinnosti podle § 7 odst. 3 zákona může například přímo zapříčinit škody na majetku (například v důsledku ulomení větve stromu). Myslitelným důsledkem opomíjené péče o dřevinu je i šíření chorob dřevin (například choroba padlí postihující široký okruh druhů). Tento stav by bylo možné kvalifikovat jako imise ve smyslu § 1013 občanského zákoníku, proti jejichž produkci se lze bránit prostřednictvím zdržovací žaloby. Množina případů, ze kterých lze vyvodit soukromoprávní odpovědnost, se však od té druhé, „veřejnoprávní“ množiny liší⁴⁴.

Péče o dřeviny se bezprostředně dotýká i § 1016 odst. 2 občanského zákoníku. Toto ustanovení sleduje situaci, kdy jeden ze sousedů požaduje od souseda druhého odstranění přesahujících částí stromu na jeho pozemek. Pokud soused této žádosti nevyhoví, může tak „poškozený“ soused učinit sám. Toto právo ho však nezabavuje povinnosti ořez provést v souladu s § 7 zákona o ochraně přírody a krajiny. Domnívám se navíc, že kdyby byl ořez proveden v rozporu s tímto ustanovením, ztratil by soused pozici oprávněného podle § 1016 odst. 2 občanského zákoníku⁴⁵. Byl by tedy vystaven nejen veřejnoprávní sankci za poškození dřeviny, ale i soukromoprávní odpovědnosti za škodu na stromu. Zajímavé rozhodně je, že zatímco se veřejnoprávní ochrana dřevin vztahuje jak na stromy, tak na keře, ustanovení § 1016 odst. 2 občanského zákoníku stanoví pravidla týkající se toliko stromů. V odst. 3 dále stanoví, že části jiných rostlin přesahující na sousední pozemek může

se vztahuje zvláštní pravidlo podle přechodného ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku). Dřeviny na silničních pozemcích jsou příslušenstvím pozemní komunikace (§ 13 písm. d) zákona o pozemních komunikacích).

⁴² § 10 zákona č. 250/2016 Sb., přestupkového zákona.

⁴³ § 87 odst. 2 písm. e) a § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK, § 8 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, či § 148 a § 228 trestního zákoníku.

⁴⁴ Imisi může být například i stín. Ten může být způsoben větvemi stromu, jehož ořez jeho majitel zanedbává. Z pohledu veřejného práva zpravidla nepůjde o přestupek (pokud nenastane nějaká přídatná skutečnost v podobě vzniku škody nebo újmy na životním prostředí).

⁴⁵ Toto ustanovení ostatně výslovně zmiňuje, že ořez musí být proveden šetrným způsobem a ve vhodné roční době. Navíc musí existovat převaha zájmu na odstranění dřeviny nad zájmem na jejím zachování. Vazba na veřejnoprávní ochranu dřeviny je tedy z ustanovení zcela zřejmá.

soused odstranit šetrným způsobem bez dalších omezení. Obrat „bez dalších omezení“ se však jistě vztahuje pouze na omezení soukromoprávní.

V této kapitole nemůžu nezmínit Standardy péče o přírodu a krajinu vydávané Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR⁴⁶. Jedná se o rozsáhlý dokument, který obsahuje celou řadu doporučení pro orgány ochrany přírody, ale i potenciální původce zásahů do složek přírody a krajiny. Ačkoliv se jedná o nezávazný dokument, lze doporučit, aby ho subjekty nakládající se složkami přírody a krajiny při svém konání braly v potaz. Řada A tohoto doporučení vymezuje podrobné standardy týkající se ochrany dřevin rostoucích mimo les. Dá se předpokládat, že jestliže bude zásah do dřeviny proveden v souladu s arboristickými standardy, jeho původce bude mít lepší výchozí pozici například v rámci budoucího přestupkového řízení. Je však třeba pamatovat na to, že každý případ je třeba posuzovat podle jeho specifických okolností, a ani arboristické standardy nemusí původci zásahu pomoci vyhnout se odpovědnosti za přestupek. Obdobně lze odkázat na již citované metodiky Ministerstva životního prostředí, které mj. obsahují metodiku k posuzování zásahů do dřevin s ohledem na § 2 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

Závěrem této kapitoly lze tedy shrnout, že obdobný režim ochrany dřevin se uplatní jak pro volně stojící stromořadí s významným vlivem na krajinný ráz, tak na stromy rostoucí na soukromých zahradách, a to bez ohledu na to, zda byly vysazeny záměrně, nebo se jedná o dřeviny planě rostoucí. Pro orgán ochrany přírody tato skutečnost skýtá příležitost pro jistou míru diskrece, jak budou v jednotlivých věcech ať už v přestupkových nebo povolovacích řízeních postupovat.

2. Princip regulace kácení

Druhým pilířem ochrany dřevin je regulace jejich kácení⁴⁷. Kácením je myšleno nevratné odstranění nadzemní části dřeviny na obvyklou výšku pařezu, pokud s okolností nevyplyvá, že nemůže být ponechán pařez vyšší⁴⁸. Kácením může případně být i odstranění pařezu⁴⁹. Tento pilíř stojí na povolovacím principu; povolení ke kácení je možné vydat jen ze závažných důvodů po zhodnocení funkčního a estetického významu dřeviny⁵⁰. Z principu regulace zákon činí výjimky, a to buďto absolutní⁵¹ (ingerence veřejné správy je u některých dřevin vyloučena), nebo v podobě nahrazení principem oznamovacím⁵² či ohlašovacím⁵³. Speciální režim

⁴⁶ Dostupné zde: Platné standardy – AOPK ČR (nature.cz).

⁴⁷ Obvykle do 1/3 průměru kmene na pařezu.

⁴⁸ Pokud je ořez proveden výše, než ve výšce „obvyklého pařezu“, jedná se o torzo dřeviny, nikoli pařez.

⁴⁹ Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*, s. 57.

⁵⁰ § 8 odst. 1 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵¹ § 8 odst. 3 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵² § 8 odst. 2 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵³ § 8 odst. 4 zákona na ochranu přírody a krajiny.

má kácení dřevin pro účely realizace záměrů podle stavebního zákona; pro jejich účely má povolení formu závazného stanoviska, které je s účinností od 1. 1. 2024 v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, integrováno do jednotného environmentálního stanoviska⁵⁴. Do 31. 12. 2023 bylo pro stavební záměry vydáváno separátní závazné stanovisko⁵⁵. S ohledem na novost nynější úpravy však budou tato závazná stanoviska i nadále v doktríně práva životního prostředí relevantní, a to zejména v důsledku jejich zpětného (soudního) přezkumu.

Je zřejmé, že samotné povolení ke kácení nebude v mnoha případech původci zásahu k legalitě jeho postupu stačit. Jak uvádím výše, dřeviny mohou být chráněny i prostřednictvím jiné zákonné ochrany a povolení ke kácení tudíž původce nemůže zprostit povinnosti opatřit si například o povolení zásahu do významného krajinného prvku⁵⁶. Uvedené bude jednoznačně platit i v případě, pokud zákon stanoví výjimku z povolovacího principu kácení dřevin. Jinými slovy – nemusí být dán veřejný zájem na ochraně konkrétní dřeviny z arboristického hlediska, ale může zároveň existovat veřejný zájem na ochraně významného krajinného prvku, jehož je nedílnou součástí. Rozhodnutí o výjimce z jiné ochrany může, je-li to účelné, předcházet rozhodnutí o povolení kácení stromů⁵⁷. Je však třeba zdůraznit, že provázanost režimů ochrany funguje oběma směry. Platí tedy, že pokud původce zásahu obdrží například výjimku z ochrany volně žijících ptáků, pro jeho realizaci bude muset i nadále získat i povolení ke kácení dřevin⁵⁸. Vychází se totiž z teze, že mezi právní úpravou ochrany dřevin a ostatní úpravou není vztah obecnosti a speciality. Každá z ochran, která je dřevinám v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny poskytována, má odlišný objekt.

Obdobně platí i pro kácení dřevin v režimu stavebních záměrů. Povolení ke kácení dřevin bylo považováno za akt nezávislý na povolovacích aktech vydávaných podle stavebního zákona. Judikatura dovodila, že plánovaná výstavba může představovat závažný důvod pro kácení dřevin, a to zejména případech, kdy je zamýšlené kácení posuzováno zpětně k již vydanému územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení⁵⁹. Akt vydaný v režimu stavebního zákona však povolení kácení stromů

⁵⁴ Uvedené však neplatí pro kácení dřevin kvůli záměrům, které mají být umístěny byt jen zčásti ve zvláště chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti. V takových případech bude vydáváno separátní rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 83 odst. 9 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵⁵ § 8 odst. 6 zákona na ochranu přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2023.

⁵⁶ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 94.

⁵⁷ Orgán ochrany přírody žadatele zpravidla přeruší řízení o vydání povolení ke kácení a vyzve žadatele, aby si opatřil příslušné výjimky. Poté pokračuje v řízení.

⁵⁸ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 95.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 3 As 59/2020-68 nebo rozsudek téhož soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52.

nenahrazuje⁶⁰. Citované judikaturní závěry byly vyřčeny ve vztahu ke znění stavebního zákona a zákona na ochranu přírody a krajiny účinného do konce roku 2017, nicméně jsou zčásti přenositelné do úpravy nynější, která pro povolení kácení v režimu stavebních záměrů zavedla formu závazného stanoviska. Dle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že závazné stanovisko je i nadále prakticky autonomním aktem. Stavební úřad může vydat povolující rozhodnutí k záměru, jehož realizace fakticky vyžaduje kácení dřevin, aniž by tuto skutečnost sám posuzoval nebo měl k dispozici závazné stanovisko. Stavebník však v rámci realizace záměru nesmí provést kácení dřevin⁶¹.

S ohledem na autonomní charakter povolení ke kácení byla v minulosti řešena otázka, v jaké fázi povolovacího procesu (tedy zda před územním řízením, před stavebním řízením, či po obdržení stavebního povolení) si má stavebník povinnost povolení opatřit. Judikatura dovodila, že nejvhodnější se jeví doba, kdy je postaveno najisto, které dřeviny budou v souvislosti s realizací záměru pokáceny – tedy po vydání územního rozhodnutí o umístění stavby⁶². S tímto názorem souhlasí i odborná literatura, nicméně uznává, že s ohledem na přijetí novely zákona na ochranu přírody a krajiny č. 225/2017 Sb., a tedy přerodem povolení ke kácení u stavebních záměrů z rozhodnutí na závazné stanovisko, se tato debata stala zcela akademickou⁶³.

Akademicky zajímavým reliktem se ostatně od ledna 2024 stala i samotná autonomní povaha závazného stanoviska. Jednotné environmentální stanovisko, které bude nově závazné stanovisko ke kácení dřevin nově integrovat, totiž bude automatickým podkladovým aktem pro vydání povolení záměru. Nebude totiž rozhodné, zda stavebník o vydání stanoviska požádá, neboť dle § 184 odst. 3 nového stavebního zákona bude mít stavební úřad povinnost si ho sám aktivně vyžádat.

Rozhodnutí o povolení kácení dřevin bude často stěžejním prvkem prosazování sousedských práv. Ani skutečnost, že je osoba oprávněná k provedení zásahu proti sázení stromů v těsné blízkosti hraničících pozemků⁶⁴, ji neopravňuje toto právo realizovat v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny. Pro provedení zásahu je třeba naplnit podmínku rozumného důvodu, která nemůže být naplněna, pokud bude kácení stromu realizováno bez jeho oznámení či bez patřičného povolení⁶⁵.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 102/2013-31.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-52.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013-49.

⁶³ Židek, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 97.

⁶⁴ Dle § 1017 občanského zákoníku může vlastník sousedního pozemku požadovat, aby se soused zdržel sázení stromů na hranici sousedících pozemků, a pokud již tyto stromy vzrostly, aby je odstranil.

⁶⁵ Eliáš, K. *Stromy a občanský zákoník*. *Právník*, 2015, č. 11, str. 893, či KONEČNÁ, Michaela a Jitka VEČEROVÁ. *Zamyšlení nad § 1017 občanského zákoníku. Rekodifikace a praxe*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2015, III, 3/2015, s. 4–7.

Ustanovení § 92 odst. 3 ZOPK obsahuje výjimku z povolovacího principu, jakož i obecné ochrany dřevin, když uvádí, že povolení není třeba na činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu. Výjimka je absolutní, poškození přírody a krajiny však nesmí překročit nezbytně nutnou míru. Poškození dřevin musí být rovněž realizováno skutečně za tímto ustanovením vymezeným účelem; výjimka tedy nemůže sloužit jako ospravedlnění kácení na každém pozemku spravovaném Ministerstvem vnitra či obrany⁶⁶.

Blíže budu o procesu a náležitostech povolování kácení dřevin pojednávat v následující kapitole.

Jak jsem již uvedl výše, povolovací princip je doplněn principem oznamovacím. Ustanovení § 8 odst. 2 zákona obsahuje taxativní výčet případů, kdy původce zásahu může provést kácení nikoli na základě povolení, ale toliko písemného oznámení zaslaného orgánu ochrany přírody nejméně 15 dní před provedením kácení. Orgán ochrany přírody má v tomto mezičase možnost zamýšlené kácení vyhodnotit a případně ho omezit, zakázat nebo pozastavit⁶⁷. Oznamovací režim se uplatní například při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy, ze zdravotních důvodů nebo důvodů pěstebních⁶⁸. Náležitosti oznámení se řídí § 4 prováděcí vyhlášky.

Dále je povolovací princip doplněn principem ohlašovacím v režimu tzv. havarijního kácení. Ustanovení § 8 odst. 4 stanoví, že povolení není třeba v případech záměru kácení dřevin, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu. Jedná se tedy o případy, kdy je veřejný zájem na ochraně dřeviny převážen důležitějším veřejným zájmem. Oznamovací povinnost je v případě této výjimky stanovena *ex post*, a to ve lhůtě 15 dní od provedení kácení. Orgán ochrany přírody nemá na rozdíl od předchozí výjimky možnost kácení omezit, zakázat nebo přerušit⁶⁹.

Zákon tedy původci kácení v obdobných případech ponechává poměrně „volnou ruku“, což však může v praxi znamenat celou řadu aplikačních potíží. Volnost původce zásahu je totiž na druhé straně vykoupena jistou úrovní právní nejistoty spojenou s nebezpečím odpovědnostního postihu. Problémovosti ustanovení nepřispívá ani jeho abstraktní charakter. Oprávněnost kácení je tedy logicky posuzována až v rámci následné kontroly, potažmo přestupkového řízení. V tomto řízení

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 As 10/2019-27.

⁶⁷ V případě odstraňování dřevin za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze tak může učinit jen na základě závazného stanoviska drážního správního úřadu.

⁶⁸ Pěstebními důvody je míněno kácení z důvodu obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů. Judikatura dovodila, že za porost lze považovat i stromořadí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011-109).

⁶⁹ Výjimkou je ustanovení § 66 a § 82 odst. 3 ZOPK.

je například nutné prokázat, zda byl stavem dřeviny ohrožen život či zdraví osob. Posouzení této otázky však bude vždy záviset na hypotetických předpokladech.

Problematické může být i prokazování bezprostřednosti nebezpečí, které dřevina skýtá. Z odborné literatury vyplývá, že na tuto výjimku se uplatní obdobné právní nároky jako na případy krajní nouze. Bezprostřednost je tedy třeba chápat jako stav nebezpečí z prodlení, přičemž zřejmost nebezpečí by měla být patrná i bez znaleckého posouzení⁷⁰. Z čeho však lze, a naopak nelze v konkrétních případech dovodovat onu bezprostřednost nebezpečí? Zpravidla platí, že o bezprostřední nebezpečí se jedná v těch případech, kdy situace nedovoluje „jinou akci“. Pokud by měla tedy osoba realizující kácení čas obstarat si povolení, o bezprostřední nebezpečí se nejedná. Prokáže-li se, že mezi posouzením stavu dřeviny, případně rozhodnutím o jejím pokácení a samotným pokácením uplyne doba, v níž bylo možné povolení získat, nelze hovořit o havarijním stavu dřeviny, a výjimka tedy není aplikovatelná⁷¹. Z judikatury lze rovněž dovodit, že určitou roli může hrát poloha stromu. Tvzení o bezprostřednosti nebezpečí zpravidla bude hůře prokazatelné u dřevin, které se nachází na oplocených soukromých pozemcích. V případě nejistoty lze doporučit, aby osoba, která hodlá dřevinu pokácet, požádala orgán ochrany přírody o vyhodnocení stavu dřeviny a případně i o brzké vydání povolení ke kácení⁷². Rovněž lze doporučit pořízení obrazové dokumentace před a po pokácení dřeviny.

Literatura se zcela neshoduje ani v tom, jak se má vykládat pojem „škoda značného rozsahu“. Zákon o ochraně přírody a krajiny definici tohoto pojmu neobsahuje. Nabízí se analogická aplikace trestního zákoníku, který vymezuje pojem „značná škoda“⁷³. Dle metodického pokynu Ministerstva životního prostředí je podpůrné užití trestního zákoníku vhodné⁷⁴ a některá literatura je s tímto názorem v souladu⁷⁵. Jiná literatura v tomto ohledu vyjadřuje nejistotu⁷⁶. Problematickým bodem tohoto výkladu podle některé další literatury je, že je třeba riziko způsobené stavem dřeviny chápat více celostně. Měly by tedy být zhodnoceny i jiné potenciálně ohrožené hodnoty, jako možná ekologická újma na okolních dřevinách nebo možný zá-

⁷⁰ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání, s. 98–111.

⁷¹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2003, č. j. 5 A 27/2001–34, rozsudek téhož soudu ze dne 23. 8. 2023, č. j. 9 As 146/2021–37, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 250/2017–27.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 250/2017–27.

⁷³ § 138 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

⁷⁴ Metodická instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby. Věstník MŽP ČR [online]. 2021, roč. 31, č. 4, str. 6–7.

⁷⁵ Miko, L., Borovičková, H., Havelková, S., Roth, P., Stloukal, P., Vopálková, A. *Zákon o ochraně přírody a krajiny* [on-line]. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 117–120.

⁷⁶ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání, s. 97.

sah do kulturní památky⁷⁷. Osobně se přikláním k poslednímu zmíněnému názoru, neboť se domnívám, že „výpomoc“ trestním zákoníkem není zcela vhodná. Nelze totiž zcela konzistentně směřovat peněžní hranici určující závažnost trestněprávní odpovědnosti a hranici, kdy již převládne veřejný zájem na ochraně majetku nad ochranou dřevin. Druhá hranice totiž musí být zákonitě odvislá od většího množství chráněných zájmů, jejichž materiální hodnota nelze vyčíslit rigidně stanovenou částkou⁷⁸. Komentář k tomuto ustanovení lze uzavřít tak, že ačkoliv je dle mého názoru toto ustanovení problematické, lepší formulace ustanovení není s ohledem na objektivní charakter řešené problematiky zcela reálná. Lze si však představit konkrétní vymezení pojmu „škoda značného rozsahu“, které by alespoň zčásti přispělo k vyšší úrovni právní jistoty adresátů ustanovení.

Vágnost možnosti aplikovat výjimku podle § 8 odst. 4 zákona neuvádí do nejistoty pouze osobu, která hodlá havarijní kácení provést, ale nezřídka i orgán ochrany přírody, což může nabádat k využívání výjimky k obcházení povolovacího principu. Při dovozování odpovědnosti za nepovolené kácení dřevin je orgán ochrany přírody vázán zásadami trestního práva, a to včetně zásady *in dubio pro reo*. Vzniknou-li pochybnosti o tom, zda v daném případě skutečně nemohly být dány předpoklady k provedení havarijního kácení, může se osoba, která povolovací princip pomocí výjimky obešla, vyhnout i odpovědnostnímu postihu⁷⁹.

Zákon v § 8 odst. 3 dále stanoví absolutní výjimky z regulace kácení dřevin. Toto ustanovení je blíže konkretizováno prováděcí vyhláškou⁸⁰. Povolení, oznámení, ani zpětnému ohlášení pokácení dřeviny nepodléhají ty dřeviny, které alternativně splňují jednu ze čtyř stanovených podmínek⁸¹, a zároveň nejsou součástí významného krajinného prvku, náhradní výsadby, nebo stromořadí. Bližší pozornost si určitě zaslouží podmínka uvedená pod bodem a). Ta stanoví, že povolení ke kácení není třeba u dřevin, o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí. Některé dřeviny ale mohou být vícekmenné. Literatura se klání k názoru, že určujícím by měl v takových případech být kmen nejmohutnější⁸². Tato výjimka má přímou návaznost na tu uvedenou pod písmenem b). Do plochy zapojeného porostu dřevin se totiž nepočítají právě ty dřeviny, které splňují podmínku pod písm. a)⁸³. Při stanovení plochy se dále vychází z průmětu korun dřevin tvořících

⁷⁷ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání, s. 98–111.

⁷⁸ Hranice značné škody podle trestního zákoníku navíc v minulosti naznažovala změnu. Novelou č. 333/2020 Sb. účinnou od 1. 10. 2020 došlo k jejímu zvýšení z 500.000 Kč na 1.000.000 Kč. Názor, že by se touto změnou měl řídit i výklad komentovaného ustanovení, by byl jen těžko udržitelný.

⁷⁹ Viz například role neprokázání neexistence havarijního stavu dřeviny ve věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 3. 2024, č. j. 8 As 227/2022-46.

⁸⁰ § 3 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

⁸¹ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání, s. 98–111.

⁸² Viz tamtéž.

⁸³ § 1 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

patro na rovinu⁸⁴. Za zajímavost stojí i podmínka pod písm. d), která se (ve zkratce) týká ovocných stromů rostoucích v zahradách. Pro určení, zda se na danou dřevinu vztahuje výjimka je logicky nutné určit, zda se jedná o ovocný strom. Lze přitom vycházet z přílohy vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 378/2010 Sb., která obsahuje podrobný seznam ovocných rodů a druhů. Obdobný seznam ostatně obsahovala starší metodika Ministerstva životního prostředí⁸⁵. Zajímavostí rozhodně je, že mezi ovocné dřeviny se řadí i kaštanovník jedlý nebo ořešák vlašský, tedy dřeviny, které by laik do tohoto seznamu na první pohled nezařadil. Z literatury však vyplývá, že tuto výjimku nelze aplikovat mechanicky, a je třeba vždy posoudit, zda plní daná dřevina produkční funkci⁸⁶. V tomto bodě považuji za vhodné poukázat na genezi nynější prováděcí vyhlášky. Ta ve svém původním znění vymezovala výjimku týkající se ovocných stromů odlišně. Z jejího ustanovení § 3 písm. d) v kombinaci s tehdejší definicí zahrady v § 1 písm. c) vyplývalo, že volné kácení se vztahovalo na všechny stromy rostoucí na oplocených zahradách u rodinných nebo bytových domů, které nejsou přístupné veřejnosti. Tato úprava neměla dlouhého trvání (cca 1 rok), neboť byla novelou vyhlášky č. 222/2014 Sb. změněna do podoby obdobné té nynější. Zajímavostí je, že podobný „soukromoprávní“ přístup v duchu „co je za plotem, do toho nikomu nic není“, je doposud významně prosazován polskou úpravou ochrany dřevin rostoucích mimo les, a jistou roli hraje i v právní úpravě slovenské a některých dalších zahraničních úpravách (k tomu viz poslední kapitola tohoto odborného článku).

Výjimky podle § 8 odst. 2 až 4 mohou být fakticky prolomeny prostřednictvím § 66 odst. 1 a § 80 odst. 2 ZOPK. Orgán ochrany přírody má dle těchto ustanovení pravomoc kácení dřevin zakázat, nebo ho dodatečně podmínit provedením zmírňujících nebo kompenzačních opatření (omezit)⁸⁷. Toto platí i pro kácení, které je prováděno v rozporu s povolením, bez povolení, na základě nezákonného povolení⁸⁸, nebo pro nepřípustné zásahy do dřevin ve smyslu § 7 ZOPK. Považuji za vhodné poukázat na odstavec 2 téhož ustanovení, ze kterého vyplývá, že orgán ochrany přírody nemůže takto postupovat v případě, kdy je kácení dřevin pravomocně povoleno. Tento odstavec byl do zákona včleněn novelou účinnou od 1. 1. 2013. Zákonodárce tak reagoval na poznatky aplikace tohoto ustanovení v praxi. Nezřídka se stávalo, že nadřízený správní orgán ustanovení § 66 „zneužíval“ pro faktický následný zákaz kácení, i když bylo pravomocně povoleno. Postupoval tak pokud s uděleným povolením nesouhlasil, čímž obcházel ustanovení správního řádu o opravných a dozorcích prostředcích. Považuji změnu zákona začleněním

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 7 As 216/2016-30.

⁸⁵ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 76–77.

⁸⁶ Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 73–74.

⁸⁷ K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011-109.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, č. j. 5 As 22/2011-100.

odstavce 2 za racionální, nicméně své racionální opodstatnění měla i úprava předchozí. Zamezovala do určité míry tomu, aby se v případě zrušení povolení ke kácení správním soudem nestal jeho rozsudek toliko akademickým. Může se totiž stát, že do doby jeho vydání již dojde na základě pravomocného rozhodnutí ke kácení, a tedy k nevratné ekologické újmě⁸⁹.

3. Správní procesy spojené s ochranou dřevin rostoucích mimo les

O povolovacím principu kácení dřevin jsem pojednával již výše, nyní se pokusím přiblížit, jakým způsobem by měl správní orgán při jeho povolení uvažovat. Na tomto místě uvádím, že úvahy o přípustnosti kácení se uplatní bez větších rozdílů jak pro záměry nestavební, tak pro záměry, u kterých je vydáváno závazné stanovisko pro účely stavební, a to i po novele účinné od roku 2024.

Povolení ke kácení lze vydat jediné za závažných důvodů reprezentovaných jinými, veřejnými nebo soukromými zájmy, kterým musí dřevina ustoupit⁹⁰. Zákon tyto závažné důvody nedefinuje a jejich existenci je třeba posoudit případ od případu, stejně jako jejich převahu nad konkurujícím veřejným zájmem na zachování dřevin. Pro účely ochrany tohoto veřejného zájmu se hodnotí funkční estetický význam dřevin, což je kategorie, která pojmově vychází ze společenských a estetických funkcí dřeviny posuzovanými u jejich obecné ochrany. Jedná se o soubor biologických, krajinných a ekologických funkcí dřeviny, které se posuzují ve vztahu k jejímu umístění v přírodě a jejímu zdravotnímu stavu^{91,92}. Význam dřevin z těchto hledisek posuzuje orgán ochrany přírody a v odůvodnění rozhodnutí musí uvést, zda pokácením dřevin vznikne ekologická újma a v jakém rozsahu, jakož i zda jejich význam objektivně převyšuje zájem na jejich pokácení⁹³. Posouzení správním orgánem může být velmi komplexní a obvykle tedy bude vyžadovat obstarání znaleckého posudku, či provedení místního šetření. Obecně platí, že lze-li záměr zrealizovat i bez kácení, závažný důvod pro jeho provedení dán není⁹⁴. Správní orgán musí v jeho rámci zohlednit i dřívější závěry vyslovené v závazném stanovisku EIA, které může být zároveň určitým vodítkem pro určení významu dřevin zamýšlených ke kácení⁹⁵.

⁸⁹ Do jisté míry tomu může zabránit odkladný účinek žaloby/kasační stížnosti, případně předběžné opatření, nicméně ani jeden z těchto institutů nemůže případnému kácení v případě rychlé akce původce zásahu plně zabránit.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2020, č. j. 2 As 196/2018-78.

⁹¹ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 31.

⁹² Lze však kácet i dřeviny, které jsou v dobrém stavu, tj. špatný stav dřeviny není pro její pokácení podmínkou; viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2020, č. j. 2 As 196/2018-78.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013-49.

⁹⁴ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 57.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 67/2013-21.

Závažné důvody pro kácení však musí definovat žadatel; orgán ochrany přírody nemá povinnost tyto důvody domýšlet, pokud nevyplývají přímo z funkčního a estetického významu dřeviny⁹⁶. Kvalita posouzení žádosti tedy v mnohých případech vyplývá z kvality žádosti samotné, neboť bez vymezení důležitého zájmu na kácení dřevin nemůže správní orgán objektivně vyhodnotit jeho převahu nad zájmem na zachování dřevin. Každopádně je povinností orgánu ochrany přírody rozhodnutí o žádosti řádně zdůvodnit; musí uvést, jaké úvahy ho v rámci jeho správního uvážení vedly k tomu, aby vydal rozhodnutí právě o tomto obsahu⁹⁷. Ve výroku rozhodnutí musí orgán ochrany přírody přesně a nezaměnitelně specifikovat dřeviny dotčené povolovaným kácením⁹⁸.

Kácení může orgán ochrany přírody podmínit zmírňujícími omezeními. Může se jednat o podmínky odkládací (např. na dobu provedení záměru), podmínky omezující dobu přípustného kácení na dobu vegetačního klidu, či omezení platnosti povolení do určitého data. Konkrétní podoba podmínek však záleží na okolnostech každé jednotlivé věci a jejich uložení musí orgán ochrany přírody náležitě zdůvodnit.

Kácení dřevin je pojmově provázáno s ekologickou újmou, která v jeho důsledku vzniká⁹⁹. Ekologická újma se nahrazuje buďto uvedením do původního stavu, nebo faktickou kompenzací újmy, případně peněžní kompenzací¹⁰⁰. První možnost není vzhledem k charakteru kácení dřevin možná. V úvahu nepřipadá ani institut odvodů za kácení, neboť ten sice ZOPK výslovně předpokládá¹⁰¹, neexistuje však k němu prováděcí předpis. Stanovení odvodů v rozhodnutí by bylo (i přes zjištění peněžní výše ekologické újmy) nezákonné, a jejich stanovení v podzákonném předpisu by bylo protiústavní¹⁰². Uvedení odvodů do života by však bylo jistě vhodné. Bylo by tak zamezeno úskočnému jednání některých původců kácení, kteří sice pro formální splnění vysadí náhradní dřeviny, které však následně pokácí dřívě, než nabydou stanovené mohutnosti a k jejich pokácení bude opět třeba povolení.

Ekologická újma za kácení dřevin je tedy nahrazována prostřednictvím náhradní výsadby podle § 9 odst. 1 ZOPK a v menší míře i uložení povinnosti následné péče o dřeviny po dobu až pěti let. Povinnost náhradní výsadby je ukládána přímo v rozhodnutí o povolení kácení, lze uložit pouze tomu, kdo povolení obdržel,

⁹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, č. j. 45 A/2013-39.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 10/2007-109 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2024, č. j. 9 As 126/2022-45.

⁹⁹ Dle mého názoru se jedná o autonomní pojem, který nelze slučovat s pojmem ekologické újmy ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě.

¹⁰⁰ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 123.

¹⁰¹ § 9 odst. 1 a 3 ZOPK.

¹⁰² čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod; nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

a na jeho pozemcích, případně i na pozemcích jiného vlastníka, který s provedením náhradní výsadby souhlasil. Povinnost provést náhradní výsadbu nezatěžuje pozemek jako veřejnoprávní břemeno, je vázána výhradně na osobu žadatele¹⁰³.

Orgán ochrany přírody disponuje správním uvážením, zda povinnost náhradní výsadby uloží, nicméně tak nemůže činit libovolně. Vznik ekologické újmy je vázán na funkční a estetický význam dřeviny. Orgán ochrany přírody má povinnost odůvodnit, proč v daném případě nedošlo k zásahu do funkčního a estetického významu dřeviny, a tedy proč náhradní výsadbu neukládá¹⁰⁴. Je totiž nutné odlišit případy, kdy sice kácení vyžaduje formálně povolení, nicméně v jeho důsledku vzniká pouze zanedbatelná, neřkuli žádná ekologická újma, od případů, kdy ekologická újma vzniká. Dle mého názoru lze obdobně postupovat i při vyhodnocení společenské nebezpečnosti, resp. naplnění materiální stránky přestupku při realizaci kácení bez povolení (k přestupkům viz dále).

Uložení náhradní výsadby musí splňovat požadavek přiměřenosti. V této fázi uvažování může orgán ochrany přírody vycházet z vyčíslené ekologické újmy a jejího poměru k nákladům, které bude muset žadatel na náhradní výsadbu vynaložit. Může si přitom dopomoci Metodikou AOPK k oceňování dřevin rostoucích mimo les. Tento postup aprobovala i judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁰⁵. Při stanovení povinnosti provést náhradní výsadbu však nelze postupovat mechanicky pomocí srovnání ceny kácených a nových dřevin; je třeba zvažovat hodnotu dřeviny v delší časové perspektivě, neboť její užitečnost se v čase mění¹⁰⁶. Aby měla náhradní výsadba smysl (tj. aby došlo alespoň k částečné kompenzaci ekologické újmy), měla by být provedena v blízkosti původní polohy dřevin¹⁰⁷.

Za zmínku rozhodně stojí fakt, že institut náhradní výsadby nehraje roli pouze při kácení dřevin ve smyslu § 8 a § 9 zákona. Jak jsem již uvedl výše, ochrana dřevin může být zprostředkována i ochranou jiných prvků přírody a krajiny, například krajinného rázu a významných krajinných prvků. Domnívám se, že tato skutečnost může hrát významnou roli zejména v případě, že se pro kácení dotčených dřevin neuplatní povolovací princip (tj. dojde k uplatnění výjimky podle § 8 odst. 2 až 4 zákona). To znamená, že dřeviny, u kterých z pohledu zákona neexistuje veřejný zájem na jejich zachování kvůli jejich ekologickým funkcím v užším slova smyslu, stále může existovat veřejný zájem na uchování jejich (zejména estetických) funkcí ve slova smyslu širším. Existuje tedy praktická možnost zahrnout mezi kompenzační opatření při povolování zásahu do krajinného rázu nebo významného krajinného prvku právě povinnost provést náhradní výsadbu. Je však třeba mít na paměti, že

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2019, č. j. 7 As 300/2017-30.

¹⁰⁴ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 57.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2015, č. j. 7 As 280/2014-72.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2020, č. j. 2 As 196/2018-78.

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2020, č. j. 4 As 318/2019-36.

ochrana krajinného rázu a významných krajinných prvků je oproti ochraně dřevin rostoucích mimo les obsahově jiná, a institut náhradní výsadby k jejich ochraně primárně neslouží. Náhradní výsadba má tedy pro účely jejich ochrany jiný význam, a v individuálních případech nemusí jako kompenzační opatření nutně postačovat¹⁰⁸.

Zároveň je důležité dodat, že mezi náhradní výsadbou uloženou při kácení dřevin podle § 9 zákona a v rámci kompenzačních opatření při zásahu do významného krajinného prvku či krajinného rázu je i významný procedurální rozdíl. Povinnost provést náhradní výsadbu podle § 9 zákona je totiž povinností novou, nezávislou na kácení samotném, a pro její stanovení je třeba výslovně zákonné zmocnění. Tím se liší od povinnosti provést náhradní výsadbu v souvislosti se zásahem do významného krajinného prvku nebo krajinného rázu, která se považuje za omezení činnosti, jehož stanovení zákonné zmocnění nevyžaduje¹⁰⁹. To se v praxi projevuje tak, že uložení povinnosti náhradní výsadby nemůže nahradit úvahu orgánu ochrany přírody o tom, zda existují závažné důvody pro kácení dřevin. Provedení náhradní výsadby tedy samo o sobě nemůže ospravedlnit provedení kácení. V případě zásahu do krajinného rázu nebo významného krajinného prvku je náhradní výsadba integrlním aspektem zásahu a podmínkou jeho legality.

Tuto kapitolu lze uzavřít tak, že správní orgán je nadán správním uvážením v tom smyslu, zda kácení dřevin povolí, či nikoli. Jeho úvaha však musí být přezkoumatelná, musí vycházet z objektivních okolností případu a nesmí být motivovaná libovůlí. Měl by do své úvahy zahrnout význam dřeviny ze všech myslitelných hledisek, včetně jejího významu pro okolní ekosystém a její zdravotní stav. Zhodnocení dřeviny je třeba postavit proti zájmu na jejím pokácení a vyhodnotit, zda lze záměru, kterému „dřevina stojí v cestě“, dosáhnout i jinými způsoby. Správní orgán dále musí zhodnotit, zda kácením dřevin vznikne ekologická újma, a v případě, že je odpověď kladná, uložit žadateli povinnost náhradní výsadby. Náhradní výsadba není všelék – nemůže nahradit úvahu správního orgánu o tom, zda existuje vážný důvod pro kácení, který převažuje nad veřejným zájmem na ochraně dřevin. Může však, pokud je to vzhledem k okolnostem účelné, sloužit jako podpůrný argument pro povolení kácení. Jsem toho názoru, že obdobně věcně a „neformalisticky“ by měl správní orgán uvažovat i co se týče řízení o přestupku (k tomu viz 5. kapitola).

4. Veřejnost a ochrana dřevin

Pozornost si jistě zaslouží problematika účasti veřejnosti při ochraně dřevin rostoucích mimo les manifestovaná zejména prostřednictvím zajištění účasti envi-

¹⁰⁸ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2024, č. j. 2 As 120/2024-84, a ze dne 11. 9. 2024, č. j. 4 As 107/2024-72.

¹⁰⁹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 4 As 411/2019-32 a ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018-29.

ronmentálních spolků ve správních řízeních vedených v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny, a tedy i řízení o vydání povolení ke kácení dřevin, zakotveným v § 70 odst. 3 resp. odst. 2 zákona. Platí, že se spolek může za splnění zákonem vyjmenovaných podmínek¹¹⁰ účastnit „řízení podle tohoto zákona“. Tento slovní obrat byl do zákona včleněn novelou č. 225/2017 Sb., a to společně s novým § 8 odst. 6 a novým § 56 odst. 6 týkajícím se výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů vydávaných pro stavební účely. Tato změna se nijak věcně nedotkla řízení o vydání povolení ke kácení, neboť toto řízení bylo zcela nepochybně „řízením podle tohoto zákona“.

Změna se však zásadně dotkla účasti spolků v řízeních podle stavebního zákona, pro jejichž účely je vydáváno závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 (resp. § 6 odst. 6) zákona. Tato řízení se totiž pojmově neodehrávala v „režimu tohoto zákona“. Motivem pro vyloučení spolků z těchto řízení byl pokus o zefektivnění a urychlení výstavby. Nejednalo se však o pokus příliš šťastný. Spolky totiž sice byly vyloučeny ze správních řízení, nicméně i nadále jim svědčila žalobní legitimace podle § 65 soudního řádu správního¹¹¹. Těžiště věcné argumentace, kterou do řízení mohly spolky potenciálně vznést, tak bylo bezděky přeneseno na správní soudy. S touto argumentací by se soud seznámil jako první orgán veřejné moci. Soud navíc nemá v případě zjištění nezákonnosti rozhodnutí jinou možnost, než rozhodnutí zrušit (tj. nemůže využít apelačního principu). Tyto skutečnosti mohly v mnohých případech způsobit, že se řízení podle stavebního zákona spíše prodloužilo¹¹². Nová úprava však i přes obsáhlé disentanční stanovisko, pod nímž bylo podepsáno hned sedm soudců, obstála před Ústavním soudem¹¹³. Úprava zavedená novelou č. 225/2017 Sb. však stihla za dobu své účinnosti vyvolat aplikační potíže¹¹⁴. Jedním z hlavních problémů této úpravy byla dle mého názoru její nekonzistentnost. Jestliže je úlohou environmentálních spolků prosazovat celospolečenský zájem na ochraně životního prostředí z pozice subjektu, který disponuje vůlí a dostatečnou odborností takto činit, není udržitelné, aby byla jejich role omezena v řízeních o povolení stavebních záměrů, jejichž vliv na životní prostředí je bezesporu rámcově zásadnější (často se jedná o kácení většího množství dřevin) než u běžného kácení dřevin (často se jedná o kácení jedné dřeviny), u kterého byl dohled ze strany zájmových subjektů i nadále připuštěn.

¹¹⁰ 1) jedná se o spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, 2) má právní subjektivitu, 3) oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno, 4) nejedná se o navazující řízení EIA.

¹¹¹ V návaznosti na mezinárodní závazky, které České republice vyplývají z Aarhuské úmluvy, jejich žalobní legitimaci dovedl nejprve pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Ústavní soud (nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14), načež ji rozšířil Nejvyšší správní soud i na řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295).

¹¹² Obdobnou kritiku vznáší i Vomáčka, V., Židek, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 45, s. 36

¹¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

¹¹⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 9 As 193/2022-35.

Novelizačním zákonem č. 284/2021 Sb. však s účinností od 1. ledna 2024 došlo ke zrušení § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK¹¹⁵. Téhož dne rovněž vešla v účinnost další novela ZOPK, č. 149/2023 Sb., která mění nynější znění § 70 odst. 3. Dle nového znění tohoto ustanovení se environmentální spolek smí účastnit správního řízení podle ZOPK, jakož i „řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1.“ Dřívějším nejasnostem ohledně účasti spolků v dotčených řízeních je tedy definitivně konec. Spolky však byly zpět do řízení podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK připuštěny fakticky již o pár měsíců dříve, a to díky judikatuře Nejvyššího správního soudu¹¹⁶. Ten naznal, že za „řízení podle tohoto zákona“ je nutno považovat i řízení o vydání územního rozhodnutí v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny¹¹⁷.

V nedávné minulosti naznal změny přístup k možnosti účasti spolků v řízení přestupkových ve vazbě na § 70 odst. 2 ZOPK. Jejich účast výslovně připustil Ústavní soud¹¹⁸, čímž se odchýlil od dříve prezentovaného názoru Nejvyššího správního soudu¹¹⁹. Ten se držel teze, že účast spolků má svůj význam z hlediska prevence poškození životního prostředí; spolky nemohou fungovat jako soukromí žalobci a dohlážitelé nad zákonností postupů veřejné správy, kteří by v řízení trestní povahy narušovali rovnováhu řízení. Ústavní soud se s tímto posouzením neztotožnil, přičemž svůj opačný názor opřel o potřebu eurokonformního výkladu vnitrostátního práva a aplikaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Ačkoli byl nález Ústavního soudu předmětem odborných diskuzí, často i značně kritických¹²⁰, prozatím značně obecnou tezi účastenství spolků v přestupkových řízeních zatím vrcholné soudy v rámci své pozdější judikaturní činnosti blíže nerozvedly, a tudíž se zatím jedná o tezi značně teoretickou.

Osobně bych v účasti spolků v řízeních o přestupcích podle ZOPK viděl výhody i nevýhody. Spolky, jejichž členy jsou odborníci na ochranu prvků přírody a krajiny, by mohly přispět ke správnému posouzení věci ze strany orgánu ochrany

¹¹⁵ Úpravu nahradily instituty jednotného environmentálního stanoviska a společného povolení (viz předchozí kapitola).

¹¹⁶ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 193/2022-35 a ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26.

¹¹⁷ Blíže též Vedral, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, č. 1, 2021, na který ostatně ve svých rozsudcích Nejvyšší správní soud taktéž odkazuje.

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016-31.

¹²⁰ Vomačka, V., *Přikrmování Schrödingerovy kočky: Ústavní soud podpořil účast ekologických spolků v přestupkovém řízení (polemika)*. *České právo životního prostředí*, 2019, Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., č. 51, s. 93-110.

přírody, a mohly by zároveň fungovat jako záruka určité prevence před ovlivněním jeho rozhodování ze strany obviněného. To by však bylo platné pouze za předpokladu, že samotný spolek bude fungovat ryze nezávisle, a nebude skrytě nátlakovou skupinou ovládanou jinými osobami za účelem prosazování soukromých zájmů. Zároveň považují za značně problematickou představu, že by spolek mohl zvrátit rozhodnutí orgánu ochrany přírody pomocí opravných prostředků nebo správní žaloby. Tím by se dle mého názoru dostal plně do role podobné státnímu zástupci v trestním řízení, avšak s tím rozdílem, že oproti státnímu zástupci by se do ní nedostal prostřednictvím ústavních a zákonných mechanismů chránících principy fungování demokratického systému výkonu spravedlnosti, ale pouze jako prostý zájemce. Takovými zájemci by přitom mohly být i spolky tvořené osobami, které by k takové funkci neměly odpovídající vzdělání, a jak jsem již uvedl výše, spolky sloužící soukromým zájmům. Zároveň bych považoval za značně nekonceptní, kdyby byla případně na jednu stranu umožněna účast spolků v řízeních přestupkových, avšak nikoli v řízeních trestních týkajících se environmentálních trestných činů.

Dřevinám může být ochrana poskytnuta i prostřednictvím soudního přezkumu, který může být iniciován právě environmentálním spolkem. Doktrína možnosti spolků disponovat aktivní legitimací v soudním řízení správním prodělala turbulentní genezi. Jejich přístup k soudu byl dříve odvozován toliko z jejich účastenství ve správním řízení, od čehož se odvíjel i značně omezený okruh námitek, které mohl spolek v soudním řízení uplatnit; jednalo se toliko o námitky týkající se porušení procesních práv spolku ve správním řízení¹²¹. Tento přístup byl následně odmítnut s odkazem na význam Aarhuské úmluvy Ústavním soudem, který ve své judikatuře rovněž vymezil podmínky, za nichž může spolek namítat i skutečnosti znamenající zásah do jeho hmotných práv. Tyto podmínky spočívají v předmětu činnosti spolku, který tedy musí být subjektem vystupujícím na ochranu životního prostředí, a ve vztahu spolku k dotčené lokalitě¹²². Ústavní soud tyto závěry vyslovil toliko ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, následná judikatura Nejvyššího správního soudu však tuto doktrínu rozšířila i na žalobu proti rozhodnutí¹²³.

V posledních letech byla žalobní legitimace environmentálních spolků v judikatuře Nejvyššího správního soudu vztažena i na žaloby proti dalším aktům a postupům veřejné správy. Environmentální spolky se tedy mohou domáhat zrušení veřejnoprávní smlouvy¹²⁴, či prostřednictvím zásahové žaloby i zásad péče národního parku (potažmo i plánů péče jiných území požívajících zvláštní ochrany)¹²⁵.

¹²¹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42.

¹²² Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2024, č. j. 2 As 8/2023-33.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023-56.

V citovaném rozsudku č. j. 6 As 166/2023-56 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že činnost environmentálních spolků přesahuje kolektivní zájmy jejich členů, neboť působí jako prvek demokratického diskurzu při ochraně veřejného zájmu a jako přídatný prvek kontroly veřejné správy. Doktrína tedy postupně zcela opouští původní civilistický přístup k účasti spolků v řízení před soudem, a stále více upřednostňuje přístup aktivní občanské společnosti vystupující na obranu důležitých veřejných zájmů, které by jinak neměl kdo hájit.

Lze tedy říci, že nynější judikatura umožňuje spolkům vystupovat na obhajobu těchto zájmů daleko komplexněji než dříve, což je s ohledem na komplexnost životního prostředí a paletu možností orgánů veřejné správy do životního prostředí zasahovat logickou genezí. Nejinak je to u dřevin rostoucích mimo les, které mohou být negativně ovlivněny nejen prostřednictvím správního rozhodnutí (například povolení o jejich kácení), ale i opatřením obecné povahy (například územním plánem, který počítá s pokácením dřevin za účelem plánované výstavby), či veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 68 zákona na ochranu přírody a krajiny uzavřenou mezi vlastníkem či nájemcem pozemku a orgánem ochrany přírody k péči o pozemky z důvodů ochrany přírody. Dřeviny mohou být i předmětem zvláštní územní ochrany, která je realizovaná pomocí plánů a zásad péče¹²⁶. Plány a zásady péče stanoví orgánu ochrany přírody nejen mantinely rozhodování ve správním řízení, ale i provádět faktické zásahy do prvků přírody a krajiny, tedy i do dřevin rostoucích mimo les. Environmentální spolky proto mohou plány a zásady péče napadnout prostřednictvím zásahové žaloby. Domnívám se, že s ohledem na nynější judikатурní trendy by tento žalobní typ mohly environmentální spolky využít i při obraně dřevin proti faktickým zásahům *stricto sensu*, tedy domáhat se přímo ukončení jejich poškozování orgánem veřejné moci, ke kterému může dojít jak v důsledku jeho činnosti, tak i nečinnosti¹²⁷.

Dále považuji za vhodné podotknout, že Nejvyšší správní soud nepřiznává možnost účasti ve správním řízení o kácení dřevin pouze subjektům provádějícím kácení a environmentálním spolkům. V nedávné minulosti dovodil, že účastníkem správního řízení mohou být i sousedé, neboť kácení dřevin může negativně zasáhnout do jejich vlastnického práva a pohody bydlení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zmínil funkce dřevin, které na pohodu bydlení mohou mít vliv, zejména ty související s mikroklimatem v dané lokalitě. Nutno dodat, že v citované věci

¹²⁶ Ustanovení § 38 a § 38a zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹²⁷ V případě dřevin by mohlo omisivní jednání orgánů veřejné správy vypadat například tak, že neučiní náležité administrativní kroky k zabránění poškození nebo kácení dřevin v rozporu se zákonem. V této souvislosti nemohu nezmínit proslulý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, ve věci ŽAVES, který v podstatě zavedl možnost „vyžalovat si“ v případě dotčení hmotných práv žalobce zahájení správního řízení z moci úřední (samozřejmě za současného splnění dalších podmínek). Možnost spolku donutit orgán ochrany přírody zakázat nezákonné zásahy do dřevin rostoucích mimo les však zůstává pouze teoretickou úvahou.

Nejvyšší správní soud dotčení pohody bydlení žalobce (bytového družstva) nedovodil, a to zejména s ohledem na velikost dřeviny a vzdálenost dřeviny od bydliště členů žalobce¹²⁸.

Tímto se dostávám k problematice tzv. žalobních námitek ve veřejném zájmu¹²⁹ vznesených subjekty, které byly účastníky územního, stavebního, či společného řízení podle stavebního zákona z titulu dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva¹³⁰. Jedná se o komplexní a prozatím judikaturou nedořešenou problematiku, která má značný výzkumný potenciál (nejen) ve vztahu ke všem složkám životního prostředí, avšak již značně přesahuje materii tohoto článku. Pouze ve zkratce uvádím, že problematika byla poprvé komplexně řešena v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 187/2017-264¹³¹, a to ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který vznesla obec. Závěry tohoto usnesení byly v následné judikatuře Nejvyššího správního soudu vztaženy právě na účastníky správního řízení, a to i v řízeních s environmentálním přesahem¹³². Z citované judikatury vyplývá, že žalobce, který je dotčen na svých právech změnami na sousedním pozemku, může proti těmto změnám brojit i pomocí námitek směřujícím proti porušení pravidel, která slouží toliko k ochraně veřejného zájmu¹³³. Jsem však toho názoru, že ve věci této problematiky existuje judikатурní rozpor. Pozdější judikatura totiž uvedenou doktrínu vztáhla na správní rozhodnutí navzdory tomu, že usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 187/2017-264 správní rozhodnutí ze svých závěrů výslovně vylučuje. Dřívější judikatura, podle níž vznášení námitek ve veřejném zájmu není možné, je tudíž taktéž třeba považovat za stále aktuální¹³⁴.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2025, č. 8 As 54/2024-52.

¹²⁹ Námitkou ve veřejném zájmu je třeba chápat námitku odlišnou od námitek vznesených v zájmu soukromém, a od námitek vznesených ve prospěch třetí osoby.

¹³⁰ Vymezení okruhu přípustných námitek ve správním řízení je obsaženo v § 89 odst. 4, § 94n odst. 3 a § 114 odst. 1 č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Přípustnost žalobních námitek je judikaturou odvozována právě z těchto ustanovení, judikatura se však rozchází v jejich výkladu. Dodávám, že v režimu nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., je obsaženo ustanovení § 190 odst. 2 a 3, které okruh přípustných námitek vymezuje obdobně.

¹³¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

¹³² Zejména rozsudek ze dne 9. 5. 2024 č. j. 6 As 366/2023-46 nebo ze dne 22. 2. 2024, č. j. 6 As 232/2022.

¹³³ Konkrétněji řečeno, je-li stavba na sousedním pozemku postavena v rozporu s právními předpisy, může nezákonnost stavby žalobce namítat i tehdy, pokud samotná nezákonnost přímo nesouvisí s dotčením jeho práv, a zároveň se s jeho právy zjevně nemíjí (nejedná se o námitky ve prospěch třetích osob nebo o námitky toliko procesních pochybení správního orgánu). Ve věci č. j. 6 As 366/2023-46 se jednalo o absenci závazného stanoviska EIA, ve věci č. j. 6 As 232/2022 o správnost výpočtu parkovacích míst.

¹³⁴ Jedná se zejména o rozsudky ve věcech plynáren; např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2022, č. j. 4 As 416/2019-43, rozsudek ze dne 23. 2. 2021, č. j. 9 As 262/2020 – 30, rozsudek ze dne 30. 5. 2023, č. j. 7 As 410/2021-30, či rozsudek ze dne 24. 5. 2023, č. j. 4 As 36/2023-38.

5. Veřejnoprávní odpovědnost a kontrolní postupy

V této kapitole se budu věnovat veřejnoprávní odpovědnosti přestupkové. Jsem si vědom toho, že zásah do dřevin může být i trestným činem, pro účely této statě však není trestně-právní odpovědnost na tomto úseku ochrany životního prostředí tolik podstatná. Dle mého názoru se zde totiž nejzajímavější třecí plochy objevují mezi kategorií přestupků a činů, jejichž společenská nebezpečnost této kategorie nedosahuje. Vymezení přestupkové odpovědnosti za nepřípustné zásahy do dřevin v podstatě vyplývají z předchozích kapitol. Tato kapitola na ně tedy bude v určité míře odkazovat.

Pokud neuvažujeme o souběhu přestupků¹³⁵ se zásahy do jiných zájmů chráněných ZOPK, lze zásahy do dřevin trestat s ohledem na jejich typ podle několika ustanovení ZOPK. Zákon rozlišuje, zda zásah realizovala fyzická osoba nebo osoba právnická (případně FO podnikající)¹³⁶. Poškození/pokácení dřeviny je u FO trestáno podle § 87 odst. 2 písm. e) (jedna dřevina), případně podle § 87 odst. 3 písm. d) (skupina dřevin); u PO podle § 88 odst. 1 písm. c). Skutková podstata přestupků počítá se zásahem v podobě poškození nebo pokácení dřeviny „bez povolení“¹³⁷. Jelikož poškození dřeviny povolení podléhat nemůže, je třeba obrát „bez povolení“ chápat v jeho širším smyslu, tedy jako zásah do dřeviny, které škůdce neměl právo provést¹³⁸.

Neoznámení nebo neohlášení kácení ve smyslu § 8 odst. 2 a 4 zákona se trestá podle § 87 odst. 1 písm. e), resp. § 88 odst. 1 písm. h)¹³⁹. Objektem tohoto přestupku není ochrana dřevin jako taková, ale zájem na včasném informování orgánu ochrany přírody o provedení kácení. Přestupky tedy nemají totožný následek jako přestupek provedení kácení bez povolení. Byl-li tedy pachatel přestupku dříve uznán nevinným z přestupku spočívajícím v nezákonném pokácení dřeviny, neboť orgán ochrany přírody neprokázal, že dotčené dřeviny nebyly v havarijním stavu, může být i nadále uznán odpovědným ze spáchání přestupku spočívajícího v nedodržení ohlašovací povinnosti¹⁴⁰.

¹³⁵ Jednočinný souběh je typicky možný s přestupkem spočívajícím v narušení krajinného rázu, narušení významného krajinného prvku, zásahu do zvláště chráněné části přírody nebo do biotopu volně žijících ptáků (k podrobnějším úvahám viz kapitola č. 2). Možný je i souběh s přestupky podle jiných předpisů, namátkou přestupek poškození cizí věci podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 4. a odst. 2 písm. a) bod 4. zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

¹³⁶ Kromě toho zákon v § 86 odst. 2 ZOPK umožňuje uložení náhradního opatření, např. dodatečné náhradní výsadby. Uložení této povinnosti nemusí nutně souviset s deliktním konáním osoby.

¹³⁷ Slovním obratem „bez povolení“ se míní i provedení kácení v rozporu s uloženými omezujícími podmínkami kácení.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2024, č. j. 1 As 12/2024-45.

¹³⁹ Kromě výše uvedených skutkových podstat zákon zná i přestupek neprovedení uložené náhradní výsadby (§ 87 odst. 1 písm. g), resp. § 88 odst. 1 písm. h) ZOPK).

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2024, č. j. 8 As 277/2022-46.

S ohledem na v předchozích kapitolách popsané nejasnosti může výše popsané zákonné vymezení odpovědnosti působit potíže. Zprv musí správní orgán správně vyhodnotit, zda se v daném případě jedná o poškození nebo pokácení dřeviny, což je stěžejní zejména u přestupků fyzických osob. Jejich přestupky totiž mohou být z hlediska následné pokuty zařazeny do různých stupňů. Představme si následující situaci. Pachatel uřeže strom v dolní polovině jeho kmenu. Správní orgán tento čin vyhodnotí jako poškození dřeviny, za což lze uložit pokutu ve výši až 20.000 Kč, v případě, že by tak učinil u skupiny dřevin, hrozila by mu pokuta do výše 100.000 Kč. Kdyby dřevinu/y uřežal o 10cm níže, správní orgán by čin vyhodnotil jako jejich pokácení. Vzhledem k tomu, že zákon pro oba typy činů volí totožnou skutkovou podstatu, není situace na první pohled problematická. Problém nastává až v situaci, kdy by pachatel takto uřežal dřevinu, neřkuli skupinu dřevin, u nichž by mu svědčilo právo je pokácet z důvodů uvedených v § 8 odst. 2 a 4 zákona. Za neohlášení/neoznámení kácení (nehledě na počet dřevin) mu totiž hrozí pokuta do výše 10.000 Kč. V případě skupiny dřevin se jedná o zásadní rozdíl. Jak jsem již uvedl v předchozích kapitolách, výklad, podle něž je poškození závažnějším zásahem do dřeviny než kácení, je neudržitelný, neboť zhoršení funkcí dřeviny nemůže být zásadnější než jejich zničení. Správní orgán by měl toto při své úvaze o trestu zohlednit, a v daných případech ukládat pokutu, která nebude přesahovat výši 10.000 Kč. Jen stěží by totiž zdůvodnil, že vyšší trest by byl v souladu se zásadou individualizace trestu, zejm. s ohledem na závažnost přestupku, ve smyslu přestupkového zákona¹⁴¹. Povaha a závažnost přestupku definuje základní atributy pro uložení druhu a výměry sankce za přestupek. Zatímco povaha činu vyplývá z povahy chráněného zájmu samotného, závažnost reflektuje konkrétní okolnosti případu a intenzitu činu, která je v těchto věcech zásadně nižší¹⁴². Trest ve větší výši tedy dle mého názoru nemůže tyto požadavky respektovat.

Výše uvedené rozhodně neznamená, že byl-li by pachatel přestupku oprávněn provést kácení na oznámení podle § 8 odst. 2 nebo na ohlášení podle § 8 odst. 4 zákona, opravňuje ho to tyto dřeviny bez dalšího poškozovat. Hodlá-li daná osoba provést zásah do dřeviny a nevztahují-li se na tento zásah výjimky ze zákazu poškozování dřevin, musí postupovat v souladu s oznamovacím či ohlašovacím principem, a dřevinu pokácet¹⁴³.

Za potenciálně ještě více problematické považují případy, kdy osoba provede ořez dřeviny, na které se vztahuje jedna z výjimek z povolovacího principu kácení dřevin podle § 8 odst. 3 ZOPK. V případě pokácení např. ovocné dřeviny totiž dané

¹⁴¹ § 37 odst. 1 a § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon).

¹⁴² Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Štátný, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. s. 226.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2024, č. j. 1 As 12/2024-49.

osobě žádný postih hrozit nemůže, což z formálních hledisek u prostého ořezu neplatí. Dle mého názoru je však nutné zvážit i hlediska materiální vyjádřená společenskou nebezpečností daného jednání¹⁴⁴. Přestupek je třeba chápat v jeho formálně-materiálním pojetí. Na jedné straně tedy lze trestat pouze zákonem jmenovaná jednání (formální hledisko), na druhé straně však nelze trestat jednání, která nedosahují jisté úrovně společenské nebezpečnosti. Společenská nebezpečnost je pojem, jehož prostřednictvím odlišujeme přestupky od trestných činů, ale i přestupky od jednání, která jsou z hlediska veřejně chráněných zájmů bagatelní, nebo ryze formální. Svou roli hraje i určení výše a druhu sankce za přestupek v rámci společensky nebezpečnostního rozpětí, v němž lze o jednání hovořit jako o přestupku¹⁴⁵.

Zásah do dřeviny, pro které ochrana proti kácení neexistuje, je přestupkem pouze z formálního hlediska. Zákonodárce výslovně netrvá na ochraně společenských a estetických funkcí dřevin, na které se vztahuje uvedená zákonná výjimka, neboť v případě kácení jsou tyto funkce dřeviny nenávratně zničeny. „Nepřípustný“ ořez takové dřeviny tedy nemůže představovat skutek stejné či větší společenské nebezpečnosti než její pokácení, které však trestat nelze (jejich pokácení nemůže být považováno za společensky nebezpečné). Jak jsem již uvedl výše, do hry navíc vstupuje i poměrně nejasné rozlišení mezi ořezem a pokácením dřeviny, a tedy i velmi nízká úroveň právní jistoty osoby, která hodlá ořez provést. Výklad, podle něž je pokácení např. ovocné dřeviny z hlediska zájmů na ochraně přírody zcela v pořádku, ale její uříznutí o pár centimetrů výše již v pořádku není, je jen stěží udržitelný.

Tyto závěry ob stojí obzvláště přihlédneme-li k tomu, že materiální znaky přestupku nemusí být naplněny navzdory tomu, že pachatel poškodil dřevinu, na jejíž ochraně zákonodárce trvá i co se týče kácení. Správní orgán má povinnost zjistit skutkový stav tak, aby bylo zřejmé, zda jsou materiální předpoklady pro správně-právní odpovědnost naplněny bez ohledu na druh dřeviny, a to například s přihlédnutím k jejímu zdravotnímu stavu¹⁴⁶.

Jestliže správní orgán dospěje k názoru, že materiální stránka přestupku nebyla naplněna, nemůže danou osobu za přestupek vůbec trestat. Správní orgán by měl v takovém případě věc podle § 73 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona odložit, případně, pokud vzhledem k okolnostem již řízení o přestupku zahájil, ho podle § 86 odst. 1 písm. a) téhož zákona zastavit. Jestliže by však správní orgán ctil spíše formální hledisko přestupku a naznal, že ořez např. ovocného stromu je pojmovým přestupkem, měl by dle mého názoru alespoň volit odpovídající sankci. Zákon mu k tomu dává možnosti. Zaprvé může správní orgán upustit od potrestání ve smyslu § 43 odst. 2 přestupkového zákona. Jedná se o řešení, které se obsahově blíží zasta-

¹⁴⁴ § 5 zákona č.250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁴⁵ Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., et al. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 64-66.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 3 As 282/2019-46.

vení přestupkového řízení. Vychází z teze, že projednání přestupku je s ohledem na okolnosti věci pro nápravu pachatele dostatečným prostředkem. K projednání přestupku však do jisté míry dochází i před zastavením přestupkového řízení. Rozdílem je, že při upuštění od potrestání je osoba, která ořez provedla, uznána vinnou z přestupku. V budoucnu jí tato skutečnost může být přičtena k tíži jako přitěžující okolnost podle § 40 písm. c) přestupkového zákona. V její sféře se však upuštění od potrestání jiným způsobem neprojeví. Zadruhé může správní orgán pachatele potrestat napomenutím ve smyslu § 45 přestupkového zákona. Tento trest se rovněž nijak neprojevuje v majetkové sféře pachatele, od upuštění od potrestání se však liší svým výstražným charakterem¹⁴⁷, a je tudíž přísnějším institutem.

Orgán ochrany přírody by měl rozlišovat i případy, kdy je proveden zásah do dřeviny, na kterou se zákonná ochrana nesporně vztahuje jak formálně, tak i materiálně, avšak okolnosti věci výrazně snižují úroveň společenské nebezpečnosti skutku. I v těchto případech připadá v úvahu odložení věci, zastavení řízení, upuštění od potrestání či uložení napomenutí. Bude se jednat zejména o situace, kdy jsou z pohledu ZOPK zasaženy funkce dřeviny pouze minimálně, či dokonce vůbec. Jsem toho názoru, že se bude jednat hlavně o dřeviny rostoucí na oplocečných soukromých pozemcích. Jejich ořezem (pokácením) často nedojde k žádné újmě na estetických funkcích, které dřevina z krajinného hlediska zastává. Totéž lze říci o jejich společenských funkcích, které se budou spíše vztahovat k ekosystému dané zahrady. Takové dřeviny budou tedy plnit funkce, které jsou významné spíše pro vlastníka pozemku, nikoli z perspektivy veřejného zájmu.

Převaha soukromého zájmu na zachování či nezachování funkcí dřeviny nad veřejným zájmem na její ochraně je ještě lépe viditelná v případech, kdy je poškození dřeviny produktem sousedských sporů. Strana sporu, která poškozenou dřevinu vlastní, má obvykle legitimní zájem na náhradě škody, která jí v důsledku provedení ořezu náleží. Nezřídka má však i zcela nelegitimní zájem na veřejnoprávním potrestání souseda. Skrze přestupkové řízení může poškozená strana snáze dosáhnout „předsouzení věci“ v rámci adhezního řízení. Nepovažuji za vhodné, aby v soukromoprávních sporech vystupovaly orgány veřejné moci v pozici advokáta jedné ze stran.

Výše uvedené názory mohou podpořit hned několika argumenty. První z nich vyplývá přímo z materiálního charakteru ochrany dřevin. Jestliže jsou z pohledu veřejného práva chráněny společenské a estetické funkce dřeviny, lze trestat pouze zásahy, které na těchto funkcích působí újmu. Tato skutečnost vyplývá nejen z konceptu společenské nebezpečnosti skutku, ale i ze základních principů funkce správních orgánů. Ty mají dle § 2 odst. 4 jednat tak, aby jejich činnost směřovala k ochraně veřejných, nikoli soukromých zájmů, a zároveň by měla být jejich činnost

¹⁴⁷ Napomenutí má přímou vazbu na další budoucí porušení téhož chráněného zájmu ze strany téhož pachatele. Jeho obsahem je i poučení o následcích takového jednání. Pokud by k jednání opětovně došlo, nebylo by s ohledem na význam a obsah napomenutí další napomenutí možné.

přiměřená okolnostem. Z § 2 odst. 3 správního řádu rovněž vyplývá požadavek na přiměřenost zásahů správních orgánů do práv a oprávněných zájmů osob. Tato ustanovení kladou důraz na diskreční možnosti správního orgánu. Ten by měl vyhodnotit, zda první poznatky o skutku odůvodňují další kroky ve věci, a tedy zda je vhodné zahájit kontrolní proces, či dokonce rovnou přestupkové řízení, nebo zda věc ponechá k řešení v oblasti práva soukromého.

Pokud k zásahu do dřeviny dojde v rámci sousedského sporu, měl by správní orgán především přispět k urovnání sporu mezi oběma stranami¹⁴⁸. V rámci tohoto postupu lze předejít putativnímu postupu proti jedné ze stran sporu, na jejímž potrestání nemá veřejná moc reálný zájem, a vynalézt efektivnější řešení konfliktní situace, které může být přijatelné pro obě strany. Skutečnost, že správní orgány nevyužívají možnost být v obdobných sporech jakýmsi mediátorem, považují za velkou škodu a za důkaz, že v České republice prozatím nebyl dokonán přechod z tradičního pojetí veřejné správy vycházejícího z kombinace Rakousko-Uherské úřednické tradice a totalitního pojetí správního orgánu jako zprostředkovatele lidové spravedlnosti. Nynější správní řád však vychází z jiného, liberálnějšího pojetí vztahu veřejné moci a soukromých osob. I proto má správní orgán povinnost s přihlédnutím k okolnostem věci považovat smír za primární možné řešení, a minimalizovat tak vrchnostenský zásah do soukromoprávních vztahů¹⁴⁹. Projevem naplnění uvedené zásady může být projednání věci s oběma stranami (které povede k vyjasnění situace a k „uklidnění vášní“ pro obě strany) a následné odložení věci/zastavení řízení. Správní orgán tak může přispět k urovnání sporu do budoucna, což je nejen účelnější a hospodárnější, ale i pro strany sporu z pohledu budoucí perspektivy příjemnější řešení než bezúčelné a z hlediska veřejného zájmu nepodstatné potrestání jedné ze stran. Správní orgán může samozřejmě dospět i k prostému zastavení řízení/odložení věci bez pokusu o smírné řešení.

Je však třeba mít na paměti, že pro dřeviny rostoucí na soukromých a oplocených pozemcích neexistuje zákonná výjimka, a tudíž je nutné zvážit okolnosti každého případu zvlášť. I v případě převahy soukromoprávní stránky věci není v některých věcech možné ignorovat zřetelně identifikovatelné zásahy do zájmů chráněných veřejnoprávními předpisy. Není totiž vyloučeno, že i dřevina rostoucí na soukromém oploceném pozemku neplní důležité funkce, např. ve formě esteticky hodnotné dominanty přesahující hranice pozemků nebo vlivu na ekosystém s obdobným přesahem.

Odborná literatura rovněž uvádí, že není možné trestat osoby za zásahy do dřevin, jsou-li provedeny v dobré víře ve správnost aktů veřejné správy, které se později ukáží jako nezákonné, či nicotné. I zde je však vždy nutné přihlédnout k okolnostem každého případu, které se mohou lišit s ohledem na osobu, která zásah do dře-

¹⁴⁸ § 5 správního řádu.

¹⁴⁹ Potěšil, L. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 61–62.

viny podnikla, a na druh pochybení veřejné správy. Formálně nezákonné jednání osoby tedy bude spíše ospravedlnitelné v případech, kdy je akt veřejné správy následně zrušen pro nezákonnost, oproti situaci, kdy je akt od počátku nicotný (např. povolení k ořezu). Spíše je třeba dobrou víru předpokládat u laických fyzických osob, než u osob, které kácení provádí v rámci své podnikatelské činnosti¹⁵⁰.

Dlouhodobým předmětem diskuze bylo správné určení osoby, která je za přestupkové jednání odpovědná. Ořez nebo kácení stromů je totiž nežádka prováděno na objednávku. Zákon o ochraně přírody a krajiny počítá výslovně s odpovědností osoby, která provádí zásah¹⁵¹. Tato formulace skutkové podstaty v minulosti působila značné potíže – zadavatelé prací mohli uniknout postihu a zároveň kryt subjekt, který práce na ořezu/kácení stromů vykonal. V judikатурní praxi však postupně převážil názor, že i odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze¹⁵². Tento závěr však stál výhradně na judikatuře. Tehdejší přestupkový zákon neumožňoval trestat přestupkovou součinnost ve formě návodu, organizátorství, pomoci, nebo spolupachatelství. Situace se změnila přijetím nového přestupkového zákona, který tento postih umožňuje, nicméně pouze v případě, stanoví-li tak zákon¹⁵³. Zákon o ochraně přírody však, stejně jako žádný jiný složkový zákon práva životního prostředí, cestu zakotvení přestupkové součinnosti nezvolil¹⁵⁴. Judikatura však i po změně právní úpravy souhlasně následovala judikaturou dřívější, a lze tak uzavřít, že odpovědnost zadavatele je i nadále možná¹⁵⁵. V praxi je třeba dbát na to, aby správní orgán k určení odpovědného subjektu nepřistupoval výběrově, ale s ohledem na okolnosti věci¹⁵⁶. S touto problematikou úzce souvisí problematika zavinění. Je třeba zkoumat, která ze smluvních stran měla větší podíl na výsledné podobě poškozeného stromu, či zda jedna ze stran ve věci postupovala nezaviněně, tj. ani v nevědomé nedbalosti.

S problematikou veřejnoprávní odpovědnosti úzce souvisí i problematika kontrolních postupů, které jsou prostředkem zjišťování skutečností relevantních k vyvození odpovědnosti osoby, která nepřipustný zásah do dřeviny provedla. Na tyto postupy je možné nahlížet jako na kontroly *stricto sensu*, tedy kontroly prováděné v režimu zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, a kontrolní postupy *largo sensu*,

¹⁵⁰ Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 118.

¹⁵¹ Obdobně ostatně platí pro dřívou většinu skutkových podstat přestupků podle ZOPK.

¹⁵² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, č. j. 6 A 234/96-35, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 As 131/2016-25, později rovněž rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018-40. Z judikatury plyne, že „Podstatnou okolností je zjištění, zda práce fakticky prováděl v plném rozsahu pouze zhotovitel, nebo se zadavatel na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně jejich místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd.“

¹⁵³ § 13 odst. 4 přestupkového zákona.

¹⁵⁴ Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 37.

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2022, č. j. 6 As 153/2021-19.

¹⁵⁶ Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 119.

mezi něž řadíme rovněž podobné postupy vykonávané podle správního řádu nebo ostatních zákonů.

Kontrolní řád zakotvuje ucelený systém povinností a oprávnění kontrolujícího subjektu, a jim odpovídajících práv a povinností kontrolované osoby, který je rámcově využitelný ve všech oblastech veřejného práva. Právě komplexnost a vzájemná propojenost jednotlivých oprávnění kontrolující osoby činí z kontroly jedinečný prostředek dokazování. Kontrolní protokol, který je jejím výstupem, je významným¹⁵⁷, i když ne nezpochybnitelným důkazním materiálem v následném přestupkovém řízení. Kontrola se však od jiných obdobných prostředků značně liší. Jedná se totiž primárně o prostředek prevence, její funkce pro přestupkové řízení (jako prostředku dokazování) je funkcí sekundární¹⁵⁸. Je ji tedy třeba zásadně odlišit od navazujících, zejména sankčních řízení¹⁵⁹. S ohledem na značný rozsah oprávnění kontrolujícího subjektu¹⁶⁰ se navíc jedná o prostředek značně invazivní, což je podtrženo drakonickými pokutami, které mohou kontrolovanou osobu postihnout za nesoučinnost.

Je zřejmé, že užití kontrol je velmi dobrým prostředkem jak prevence, tak zjišťování přestupkově relevantních okolností, v případech, kdy jsou prováděny v průmyslových provozech. Kontrolující osoba v těchto situacích nemá jinou možnost než vstupovat na pozemky, odebírat vzorky a vyžadovat součinnost kontrolované osoby. I postupy správního orgánu, které nejsou správním řízením, však podléhají korektivu základních zásad vyjádřených v úvodních ustanoveních správního řádu¹⁶¹. Kontrolní orgán by tedy měl kriticky vyhodnotit, jaký postup je přiměřený okolnostem věci a jeho zákonným možnostem. V rámci kontroly by tedy měl provádět šetření toliko v nezbytném rozsahu (tj. neměl by například vyžadovat vstup na pozemky, které z povahy věci nemohou souviset s kontrolovanou skutečností). Požadavek přiměřenosti by se však měl vztahovat i na volbu prostředku kontroly v širším smyslu. V opačném případě by mohlo dojít k excesivnímu zásahu do soukromí kontrolované osoby a ke zprostředkovanému porušení zásady zákazu nucení k sebeobviňování. Kontrolovaná osoba totiž nejčastěji obdrží oznámení o zahájení kontroly, ze kterého se dozví o rozsáhlých oprávněních kontrolního orgánu a o po-

¹⁵⁷ Kontrolní protokol může být jediným podkladem rozhodnutí o přestupku (§ 81 přestupkového zákona).

¹⁵⁸ Jinými slovy – kontrola ověřuje soulad reality se zákonem, a pokud tento soulad neexistuje, může na ni navazovat přestupkové řízení. Předmětem kontroly je tedy ověření toho, zda daná osoba plní či neplní své veřejnoprávní povinnosti (§ 2 kontrolního řádu). Neměla by z principu fungovat pouze jako ospravedlnění pro zahájení přestupkového řízení nebo jako prostředek potrestání pachatele.

¹⁵⁹ Jelínková, J., *Kontrolní řád, Správní řád (vybraná ustanovení) Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016., s. 16.

¹⁶⁰ Podle § 8 a § 9 kontrolního řádu je kontrolující osoba oprávněna vstupovat na soukromé pozemky včetně budov (vyjma obydlí mimo stanovené výjimky), pořizovat fotodokumentaci, odebírat vzorky a provádět měření, vyžadovat aktivní součinnost kontrolované osoby, atd.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 1 As 332/2020-66.

kutě, která jí hrozí za nepřipadnou nesoučinnost, a na základě tohoto faktického nátlaku „na sebe řekne i to, co nemusí“. Právě kombinace součinnosti s kontrolovanou osobou a rozsáhlých oprávnění osoby kontrolující vytváří obsahový význam kontroly a její charakter. Ten by měl být reflektován v samotné činnosti správního orgánu tak, že ve vhodných případech bude zvolen jiný, méně invazivní postup.

Odborná literatura naznačuje, že výběr kontrolního postupu v širším smyslu je na kontrolním orgánu¹⁶². Aniž bych chtěl zcela vyloučit užití kontroly v rámci přestupků na úseku ochrany přírody a krajiny, které může být v mnohých případech vhodné, je třeba k této problematice přistupovat více materiálně. Dřeviny, jejichž poškození či pokácení je předmětem zkoumaného skutku, často rostou na veřejných pozemcích nebo na pozemcích veřejně přístupných. Jejich obhlídka kontrolním orgánem je tedy možná i bez součinnosti kontrolované osoby ve smyslu § 7 kontrolního řádu¹⁶³. Kontrolní orgán tedy často může využít terénní šetření prováděné v režimu ohledání věci podle § 54 správního řádu, eventuálně v kombinaci s institutem zajištění důkazu podle § 138 téhož zákona¹⁶⁴. K vyvození odpovědnosti za přestupek totiž nejčastěji postačí obhlídka dřeviny za současného pořízení fotodokumentace, v případě kácení dřevin též informace o absenci povolení. Povolení ke kácení není dokumentem, který by měl orgán ochrany přírody vyžadovat striktně po původci kácení a nařizovat za tímto účelem kontrolu. Povolení, či informaci, zda bylo povolení vydáno, může správní orgán získat přímo od dotčeného správního orgánu, který ho vydal/měl vydat. Účelem kontroly je totiž v prvé řadě zjištění skutečného stavu věci (tj. stavu pozemku, dřeviny, atd.). Kontrola tedy přijde v úvahu zejména v případech, kdy bude orgán ochrany přírody považovat vstoupit na oplocený pozemek, nebo vyžadovat další součinnost kontrolované osoby. Bude-li považovat za vhodné odebrat vzorky, není v případě zájmů chráněných zákonem třeba nařizovat kontrolu, neboť má možnost postupovat podle § 62 ZOPK (viz níže).

Dle mého názoru lze vycházet z teze, že pokud by správní orgán nepovažoval za vhodné zahájit kontrolu z preventivních důvodů, nemá důvod ji zahájit ani z důvodů prokázání přestupku. Jak jsem již naznačil výše, účelem kontroly je, aby se kontrolující osoba vlastními smysly seznámila s jejím předmětem. Kontrola prováděná „od stolu“ tudíž nemůže plnit svůj účel¹⁶⁵. V praxi je běžné, že správní orgán zahájí kontrolu toliko za účelem zjištění pachatele přestupku. To je ale účelem pře-

¹⁶² Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. s. 126–129.

¹⁶³ Rozdíl terénního šetření prováděného v rámci kontroly a jiného terénního šetření tkví v tom, že v rámci kontroly má kontrolovaná osoba povinnost umožnit kontrolnímu orgánu vstup na pozemek. U běžného terénního šetření tuto povinnost nemá, a kontrolní orgán je tedy odkázán na zjištění učiněná zpoza plotu.

¹⁶⁴ Odborná literatura ostatně vnímá tyto postupy jako alternativní ke kontrolám (viz Jelínková, J., *Kontrolní řád, Správní řád (vybraná ustanovení) Praktický komentář*, s. 14).

¹⁶⁵ Srov. Hanák, J., Průchová, I., a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování práva životního prostředí*. Brno: Masarykova Univerzita, 2017. s. 25.

stupkového řízení, nikoli kontroly¹⁶⁶; i když nezastírám, že zjištění pachatele může být často jejím vedlejším produktem. Správní orgán by neměl s kontrolovanou osobou toliko vést výslech, při němž se ho (v praxi často písemně a bez seznámení se s předmětem kontroly) ptá, zda ořez provedl on, a za jakých okolností tak učinil. K tomuto slouží institut vysvětlení podle § 137 správního řádu¹⁶⁷. Vzepření se požadavku na provedení vysvětlení je navíc trestáno o poznání mírněji než nesoučinnost v rámci kontroly¹⁶⁸. Zbytečné zahajování kontroly často vede toliko ke zbytečnému obtěžování kontrolovaného subjektu a jeho sekundárnímu trestání za nesoučinnost ve věcech, kdy jeho součinnost ani není bezpodmínečně nutná pro posouzení věci.

Nelze opomenout ani prostředky, které orgánu ochrany přírody ke zjištění stavu věci poskytuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Dle § 62 zákona mají pracovníci orgánů ochrany přírody, prokáží-li se služebním průkazem¹⁶⁹, „*právo vstupovat v nezbytných případech na cizí pozemky při plnění úkolů vyplývajících z tohoto zákona a dalších předpisů na úseku ochrany přírody a krajiny. Mohou přitom provádět potřebná měření, sledování, dokumentaci a požadovat informace nezbytné ke zjištění stavu přírodního prostředí.*“ Jedná se do jisté míry o dublující právní úpravu k veřejnoprávním kontrolám. Zajímavé je, že při nespolupráci s orgánem ochrany přírody hrozí fyzické osobě pokuta ve výši maximálně 10.000 Kč¹⁷⁰. Právnícká osoba a fyzická osoba podnikající však může obdržet až milionovou pokutu¹⁷¹. Pokud se však zaměříme pouze na fyzické osoby, jedná se z hlediska hrozeb spojených se zjišťovacím postupem správního orgánu o šetrnější a vhodnější postup. Obsah oprávnění správního orgánu podle § 62 ZOPK nadto lépe odpovídá charakteru chráněných zájmů, kterých se zjišťovací postup správního orgánu týká (k tomu viz výše). Je tedy otázkou, zda s ohledem na požadavek přiměřenosti činnosti orgánů veřejné moci není ve většině případů vhodnější postupovat podle § 62 ZOPK, případně ve spojení s výše uvedenými postupy podle správního řádu. Dle mého názoru je význam komentovaného ustanovení vytvářet paralelní postup k oprávněním podle kontrol-

¹⁶⁶ Kontrolovaná osoba může být od osoby pachatele ve výsledku odlišná.

¹⁶⁷ Úřední záznam o podání vysvětlení může na rozdíl od kontrolního protokolu sloužit jako důkazní prostředek pouze v souhrnu s jinými důkazy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 1 As 25/2014-48). Případné doznání pachatele učiněné v rámci kontroly bude mít úplně stejnou hodnotu, a tudíž není podání vysvětlení v tomto smyslu „slabším“ institutem. Správní orgán totiž ani po doznání pachatele není zbaven povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008–115).

¹⁶⁸ Podle § 137 odst. 2 může správní orgán v těchto případech uložit pokutu až 5.000 Kč. Podle § 15 kontrolního řádu činí pokuta za nesoučinnost až 500.000 Kč.

¹⁶⁹ Judikatura dovodila, že povinnost prokázat se služebním průkazem není možné chápat příliš formalisticky, neboť její striktní dodržování by v některých případech fakticky zamezilo řádnému výkonu dozorové činnosti. Platí však, že pokud nehrozí nebezpečí prodlení, je orgán ochrany přírody povinen informovat vlastníka pozemku o vstupu předem (viz judikatura citovaná v Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. s. 131).

¹⁷⁰ § 87 odst. 1 písm. d) a odst. 4 písm. a) ZOPK.

¹⁷¹ § 88 odst. 1 písm. g) o odst. 3 písm. a) ZOPK.

ního řádu a záleží na okolnostech případu, který z obou postupů bude s ohledem na ně vhodnější¹⁷².

Jen pro pořádek uvádím, že předmětem „kontroly“ v širším slova smyslu může být i ověření splnění povinnosti provést náhradní výsadbu. Konkrétní postup, který za tímto účelem orgán ochrany přírody zvolí, by měl dle mého názoru s ohledem na výše uvedené taktéž záviset na konkrétních okolnostech případu¹⁷³.

Ať už se zaměříme na problematiku přestupkové odpovědnosti, či kontrolních postupů, které jsou s ní neodmyslitelně spřízněné, měl by správní orgán při zjištění zásahu do dřevin projevit určitou míru rozumné diskrece mezi jednotlivými případy a volit podle toho své další kroky.

6. Exkurz do zahraničí

Závěrem tohoto pojednání bych se rád podělil o svoji rešerši ochrany dřevin v zahraniční právní úpravě. Zvolil jsem zejména země střední Evropy, jejichž právní úprava vychází z obdobných východisek, a jejichž přírodní podmínky se podobají těm českým; zajímavé je zejména srovnání rozdílů mezi těmito úpravami, a to jak z konceptuálního hlediska, tak z hlediska jednotlivých prvků ochrany. Pro porovnání jsem zařadil i právní úpravy Francie, Itálie, a částečně i Švýcarska, které ochranu dřevin pojímají koncepčně více odlišně, a které mohou sloužit jako inspirace pro naši právní úpravu.

Na Slovensku je ochrana dřevin rostoucích mimo les obsažena v § 46 až § 49 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Úprava v sobě v podstatě kombinuje to, co je zavedeno v českém ZOPK, příp. jeho prováděcí vyhlášce, avšak s dílčími odlišnostmi. Slovenská právní úprava například zahrnuje obsáhlejší výčet výjimek z povolovacího principu kácení. Namátkou uvádím, že maximální robustnost dřeviny, která je v režimu volného kácení, hraje roli pouze na některých pozemcích¹⁷⁴. Mírnější režim se tedy například netýká veřejné zeleně (dřevin rostoucích v zastavěném území obce na veřejně přístupných místech) či hřbitovního porostu. Vyhláška Ministerstva životného prostredia č. 170/2021 Z. z. ve svém § 22 stanoví podrobná pravidla péče o dřeviny, jakož i vymezení poškození a ničení dřeviny. Toto vymezení je prakticky totožné s vymezením v české vyhlášce. Péče o dřeviny je vyhláškou definována jako činnost zaměřená na zachování jejich ekologických a estetických funkcí a předcházení jejich poškozování, ničení a bezdůvodnému ká-

¹⁷² Oprávnění podle § 62 ZOPK nezahrnuje možnost vyžadovat vstup do budovy nebo právo vjezdu. Nelze však vyloučit, že i v rámci ochrany dřevin bude nutné si vstup do budovy v některých případech vyžádat. V těchto situacích bude vždy nutné zahájit kontrolu podle kontrolního řádu (viz Jelínková, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. s. 310).

¹⁷³ Tj. měl by být účelný a přiměřený.

¹⁷⁴ § 47 odst. 5 zákona stanoví, že „4 písm. a) sa nepoužije, ak drevina rastie na cintorínoch, v zastavanom území obce na miestach voľne prístupných verejnosti (ďalej len „verejná zeleň“) alebo ako solitér, stromoradie, súčasť aleje alebo remízy.“

cení. Úprava povinné péče o dřeviny je oproti té české značně kazuistická. Stejně jako v české právní úpravě je zavedena možnost havarijního kácení s následným ohlášením. Vyhláška na rozdíl od té české definuje, za jakých konkrétních okolností je toto kácení možné provést¹⁷⁵.

V Polsku ochranu dřevin rostoucích mimo les zajišťuje zákon o ochraně přírody, konkrétně hlava 4 s názvem „Ochrana zeleně a dřevin“¹⁷⁶. Tento předpis byl mnohokrát novelizován, a to i s ohledem na judikaturu polského Ústavního soudu, který zrušil články 88 a 89 zákona upravující trestání za nepovolené kácení dřevin jako příliš přísné, a tudíž nepřipustně zasahující do vlastnických práv. Zákon obsahuje jak obecnou ochranu dřevin, tak úpravu regulace kácení, výjimek z povolovacího principu, i přestupkové odpovědnosti. Zákon se ve znění novelizace z 25. 6. 2015 nijak zvlášť až na dílčí aspekty neodlišoval od úpravy české, chyběl však oznamovací režim kácení. I polský zákon zakotvuje poplatkovou povinnost za kácení, tato povinnost je však na rozdíl od české právní úpravy skutečně využívána.

Zásadní změny naznačila ochrana dřevin v důsledku přijetí novely ze dne 16. 12. 2016. Zprvce byl zaveden oznamovací princip, ale v jiné podobě, než je zakotven v právu českém. Oznamovatel totiž dle české úpravy nemusí uvádět důvod kácení, a orgán ochrany přírody má tedy podstatně menší možnost kácení zakázat, neboť není objektivně schopen zhodnotit jeho povahu. Další zásadní změnou bylo zavedení výjimky z povolovacího principu kácení pro případy, kdy dochází k nekomerčnímu kácení dřeviny rostoucí na pozemku ve vlastnictví fyzické osoby. Osoba, která je v daném postavení, nepotřebuje ke kácení povolení a neplatí ani poplatky. Zdůrazňují, že zákon nerozlišuje, zda dřevina roste na oploceném, či neoploceném pozemku. Tato nová zákonná úprava byla příčinou masivního kácení dřevin, pro které se v Polsku vžilo lidové označení „masakr stromů a keřů“. Změna zákona se setkala s kritikou široké veřejnosti, k její dodatečné změně však prozatím nedošlo¹⁷⁷.

V Německu je úprava ochrany dřevin rostoucích mimo les primárně upravena v § 29 spolkového zákona na ochranu přírody, nicméně toto ustanovení zákona obsahuje toliko obecná východiska ochrany a zmocňovací ustanovení, na jehož základě mohou jednotlivé spolkové země nebo jejich části vydávat vlastní zákony na ochranu dřevin¹⁷⁸.

¹⁷⁵ § 22 odst. 7 vyhlášky stanoví: „Pod bezprostředným ohrožením zdravia alebo života človeka alebo pod bezprostrednou hrozbou vzniku značnej škody na majetku sa rozumie taký stav, ktorý je vyvolaný najmä nepredvídateľnou alebo neodvratiteľnou udalosťou nezávislou od ľudskej vôle, s ktorou sa spájajú následky týkajúce sa ohrozenia zdravia alebo života človeka alebo hrozby vzniku značnej škody na majetku. Ide najmä o úder blesku, povodeň, zemetrasenie, smršť, zosuv pôdy alebo eróziu.“

¹⁷⁶ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody.

¹⁷⁷ V této části pojednání jsem vycházel z tohoto článku: Danecka, D., Radecki, W. K otázce ochrany dřevin rostoucích mimo les v Polsku – smutné konsekvence jedné nesmyslné novelizace. *České právo životního prostředí* [online]. č. 45, 2017. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., str. 83-93, a z textu článku 83f odst. 3a zákona Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody.

¹⁷⁸ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG), dostupné zde: BNatSchG – Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (gesetze-im-internet.de).

Tento způsob pojetí ochrany dřevin vyplývá z federativního charakteru státu, který umožňuje ve větším měřítku řešit záležitosti „místního významu“ na lokální úrovni. Pro ochranu dřevin to může znamenat výhodu v tom smyslu, že lokální úprava může lépe pojmut přírodní a krajinná specifika dané oblasti a lépe reagovat na její změny. Nutno říct, že zmocňovací ustanovení ve spolkovém zákoně není příkazem, a tudíž ne každé německé město či spolková země ochranu dřevin reguluje. Počet obecních (městských) statutů na ochranu dřevin v Německu v poslední době dokonce klesá, což bývá přičítáno mimo jiné zvýšením povědomí běžných občanů o potřebnosti jejich ochrany, a tudíž zbytečnosti jejího formálního právního zakotvení¹⁷⁹.

Podobný styl ochrany dřevin je uplatňován i v Rakousku, kde je její formální podoba v gesci jednotlivých měst. Jak německé, tak rakouské lokální předpisy na ochranu dřevin mívají formu statutů, vyhlášek, nařízení, nebo dokonce zákonů, a často je u nich patrný podobný vzorec při vymezování jednotlivých prvků ochrany (pro účely této statě jsem vycházel z několika německých a rakouských předpisů). V úvodních ustanoveních je obvykle vymezen okruh dřevin, na které se předpis vztahuje, a naopak nevztahuje. Zákazy týkající se dřevin vyplývají obvykle jednotně z tohoto vymezení; dřeviny, které jsou předmětem ochrany, jsou tedy chráněny jak před kácením, tak i poškozováním, a ty, které předmětem ochrany nejsou, nepoživají žádné ochrany žádné. Předpisy rovněž obvykle obsahují úpravu povolování kácení a výjimky ze zákazů, které jsou rámcově podobné těm českým. Napříč jednotlivými předpisy se liší především výjimky z ochrany, zejména maximální mohutnost stromu, zahrnutí ovocných stromů, stromů rostoucích na plantážích nebo v zahrádkách, nebo stromů, jejichž existence koliduje s ochranou vod¹⁸⁰.

Podobně je na tom úprava švýcarská, která však, jak by to každý znalec zeměpisu ostatně očekával, kombinuje prvky práva německého a práva francouzského (k tomu viz dále). Právní úprava ochrany stromů je ponechána do gesce jednotlivých kantonů, popř. měst. Vztahuje se primárně na regulaci kácení stromů, s důrazem na stavební účely kácení. Francouzský prvek ochrany lze spatřit v akcentaci role územního plánování v jejich ochraně, a to i v německojazyčných oblastech. Běžně platí, že stromy chráněné v územním plánu nebo v tzv. stavebním plánu, či na základě usnesení zastupitelstva města, které se zapisuje do katastru do nemovitostí, nelze bez povolení kácet¹⁸¹. Obvykle bývá dále zákonem stanovený limit ob-

¹⁷⁹ Baumschutzsatzung (de-academic.com).

¹⁸⁰ Pro bližší představu odkazují na jednotlivé německé a rakouské předpisy, např. L 540-000 – Vídeňský zákon o ochraně stromů (dostupný na webu wien.info), Salzburger Baumschutzverordnung 1992 (dostupné na webu salzburg.info), Satzung zum Schutz der Grünbestände im baurechtlichen Innerbereich der Stadt Frankfurt am Main (dostupné na webu frankfurt.de), Satzung zum Schutz und zur Pflege des Baumbestandes der Stadt Leipzig (dostupné na webu leipzig.de), či Verordnung zum Schutz des Baumbestandes im Stadtgebiet Nürnberg (dostupné na webu nuernberg.de).

¹⁸¹ Viz pravidla pro ochranu stromů pro město Zürich, dostupné na Baumschutz – Stadt Zürich (stadt-

vodu kmene stromu, který lze pokácet bez povolení. V některých kantonech hraje větší roli stanovení pravidel pro kácení dřevin v rámci územního plánování¹⁸².

Švýcarským oslím můstkem se dostáváme do Francie, kde je kladen značný důraz na ochranu krajiny, a tudíž i dřevin rostoucích mimo les, prostřednictvím územního plánování¹⁸³. Dřevinám je poskytována i poměrně kusá ochrana vyplývající ze zákona o krajině¹⁸⁴, který je však s problematikou územního plánování úzce provázán. V územních plánech jsou obvykle stanoveny stromy nebo skupiny stromů, které si zaslouží zvláštní ochranu proti kácení a poškozování. V procesu územního plánování často vystupují spolky a odborné organizace, které jsou v označení takových stromů nápomocny. Ochrana poskytovaná dřevinám rostoucím mimo les je však zpravidla značně užší než v České republice – požívají ji zejména stromy, které by byly v českém právním prostředí chráněny jako stromy památné.¹⁸⁵

Zajímavostí je, že francouzské národní shromáždění přijalo v roce 2019 „Deklaraci základních práv stromu“¹⁸⁶. Jedná se o čistě deklaratorní dokument osvětového charakteru, který si klade za cíl být základním kamenem pro vytvoření zásadnější a podrobnější právní úpravy ochrany dřevin. Obsahuje zejména materiální vymezení stromu, jeho významu pro ekosystém a činností, které oslabují jeho funkce. Považují za vhodné rovněž poukázat na činnost spolku A.R.B.R.E.S, který vyvíjí v oblasti ochrany dřevin na území celé Francie osvětovou a nátlakovou činnost a vydává státem uznávané štítky „Pozoruhodný strom Francie“ a „Pozoruhodná skupina stromů Francie“. Ty mají následně vliv na další ochranu stromů prostřednictvím územního plánování a usnadňují proces registrace stromu jako prvku ochrany ve zvláště chráněných územích.

V italském právu jsou dřeviny chráněny jednotně bez ohledu na to, zda rostou v lese nebo mimo něj. Dřeviny jsou zde chápány jako prvek tvorby krajinného rázu, který je chráněn zákonem o ochraně kulturního dědictví a krajiny a krajinnými plány,

zuerich.ch), Zákon na ochranu stromů pro město Bern (dostupné na: Baumschutz – Stadt Bern), který stanoví dvě chráněné zóny – A a B. V zóně A lze bez povolení kácet stromy do obvodu kmene 30 cm, v zóně B do 80 cm.

¹⁸² Např. Plan général d'affection města Lausanne, čl. 56 a násl., dostupné zde: Demande d'abattage d'un arbre – Ville de Lausanne.

¹⁸³ Zejména code de l'urbanisme et de l'habitation, le décret no 54-766 du 26 juillet 1954, dostupný zde: Code de l'urbanisme – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

¹⁸⁴ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, dostupný zde: loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

¹⁸⁵ Odkazují na rozsáhlou publikaci Saurat, J. *L'arbre et le droit*. 2017 Ecole doctorale Droit et science politique, Montpellier. Dostupné na webu theses.fr. Ta se věnuje komplexně všem aspektům ochrany dřevin ve Francii.

¹⁸⁶ Dostupné na webu arbres.org.

kteřé jsou na základě tohoto zákona vydávány¹⁸⁷. Zásahy do krajiny podléhají povolení podle čl. 146 zákona, pokud se však dřevina nachází v území, které daná obec vymezila jako tzv. Zelený prostor, nebo je zdejší krajina chráněna přísnějšími omezeními, musí žadatel kromě povolení získat i speciální technicko-agronomické posouzení, které kácení ospravedlňuje, a to včetně návrhů na kompenzaci zásahu do krajiny.

V říjnu 2023 byla v Itálii schválena změna zákona o majetku¹⁸⁸. Spolu s ním byl schválen i kontroverzní pozměňovací návrh týkající se čl. 149 písm. c) zákona o ochraně kulturního dědictví a krajiny, který vymezuje některé výjimky z povolovacího principu u zásahů do krajiny. Podle tohoto ustanovení bude možné nově bez povolení kácet veškeré dřeviny, které se nachází v blízkosti míst důležitých pro krajinný ráz, tzv. krajinných aktiv. Tato místa jsou vymezena čl. 136 zákona. Patří mezi ně „nemovitosti, které mají nápadné vlastnosti přírodních krás, jsou zvláštní z geologického hlediska nebo jsou součástí historické paměti, včetně památných stromů“, dále „vily, zahrady a parky, které nejsou předmětem památkové ochrany, a které se vyznačují neobvyklou krásou“, rovněž se jedná o „komplexy nemovitostí, které tvoří charakteristický vzhled tradiční estetické hodnoty, včetně historických center“, a konečně místa „malebné krásy, jakož i veřejnosti přístupné vyhlídky, z nichž se lze podívanou na tyto krásy kochat“. Změna zákona se setkala s množstvím kritických ohlasů, které ji mimo jiné označují „za vyhlášení války přírodě“¹⁸⁹. Osobně tuto úpravu rovněž považuji za problematickou, a to zejména pro její značně abstraktní, a tudíž snadno zneužitelný charakter.

Zajímavostí z italské právní úpravy ochrany stromů je, že všechny obce s více než 15.000 obyvateli musí mít povinně zřízení registr stromů, který slouží jako plánovací nástroj *sui generis*. Tytéž obce mají povinnost za každé dítě, které se na jejich území narodí, nebo je adoptováno, vysadit strom, o jehož podrobnostech musí zpravit rodiče dítěte¹⁹⁰. Dle mého názoru se jedná sice spíše o perličku, nicméně by se mi osobně podobné pravidlo líbilo i v české právní úpravě, a to jako dobré opatření pro udržení veřejné zeleně a pro rozvoj komunitního myšlení ve společnosti.

Z výše popsané analýzy vyplývá, že příliš liberální přístup k ochraně dřevin má tendenci vést k extenzivnímu kácení, a proto se po právu neseťkává s příliš vřelým přijetím odborné veřejnosti. Za velmi inspirativní naopak považuji regionální regulaci, která může lépe reflektovat ekologické a krajinářské potřeby daného území. Zajímavá je i regulace ochrany dřevin pomocí závazných plánů, zejména prostřednictvím plánů krajinných nebo územních. Ta dle mého názoru vychází z komplex-

¹⁸⁷ DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, dostupný na webu normativa.it.

¹⁸⁸ DECRETO-LEGGE 10 agosto 2023, n. 104, „Asset“, ve znění zákona n. 136, dostupný na webu normativa.it.

¹⁸⁹ Viz Bonneli A. *Taglio di alberi in boschi e parchi senza autorizzazione: un golpe contro la Natura dalla maggioranza*. La Repubblica, dostupný online.

¹⁹⁰ La Legge 10/2013 „Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani“, novelizující zákon n. 13 z 29. 1. 1992, dostupný zde: LEGGE 14 gennaio 2013, n. 10 – Normattiva.

nějšího pohledu na dřevinu jako na prvek spoluutvářející ekologickou rovnováhu v přírodě a charakteristické vzezření krajiny, od čehož se následně odvíjí i jiný charakter poskytované ochrany.

Závěr

Jsem toho názoru, že symbiózy mezi aspekty právní ochrany dřevin může být dosaženo zejména rozumnou aplikací právní úpravy orgány veřejné moci. Jeho diskrétní pravomoci mohou mít obrovský vliv. Správná a účelná úvaha nad aplikací kontrolních postupů v širším smyslu, nad možností laborovat se společenskou nebezpečností skutku původce zásahu, nad vlivem soukromoprávních aspektů týkajících se dřevin, nebo i nad rozumným řešením při povolování kácení dřevin, je dle mého názoru pro korektní aplikaci zákona nezbytná, a odpovídá modernímu pojetí veřejné správy západního typu. Myslím si, že v naší právní doktríně chybí hlubší analýza zahraniční právní úpravy ochrany dřevin, která může sloužit jako inspirace pro úpravu naši. Tento článek sice takovou hlubší analýzu neposkytuje, nicméně pro ni vytváří základy v podobě analýzy koncepčních řešení ochrany dřevin v sedmi evropských státech. Hlubší analýza by mohla poskytnout živnou půdu pro diskuzi o rozvoji krajinného plánování či odstranění některých nekonceptních řešení, se kterými se setkáváme v české právní úpravě.

O autorovi:

Mgr. Petr Jimramovský je doktorandem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva MU Brno.

Abstract

This paper aims to summarize and shed light on the legal aspects of the protection of trees growing outside forests. Although it may seem that there are only three provisions of the Nature and Landscape Protection Act and one implementing decree dealing with this issue and therefore there is nothing to write about, the reality is somewhat different. The author deals with aspects of both public law protection of trees, including liability for offences and including the procedural aspects of permitting felling, and aspects of private law (in particular property law and liability for damage). The article also contains findings obtained from the study of conceptual solutions to the legal regulation of the protection of trees growing outside forests contained in foreign legislation, which can serve as a source of inspiration for our legislation.

Keywords: Trees growing outside forests, Nature and Landscape Protection Act, property law, trees protection

PRÁVNÍ DOPADY NAVRHOVANÉHO UKOTVENÍ OCHRANY ZVÍŘAT V ÚSTAVĚ ČR, PŘEDEVŠÍM VE VZTAHU K ZÁKLADNÍMU PRÁVU NA NÁBOŽENSKÉ PROJEVY

Mgr. Petr Šuráň

Úvod

Individuální ústavní ochrana zvířat se v posledních letech stává součástí právních systémů rostoucího počtu evropských zemí. Závazek státu k ochraně těchto živých tvorů ve svých ústavách v současné době ukotvují Švýcarská konfederace,¹ Slovinská republika,² Spolková republika Německo,³ Lucemburské velkovévodství,⁴ Rakouská republika,⁵ Italská republika⁶ a Belgické království.⁷ Než přistoupím k analýze právních dopadů ústavní ochrany zvířat potenciálně ukotvené v Ústavě České republiky (dále jen „Ústava“), je na tomto místě potřebné uvést základní rozlišení mezi právní ochranou zvířat individuální a druhovou – ta první se soustředí na ochranu zvířete jako jednotlivce, přičemž druhá si za cíl klade ochranu zvířecích druhů a jako taková je součástí obecnější právní ochrany životního prostředí.⁸ Tento článek se zaměří výhradně na individuální formu právní ochrany zvířat, a proto se v následujícím textu bude vždy pod pojmem ústavní ochrana zvířat rozumět její individuální větev.

Problematika ústavní ochrany zvířat vstoupila v nedávné době i na půdu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Skupina koaličních poslanců podala dne 4. 6. 2024 pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění Ústava,⁹ v němž navrhuje začlenit do čl. 7 Ústavy vedle povinnosti státu dbát o ochranu životního prostředí a šetrné využívání přírodních zdrojů rovněž povinnost dbát ochrany zvířat.¹⁰ Cílem tohoto článku je analyzovat možné dopady ukotvení takto-

¹ Čl. 80 Ústavy Švýcarské konfederace ukotvující obecnou povinnost konfederace k ochraně zvířat a čl. 120 odst. 2 Ústavy Švýcarské konfederace ukotvující povinnost státu dbát důstojnosti živých tvorů odlišných od člověka.

² Čl. 72 odst. 4 Ústavy Republiky Slovinsko.

³ Čl. 20a Základního zákona Spolkové republiky Německo.

⁴ Čl. 41 odst. 3 Ústavy Lucemburského velkovévodství.

⁵ § 2 Spolkového ústavního zákona o udržitelnosti, ochraně zvířat, komplexní ochraně životního prostředí, zajištění zdrojů vody a potravin a výzkumu.

⁶ Čl. 9 odst. 3 Ústavy Italské republiky.

⁷ Čl. 7^{bis} odst. 2 Ústavy Belgie.

⁸ BOLLIGER, Gieri et al. *Tier im Recht transparent*. Zürich Basel: Schulthess, 2008, s. 5.

⁹ Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky: sněmovní tisk 497/0.

¹⁰ Pozměňovací návrh skupiny poslanců k vládnímu návrhu zákona (č. 4424), kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky: sněmovní tisk 497.

věto povinnosti státu v Ústavě na právní systém České republiky, především pak na základní právo projevovat náboženské vyznání ukotvené v čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ČR (dále jen „Listina“).

1. Ústavní ochrana zvířat jako státní cíl

Čl. 7 Ústavy v současném znění stanovuje, že „stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ Ukotvuje tedy povinnost státu k určité činnosti a jako takový představuje v souladu s názory odborné veřejnosti i judikatury Ústavního soudu ČR (dále jen „ÚS ČR“) stanovení státního cíle.¹¹ Toto ustanovení o státním cíli proto jako „ústavní povinnost“¹² právně zavazuje stát a nelze jej chápat jako nezávazné programové prohlášení. Pozměňovací návrh skupiny poslanců (dále jen „pozměňovací návrh“), jenž požaduje, aby stát dle čl. 7 Ústavy dbal o „ochranu životního prostředí a zvířat a o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vody,“ do výčtu předmětů ochrany ustanovení o státním cíli přidává vedle životního prostředí (přírodního bohatství) také zvířata.

1.1 Dopady státního cíle na zákonodárnou moc

Adresátem povinností vyplývajících z čl. 7 Ústavy a tedy i těch, které by vyplývaly z potenciálně začleněné ústavní ochrany zvířat, je výhradně stát. Nebylo by tedy možné v tomto směru vyvozovat jakékoli přímé právní povinnosti vůči soukromým osobám. Státní cíl ukotvený v čl. 7 Ústavy působí prostřednictvím závazku státu jako celku vůči všem třem složkám veřejné moci.¹³ Jak však ukazuje ústavně-právní nauka sousední Spolkové republiky Německo, jež ve svém Základním zákoně ukotvuje v tomto ohledu velmi podobně koncipovanou povinnost státu,¹⁴ cíli závazek plynoucí ze státního cíle (ochrany zvířat i životního prostředí) primárně na zákonodárce. Vzhledem k značně obecné formulaci státního cíle zavazujícího stát „dbát ochrany zvířat“ by bylo zcela jistě potřebné tento závazek konkretizovat prostřednictvím zákonné (a případně také podzákonné) regulace. Právě zákonodárné moci by z čl. 7 Ústavy vyplývala povinnost naplnit vlastní normotvornou činností požadavky ochrany zvířat stanovených v abstraktnější rovině ústavní normou.

¹¹ V judikatuře ÚS ČR se lze setkat při snaze o vymezení obsahu čl. 7 Ústavy ČR i s jinými pojmy, jako např. „státní úkol“, „ústavní povinnost“ či „hodnota“. Tato terminologická nejednotnost ovšem nestojí v cestě chápání podstaty čl. 7 jako stanovení určitého cíle státu, více viz např. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 7. In BAHÝLOVÁ, Lenka; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 131–132.

¹² Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. 34/03.

¹³ SVOBODA, Cyril. Čl. 7. In HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Beck, 1997, s. 8.

¹⁴ Viz Čl. 20a Základního zákona: „Stát chrání také v odpovědnosti k budoucím generacím přírodní základy života a zvířata [...]“

Ustanovení obsahující státní cíl totiž představuje „v první řadě závazek zákonodárce k činnosti a normativní směrnicí k naplnění takového závazku.“¹⁵

Jakou (minimální) úroveň ochrany zvířat garantovanou zákonnou úpravou by však závazek plynoucí z ústavní ochrany zvířat vyžadoval? Nalezení odpovědi na tuto otázku je podmíněno vícero faktory, přičemž zcela jednoznačnou odpověď nám nepodává ani odůvodnění předmětného pozměňovacího návrhu. To sice na jedné straně zdůrazňuje, že ústavní ukotvení ochrany zvířat by obecně ochraně zvířat poskytlo „pevný právní základ“ zajišťující, že ji „zákonné nebo podzákonné předpisy týkající se zvířat budou respektovat“, a že by tímto byla „ztížena změna nebo odstranění ochrany zvířat bez širokého veřejného a politického konsenzu“,¹⁶ ale na straně druhé předvídá mnohem širší důsledky takové změny Ústavy, když mluví o tom, že „vložením ochrany zvířat do ústavního pořádku se zvýší právní ochrana proti krutosti a zneužívání“ a že tím bude zajištěna „podpora pro vytváření nových pravidel.“¹⁷ Cílem autorů pozměňovacího návrhu tak není „pouhé“ zachování stávající úrovně zákonné ochrany zvířat, ale i snaha o vytváření nových pravidel za účelem zvýšení právní ochrany proti krutosti a zneužívání. Odůvodnění pozměňovacího návrhu jde dokonce tak daleko za hranice současné právní dogmatiky, když tvrdí, že ústavní ukotvení ochrany zvířat zdůrazní, „že zvířata nejsou pouhými objekty v právním smyslu, ale že jsou tvory s určitými právy nebo zájmy.“¹⁸ V prostředí právní nauky žádného z právních systémů ukotvujících v současné době ústavní ochranu zvířat nebylo vyvozeno (dokonce je dané často výslovně odmítáno), že by z ustanovení státního cíle spočívajícího v ochraně zvířat bylo možné vyvozovat jakákoliv subjektivní práva.¹⁹ Odůvodnění pozměňovacího návrhu tak na jedné straně mluví o úmyslu zákonodárce poskytnout jakési ústavní „zajištění“ současné úrovni právní úpravy ochrany zvířat, na straně druhé ale hovoří i o překročení této hranice. Tato situace ilustruje jeden z charakteristických rysů podobně obecně koncipovaných ustanovení o státních cílech, a sice určitý prostor pro diskreci zákonodárce v tom, jakou míru ochrany zvířatům prostřednictvím zákonné úpravy poskytne,²⁰ přičemž za jeden z mantinelů tohoto prostoru by dle mého názoru bylo možné považovat základní požadavek na zajištění tzv. „patocen-

¹⁵ KLOEPFER, Michael; ROSSI, Matthias. Tierschutz in das Grundgesetz? Zu den rechtlichen Konsequenzen einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ im Grundgesetz — insbesondere zu ihren Auswirkungen auf die Forschungsfreiheit. *JuristenZeitung*. 1998, roč. 53, č. 8, s. 374.

¹⁶ Pozměňovací návrh..., s. 2, 3.

¹⁷ Ibidem, s. 3.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ JARASS, Hans D. Art. 20a. In JARASS, Hans D.; KMENT, Martin. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. München: C.H. Beck, 2022, s. 590. K problematice subjektivních práv zvířat srov. např. ŠURÁŇ, Petr. Základní práva zvířat pohledem rozhodovací činnosti ústavního soudnictví Švýcarské konfederace. *Jurisprudence*, 2024, č. 5, s. 7 an.

²⁰ Viz např. rozhodnutí ÚS SRN BVerfGE 118,79/110; MURSWIEK, Dietrich. Art. 20a. In SACHS, Michael et al. *Grundgesetz: Kommentar*. München: C. H. Beck, 2018, s. 877.

trického minima“. Toto minimum spočívající v požadavku po zákazu týrání zvířat je (alespoň jako minimální vyžadovaný stupeň ochrany) na ústavní úrovni zajištěno ve všech případech evropských států, na něž jako na inspiraci odkazuje sám pozměňovací návrh.²¹

1.2 Dopady státního cíle na výkonnou a soudní moc

Vůči moci výkonné by ústavní ochrana zvířat působila především jako měřítko sloužící při výkladu práva a poměřování kolidujících zájmů či hodnot. V rámci aplikace práva správními orgány by tak tento státní cíl mohl hrát roli při výkladu neurčitých právních pojmů jako je např. „veřejný zájem“. Významný dopad by však mohl sehrát také při výkonu diskreční pravomoci orgánů veřejné správy. Správní orgány jsou při výkonu správního uvážení v první řadě vázány limity, jež jim stanovuje zákon zmocňující je k tomuto uvážení, přičemž tato hlediska je mají dovést ke „spravedlivému“ a efektivnímu rozhodnutí, jež nebude možno nařknout z účelovosti.²² Meze stanovené konkrétním zákonným předpisem však nepředstavují uzavřený výčet limitů daného správního prostředí, a jak uvádí S. Skulová, jsou to mj. rovněž ústavní principy a hodnoty, které díky schopnosti prozařování do nižších pater právního řádu představují širší hlediska, jimiž se správní orgán při výkonu správního uvážení musí taktéž řídit.²³ Ústavou ukotvený cíl státu dbát ochrany zvířat by tak v tomto smyslu právě jako takto pojaté širší hledisko mohl v určitých případech ovlivňovat i správní uvážení správních orgánů.

Pro soudní moc by ústavní ukotvení ochrany zvířat mělo význam primárně v oblasti výkladu práva, přičemž lze taktéž předpokládat, že by bylo relevantní především v oblasti výkladu neurčitých právních pojmů. Opomenout nelze kontrolu norem ÚS ČR, v jejímž rámci by při přezkumu zákonných a podzákonných předpisů muselo ústavní soudnictví brát v potaz také jejich soulad s požadavky z ústavní ochrany zvířat vyplývajícími. V této souvislosti je však potřebné znovu odkázat na poměrně široký prostor pro diskreci zákonodárce, který je mu svěřen právě ke konkretizaci těchto požadavků. Je proto možné uvažovat, že by se prostor pro potenciální zásah ústavního soudnictví do činnosti zákonodárce na poli zákonné úpravy ochrany zvířat mohl otevírat až v případech intenzivního porušení povinností vyplývajících ze státního cíle ochrany zvířat, např. při úplném zrušení zákonné regulace ochrany zvířat, které by vedlo k silnému poklesu úrovně ochrany zvířat

²¹ Pozměňovací návrh..., s. 3.; k patocentrickému minimu více viz např. MICHEL, Margot; KÜHNE, Daniela; HÄNNI, Julia. *Animal law: developments and perspectives in the 21st century = Tier und Recht: Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert*. Zurich, Berlin: DiKE, BWV Berliner Wissenschafts -Verlag, 2012, s. 600.

²² SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova Univerzita, 2004, s. 110 an.

²³ Ibidem, s. 126 an.

v rámci právního systému jako celku, resp. které by znamenalo reálný pokles pod hranici tzv. „patocentrického minima“.

2. Vztah státního cíle ochrany zvířat a základních práv

Svým začleněním do struktur ústavního pořádku by státní cíl ochrany zvířat nabyl statutu ústavou aprobovaného právního statku, jinými slovy ústavní hodnoty.²⁴ Jak ve své judikatuře připomíná ÚS ČR, všechny ústavní hodnoty (včetně ústavních práv) jsou si *prima facie* rovný.²⁵ Ústavní ustanovení zakotvující povinnost k ochraně zvířat by se proto *a priori* nenacházelo v podřazené či nadřazené pozici vůči ostatním ustanovením ústavy a jeho váha by byla skutečně nalézána až při potenciálním střetu s těmito jinými ústavními hodnotami prostřednictvím jejich vzájemného vyvažování. Dojít k takové situaci by mohlo při střetu s jinou ústavně chráněnou hodnotou (veřejným statkem,²⁶ veřejným dobrem²⁷),²⁸ či základním právem. Ve vztahu k základním právům by tak ústavní ochrana zvířat ukotvená v čl. 7 Ústavy představovala legitimní cíl k jejich omezení,²⁹ a to i přesto, že ji Listina jako legitimní cíl na žádném místě explicitně nezmiňuje.³⁰ Při střetu se základním právem by muselo dojít k vzájemnému poměřování práva a ústavní ochrany zvířat, přičemž by muselo být dbáno základní směrnice určující pravidla pro takovýto střet obsažené v čl. 4 odst. 4 Listiny, a sice požadavku šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody.³¹ Následkem takové kolize pak může být omezení základního práva nebo naopak vytyčení hranic státního cíle ochrany zvířat.

Po ukotvení státního cíle ochrany zvířat by mohlo dojít ke střetu této ústavou nově aprobované hodnoty především se svobodou vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny) v souvislosti s problematikou provádění pokusů na zvířatech či s právem na náboženské projevy (čl. 16 odst. 1 Listiny) ve vztahu k provádění rituálních porážek zvířat bez předchozího omráčení (tzv. „šchity“). V souladu s požadavkem

²⁴ V německém právním prostředí užíváno označení „Verfassungsrechtsgut“. K ústavní ochraně zvířat ukotvené v čl. 20a GG v podobě ústavněprávního statku viz např. SCHULZE-FIELITZ, Helmuth. Art. 20a GG. In DREIER, Horst et al. *Grundgesetz: Kommentar*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, s. 315.

²⁵ Nálezy ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 2/10, bod 38.; Pl. ÚS 15/96, IV. část; I. ÚS 517/10, bod 93.

²⁶ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

²⁷ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 53/04.

²⁸ Příkladem takového hypotetického střetu by mohla být kolize státního cíle ochrany zvířat se státním cílem ochrany přírodního bohatství (životního prostředí), a to např. v souvislosti s likvidací tzv. invazních druhů živočichů, kdy za účelem likvidace nežádoucích invazních druhů narušujících přirozenou rovnováhu určitého biotopu dochází k usmrcování zvířecích individuí.

²⁹ Cíl legitimní k omezení základního práva je takový cíl, který je ústavně konformní, k tomu více viz ČERVÍNEK, Zdeněk. Legitimita, proporcionalita a doktrína vyloučených důvodů. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 7, s. 496 an.

³⁰ K chápání limitačních klauzulí základních práv jako demonstrativních výčtů připouštějících i explicitně neuvedené legitimní cíle viz nálezy ÚS ČR sp. zn. I. ÚS 517/10, bod 93; sp. zn. I. ÚS 4035/14, bod 53.

³¹ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 20/09.

vzájemného poměřování však rovněž tato základní práva či svobody mohou směrem k ústavní ochraně zvířat působit tak, že její rozsah do jisté míry omezí. V tomto smyslu by významnou roli mohla opět hrát především svoboda vědeckého bádání a právo na náboženské projevy, ale také např. právo na život (čl. 6 Listiny) a právo na tělesnou integritu (čl. 7 Listiny).³² Na otázku možných právních dopadů přijetí státního cíle ochrany zvířat do Ústavy na základní právo na náboženské projevy se zaměřím v následující kapitole.

3. Možný dopad na základní právo na náboženské projevy

3.1 Současná ústavněprávní situace

Čl. 16 odst. 1 Listiny ukotvuje základní právo na náboženské projevy, mezi něž se mj. řadí také provádění rituálních porážek zvířat,³³ jejichž podstatou je vykrvení zvířete podříznutím hrdla bez předchozího omráčení, tedy za plného vědomí. Takový způsob usmrcování zvířat, jež jim způsobuje určitou míru utrpení, bolesti a stresu, v současnosti pro potřeby církví a náboženských společností umožňuje zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále jen „TýrZv“) v § 5f. Jedná se o výjimku z všeobecného zákazu týrání zvířat (§ 2 TýrZv) a ze zakázaných metod usmrcování zvířat (§ 5 odst. 5 písm. c) TýrZv). Legitimita takovéto výjimky vyplývá právě ze základního práva na náboženské projevy, které na rozdíl od ochrany zvířat požívá ústavní ochrany. Byla-li by však ukotvena ústavní ochrana zvířat požadující ochranu těchto jedinců právě před škodami, bolestí, utrpením a stresem, situace by se mohla změnit, neboť jako ústavní hodnota *prima facie* rovnocenná se základním právem na náboženské projevy by mohla představovat legitimní cíl k jejímu omezení právě v otázce rituálních porážek zvířat. Aby bylo možno přemýšlet o tom, jak by případné ukotvení ústavní ochrany zvířat dopadlo na právní úpravu provádění rituálních porážek jako jeden z projevů práva na náboženské projevy, je potřeba si nejprve detailněji popsat, jakým způsobem právní řád v současné době provádění těchto porážek upravuje.

3.2 Současná zákonná úprava rituálních porážek

Účelem TýrZv je „chránit zvířata, jež jsou živými tvory schopnými pociťovat bolest a utrpení, před týráním, poškozováním jejich zdraví a jejich usmrcením bez důvodu, pokud byly způsobeny, byť i z nedbalosti, člověkem.“³⁴ Zvířetem zákon chápe každého živého obratlovce, kromě člověka, nikoliv však plod nebo embryo.³⁵

³² Viz rozhodnutí ÚS SRN BVerfGE 110, 141/166, v němž ÚS SRN konstatoval přednost ochrany před nebezpečnými psy před ochranou zvířat na základě ústavně garantované ochrany tělesné integrity.

³³ Srov. DROEGE, Michael. Art. 4. In STERN, Klaus; BECKER, Florian et al. *Grundrechte-Kommentar*. Hürth: Carl Heymanns Verlag, 2024, s. 463.

³⁴ § 1 odst. 1 TýrZv.

³⁵ § 3 písm. a) TýrZv.

Obecný zákaz týrání zvířat je zakotven v § 2 odst. 1 TýrZv a výčet zakázaných metod usmrcování zvířat uvádí § 5 odst. 5 TýrZv, přičemž způsob, jakým jsou prováděny předmětné rituální porážky, lze subsumovat pod zakázanou metodu vtělenou do písm. c) daného odstavce: „ubití, ubodání nebo jiné metody, které zvířeti způsobí nepřiměřenou bolest nebo utrpení.“ Problematiku rituálních porážek (porážení zvířat zvláštními metodami stanovenými náboženskými obřady) jako výjimku z výše uvedených ustanovení zákona upravuje § 5f TýrZv, který rozlišuje provádění rituálních porážek církvemi a náboženskými společnostmi³⁶ (odst. 1) a provozovateli podniku³⁷ (odst. 3). V zákonné úpravě podmínek provádění těchto porážek došlo v nedávné době k nezanedbatelným změnám, které budou identifikovány v průběhu textu níže.

Dle § 5f odst. 1 TýrZv může rituální porážku provádět za podmínek stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím ochranu zvířat při usmrcování³⁸ pouze církev a náboženská společnost nebo provozovatel podniku. Provedení takové porážky zákon podmiňuje povolením Ministerstva zemědělství ČR a stanovením veterinárních podmínek příslušnou krajskou veterinární správou.³⁹ Rituální porážku lze provádět jen na jatkách.⁴⁰

Dle § 5f odst. 3 TýrZv je v případě rituálních porážek prováděných provozovatelem podniku potřeba, aby tento zajistil, že při rituální porážce bude provedeno prosté omráčení zvířete elektrickým proudem, které nezpůsobí bezprostřední smrt zvířete.⁴¹ V takovém případě je sice samotný akt usmrcení zvířete nadále řízen pravidly stanovenými náboženskými předpisy [tedy přerážnutí trachey a jícnu, jakož i krkavic a krční žíly tak, aby vyteklo maximální množství krve, přičemž akt provádí náboženskou obcí pověřená osoba (v případě schity se jedná o tzv. šochety) a na celý proces dohlíží rituální dozor], avšak v důsledku prostého omráčení elektrickým proudem, které má tomuto aktu předcházet, se dle mého názoru již nebude jednat o výjimku z výše popsaného zákazu týrání a zakázané metody usmrcování, nýbrž při zajištění omráčení, které způsobí, že zvíře nevnímá bolest, utrpení a stres, by tento způsob porážky prováděný provozovatelem podniku představoval obecně povolený postup zajišťující smrt zvířete.⁴²

³⁶ § 3 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a o postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Fyzická nebo právnická osoba řídící podnik provádějící usmrcování zvířat nebo související úkony spadající do oblasti působnosti nařízení Rady (ES) č. 1099/2009, viz čl. 2 písm. l) tohoto nařízení.

³⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1099/2009, o ochraně zvířat při usmrcování.

³⁹ § 5f odst. 1 TýrZv.

⁴⁰ § 5f odst. 2 TýrZv.

⁴¹ K pojmu prostého omráčení viz čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1099/2009.

⁴² Viz čl. 4 odst. 1 Nařízení Rady (ES) č. 1099/2009, který demonstrativně vypočítává postupy zajišťující smrt zvířete, jež navazují na prosté omráčení zvířete: vykrvení, rozrušení centrální nervové tkáně, zabití elektrickým proudem nebo prodloužená anoxie.

Od svého vstupu v platnost roku 1992 ukotvoval TýrZv pro provádění rituálních porážek církvemi a náboženskými společnostmi podmínku, že tento způsob usmrcování zvířat může být realizován pouze pro potřeby těchto náboženských subjektů.⁴³ Vzhledem k tomu, že bylo provádění rituálních porážek regulováno jako výjimka z obecného zákazu týrání zvířat a zakázané metody usmrcování a že tato výjimka je i v současné době chápána jako umožnění výkonu základního práva na náboženské projevy, jak vyplývá i z preambule Nařízení Rady (ES) č. 1099/2009, o ochraně zvířat při usmrcování (dále jen „Nařízení Rady“),⁴⁴ lze dovodit, že v souladu se smyslem a účelem dané zákonné výjimky bylo možné potřebami církví a náboženských společností v tomto směru chápat pouze potřeby vyplývající z náboženských obřadů těchto subjektů, tedy potřeby sloužící k dosažení určitých náboženských účelů, nikoliv však potřeby, jejichž cílem by primárně bylo např. dosahování ekonomického zisku.⁴⁵ Od 1. dubna 2025 však nabyla účinnosti novela tohoto zákona,⁴⁶ která podmínku konání rituálních porážek pouze pro potřeby církví a náboženských společností ze znění zákona zcela vypustila.⁴⁷

Lze tedy shrnout, že je v ČR v současné době podle TýrZv umožněno provádět rituální porážky zvířat ve dvou režimech. Prvním je situace, kdy porážku provádí církev či náboženská společnost, přičemž účel takové porážky již není omezen pouze na uspokojování vlastních náboženských potřeb, a druhým je případ provádění rituálních porážek provozovatelem podniku, který však na rozdíl od církevních subjektů musí zajistit, aby bylo zvíře omráčeno elektrickým proudem. Z toho důvodu tento druhý režim rituálních porážek již nepředstavuje výjimku ze zakázaných metod usmrcování zvířat a lze jej považovat za obecně povolený způsob porážky.

3.3 Ústavnost rituálních porážek po případném ukotvení ústavní ochrany zvířat

Oba režimy rituálních porážek upravené v rámci § 5f TýrZv nyní zanalyzuji z hlediska jejich ústavní konformity v případě, že by pozměňovacím návrhem byla do čl. 7 Ústavy vtělena individuální ochrana zvířat. Jak již bylo řečeno výše, základní právo na náboženské projevy, pod jehož ochranu provádění rituálních porážek

⁴³ Viz znění § 12 odst. 2 TýrZv ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona 29. května 1992. Podmínka provádění rituálních porážek pouze pro potřeby církví a náboženských církví byla v zákoně výslovně uvedena až do jeho novely účinné od 1. dubna 2025.

⁴⁴ Bod 18 preambule Nařízení Rady č. 1099/2009.

⁴⁵ Souhlasně s tímto názorem též viz např. důvodová zpráva pozměňovacího návrhu poslanců Karla Smetany, Tomáše Dubského, Petra Bendla a Margity Balaščíkové (č. 5737) k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 710), s. 6.

⁴⁶ Zákon č. 70/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴⁷ Novela TýrZv zároveň umožnila provádět porážky zvláštními metodami stanovenými náboženskými obřady (avšak za podmínky předchozího prostého omráčení zvířete) také provozovatelům podniku, jak bylo popsáno výše v textu.

spadá, by se v tomto směru mohlo dostat do střetu s ústavní hodnotou v podobě ochrany zvířat. Čl. 16 odst. 4 Listiny i čl. 9 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“), jež vymezují totožné legitimní cíle k omezení práva na náboženské projevy (ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých), ochranu zvířat výslovně nezmiňují. Nad způsobilostí ústavní ochrany zvířat omezit toto základní právo se však lze zamýšlet ve dvou možných směrech.

Ve vztahu k rituálním porážkám prováděným církvemi a náboženskými společnostmi je za prvé potřeba se ptát, zda by ochrana zvířat před rituálními porážkami prováděnými bez předchozího omráčení nemohla být subsumována pod ochranu mravnosti jakožto legitimního cíle explicitně ukotveného Listinou i Úmluvou. (Právní) ochrana zvířat má sama ze své podstaty hluboké etické kořeny, když jejím jádrem je morální otázka, jak by člověk (společnost, právo) měl zacházet se zvířaty.⁴⁸ Silné morální odůvodnění individuální právní ochrany zvířat by mohlo zapadat do představ ÚS ČR o mravnosti, kdy je dle něj tímto pojmem „nutné rozumět rys jednání, zapadajícího do představ většiny členů určitého společenství o jeho klidném a nenásilném soužití. Taková mravnost je i v moderním pluralitním státě hodnotou, které může, a v určité míře zřejmě i musí, být právním řádem poskytnuta ochrana, nabývající nicméně rozličné a zásadám přiměřenosti podléhající formě.“⁴⁹ Mravnost je přitom fenomén proměnlivý v čase⁵⁰ a právě problematika (právní) ochrany zvířat se stává i s odkazem na rostoucí počet evropských zemí zakotvujících ochranu zvířat na ústavní úrovni významným morálním tématem v nezanedbatelné části dnešní demokratické společnosti. Je proto otázkou, zda by ochrana zvířat, jejímž cílem je morálně zodpovědné zacházení člověka se zvířaty, nepředstavovala po svém ukotvení v Ústavě silněji postavenou hodnotu než dnes, a zda by mohla být subsumována pod explicitně vyjádřený důvod k omezení práva na náboženské projevy, který ukotvuje Listina i Úmluva. Nicméně to, zda by takový legitimní cíl obstál v následném testu proporcionality a vedl k možnému závěru o protiústavnosti současné zákonné podoby rituálních porážek konaných církvemi a náboženskými společnostmi pro náboženské potřeby těchto subjektů, je nejisté. Situace by však mohla být odlišnější v případech rituálních porážek, které by nebyly církvemi a náboženskými společnostmi prováděny pro vlastní náboženské potřeby, ale např. k ekonomickým účelům (prodej do zahraničí), tak jak to nyní umožňuje § 5f TýrZv. Takováto činnost církví a náboženských společností dle mého názoru totiž vůbec nespadá pod rozsah ochrany práva na náboženské projevy, neboť jejím účelem není naplňování požadavků náboženských předpisů, které zavazují

⁴⁸ STUCKI, Saskia. *Grundrechte für Tiere: eine Kritik des geltenden Tierschutzrechts und rechtstheoretische Grundlegung von Tierrechten im Rahmen einer Neupositionierung des Tieres als Rechtssubjekt*. Baden-Baden: Nomos, 2016, s. 31.

⁴⁹ Nález ÚS ČR sp. zn. III. ÚS 2313/14, bod 14.

⁵⁰ Viz např. rozhodnutí NSS 8 As 62/2005-66.

členy daných náboženských entit, ale především dosahování ekonomických cílů.⁵¹ V tomto směru by tak mohl být § 5f TýrZv ve svém současném znění umožňujícím církvím a náboženským společnostem konání rituálních porážek nejen pro své náboženské potřeby, ale obecně k jakýmkoliv účelům považován po případném ukotvení ústavní ochrany zvířat za nekonformní s ústavou.

Za druhé je možné nastolit otázku, zda by ústavní ochrana zvířat jako ústavní hodnota sama o sobě nepředstavovala legitimní cíl vyplývající přímo z ústavního pořádku bez nutnosti jeho subsumpce pod explicitně vyjmenované důvody k omezení práva na náboženské projevy v čl. 16 Listiny a čl. 9 Úmluvy. Zdá se, že v případě Listiny by taková situace nepředstavovala problém, a to především s ohledem na judikaturu ÚS ČR, který konstatuje, že limitační klauzule jednotlivých základních práv Listiny jsou toliko demonstrativními výčty.⁵² Ústavní hodnota ochrany zvířat by tak jako *prima facie* rovnocenná s právem na náboženské projevy mohla představovat legitimní cíl k jeho omezení. V případě Úmluvy se lze však klonit spíše k opačnému názoru, neboť, jak ve své judikatuře konstatuje Evropský soud pro lidská práva, limitační klauzule u jednotlivých práv, včetně práva na náboženské projevy, obsahují toliko taxativní výčet legitimních cílů k jejich omezení.⁵³ ÚS ČR přitom vychází z premisy, že v případě rozdílné míry ochrany základních práv v rámci Listiny a Úmluvy je třeba aplikovat ten z pramenů práva, který danému základnímu právu poskytuje vyšší ochranu.⁵⁴ V takovém případě by tak Úmluva nepřipouštějící jiné než v limitační klauzuli uvedené důvody k omezení práva na náboženské projevy jistě tomuto právu poskytovala vyšší míru ochrany a ústavní ochranu zvířat jako samostatný legitimní cíl k jeho omezení by nepřipouštěla. V úvahu by tak přicházela spíše výše předestřená subsumpce individuální ochrany zvířat pod explicitně zmíněný legitimní cíl mravnosti. I zde je však nutné podotknout, že v případě rituálních porážek, jež jsou dle § 5f TýrZv dovoleny církvím a náboženským společnostem provádět i k jiným účelům než uspokojení vlastních náboženských potřeb, by dle mého názoru taková činnost nespadala pod rozsah ochrany základního práva

⁵¹ K otázce rozsahu základního práva na náboženské projevy ve vztahu k rituálním porážkám se vyjádřil rovněž ESLP v rozhodnutí *Chaa'are Shalom Ve Tsedek* proti Francii z roku 2000. Soud v rozhodnutí konstatoval, že nepovolení náboženské obci ultraortodoxních židů provádět porážku zvířat formou tzv. glatt košer nepředstavovalo zásah do čl. 9 Úmluvy, neboť takto poražené maso se dá dovážet z Belgie. Soud tak v této souvislosti chápe podstatu práva na náboženské projevy spíše ve skutečnosti, že si členové náboženské obce mohou maso získané předmětnou formou porážky bez problémů opatřit, nikoliv však v tom, že by věřící dané obce byli oprávněni sami takovou rituální porážku provádět.

⁵² Viz např. nálezy ÚS ČR sp. zn. I. ÚS 517/10, bod 93; sp. zn. I. ÚS 4035/14, bod 53.

⁵³ KOSAŘ, David. Omezení práv a svobod zaručených v Úmluvě. In KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 110.

⁵⁴ KÜHN, Zdeněk. Vztah Listiny k jiným součástem ústavního pořádku, mezinárodnímu právu a právu EU. In KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 78.

na náboženské projevy, a proto by v tomto směru ani nebylo potřeba hledat legitimní cíl k jeho omezení.

Ve vztahu k druhému režimu realizace rituálních porážek, jež jsou dle § 5f odst. 3 TýrZv prováděny provozovatelem podniku, se domnívám, že tento nepředstavuje výkon práva na náboženské projevy dle čl. 16 Listiny a čl. 9 Úmluvy. Nositeli tohoto základního práva jsou totiž fyzické osoby (věřící) a některé právnické osoby, jež se ho mohou dovolávat jménem svých členů, nejčastěji právě církve a náboženské společnosti.⁵⁵ Provozovatel podniku oprávněný provádět porážky, jež se sice řídí zvláštními metodami stanovenými náboženskými obřady, není církví ani náboženskou společností, v jejímž rámci by se shromažďovali věřící z náboženských důvodů, a proto tento typ porážek, ukotvený v § 5f odst. 3 TýrZv nemůže představovat projev základního práva na náboženské projevy. Znění výše zmíněného ustanovení zákona navíc ukládá provozovateli podniku zvíře při rituální porážce omráčit elektrickým proudem, z čehož lze vyvozovat, že se ve skutečnosti ani nejedná o výjimku ze zakázaných metod usmrcování zvířat a že takto provedená porážka představuje obecně povolený způsob usmrcování, neboť by zvířeti neměla způsobovat nepřiměřenou bolest či utrpení. V této souvislosti je však potřeba upozornit na diskusi vedenou při projednávání předpisu v Parlamentu ČR, v jejímž rámci i s odkazem na stanoviska odborné veřejnosti zazněly pochybnosti o tom, zda je zákonná a podzákonná úprava provádění těchto porážek z hlediska zajištění účinného omráčení elektrickým proudem dostatečná.⁵⁶ Nařízení Rady, zákonná úprava ani prováděcí předpis neupřesňují např. přesné instrukce k umístění elektrod či fixaci zvířete při omráčení.⁵⁷ U některých zvířat (primárně u skotu) tak při nedostatečném provedení prostého omráčení elektrickým proudem může dojít k vědomému vnímání bolesti při procesu vykrvení. Porážky prováděné provozovatelem v režimu stanoveném § 5f odst. 3 TýrZv tak dle mého názoru nespadají pod rozsah ochrany základního práva na náboženské projevy, neboť provozovatel podniku není nositelem tohoto

⁵⁵ RIGEL, Filip. Čl. 16. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2021, odst. 9.

⁵⁶ Viz usnesení senátního Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu č. 51 ze dne 19. února 2025 a usnesení senátního Výboru pro sociální politiku č. 20 ze dne 18. února 2025, v nichž oba výbory doporučují návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR s pozměňovacími návrhy spočívajícími v úplném vypuštění navrhované zákonné úpravy, která by umožňovala provádět rituální porážky církvím a náboženským společenstvem i k jiným než náboženským účelům a která by rovněž umožňovala provádět tyto porážky provozovatelům podniku. K námitkám vzneseným na plénu při projednávání návrhu zákona viz stenozáznam ze 6. schůze Senátu Parlamentu ČR ze dne 26. 2. 2025 (diskuse k tisku č. 53). [online] 2025 [cit. 29. 3. 2025] Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=15&IS=7617&D=26.02.2025#b26393>.

⁵⁷ Vyhláška č. 418/2012 Sb., o ochraně zvířat při usmrcování, stanovuje určení míst na hlavě u vybraných druhů zvířat pouze pro vedení omračovacího úderu a umístění mechanického omračovacího nástroje, nespecifikuje však postup při omračování el. proudem, viz § 6 vyhlášky. Nařízení Rady č. 1099/2009 v Příloze č. I rovněž nespecifikuje přesné umístění elektrod při omráčení el. proudem, omezuje se pouze na požadavek, aby byly elektrody umístěny tak, že umožní průchod elektrického proudu mozkem zvířete, a byly přizpůsobeny jeho velikosti, a to bez bližší specifikace.

základního práva, a samotný postup při porážce obsahující předchozí prosté omráčení je možné podřadit pod obecně povolený režim usmrcování zvířat. V souvislosti s výše předestřenými pochybnostmi ohledně nedostatečně detailní právní úpravy, která by regulovala způsob provedení omráčení elektrickým proudem, by však bylo otázkou, zda by po ukotvení ústavní ochrany zvířat byla tato právní úprava ústavně konformní, tedy zda by zajišťovala dostatečnou míru ochrany zvířat před bolestmi, utrpením a škodami plynoucí ze státního cíle ochrany zvířat. Vzhledem k tomu, že státní cíl ochrany zvířat by v první řadě zavazoval zákonodárce, bylo by úkolem této složky veřejné moci posoudit, zda je právní úprava této oblasti dostatečná natolik, aby vyhovovala požadavkům ze státního cíle vyplývajícím. Problematiky rituálních porážek se významně dotýká také unijní právní úprava, a proto nyní tento typ porážek a jejich vztah k ochraně zvířat zasadím i do jejího kontextu.

3.4 Problematika rituálních porážek v kontextu práva EU

Problematiku ochrany zvířat při jejich usmrcování upravuje na úrovni evropského práva především nařízení Rady, které obecně ukotvuje povinnost zvíře před usmrcením omráčit,⁵⁸ avšak umožňuje z tohoto pravidla výjimku pro provádění porážek za účelem výkonu náboženských rituálů.⁵⁹ Tuto výjimku nařízení Rady odůvodňuje především respektováním svobody náboženského vyznání a práva náboženské vyznání projevovat ukotvených v čl. 10 Listiny základních práv a svobod EU (dále jen „Listina EU“).⁶⁰

Vztah Listiny EU k českému ústavnímu pořádku není zcela vyjasněný – ÚS ČR ve své starší judikatuře zastával názor, že Listina EU nemůže být součástí referenčního rámce pro přezkum ústavnosti českých právních předpisů, i když současně přiznával interpretační dopady práva EU pro výklad domácí ústavy (např. nálezy ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 či Pl. ÚS 19/08, body 187 až 204), ale v mladší judikatuře se již přiklonil k závěru, že Listina EU je součástí referenčního rámce pro „přezkumnou činnost“ ÚS ČR (např. nálezy ÚS ČR sp. zn. II. ÚS 2778/19, bod 24; IV. ÚS 3009/17, bod 17; I. ÚS 2063/17, bod 21).⁶¹ Ať už je však kladen důraz na vztah Listiny EU k českému ústavnímu pořádku „pouze“ v pozici důležitého interpretačního hlediska, či v souladu s pozdější judikaturou ÚS ČR již v pozici součástí referenčního rámce (a tedy i ústavního pořádku) přezkumu ústavnosti právních předpisů, podstatné je, jak se Soudní dvůr EU (dále jen „SD EU“) postavil v nedávné době ke střetu základního práva na náboženské projevy ukotveného v čl. 10 Listiny EU a právním předpisem členského státu EU (vlámský a valonský region Belgie) nepovolujícího provádění jakýchkoliv porážek, tedy i těch rituálních,

⁵⁸ Čl. 4 odst. 1 Nařízení Rady č. 1099/2009.

⁵⁹ Čl. 4 odst. 4 Nařízení Rady č. 1099/2009.

⁶⁰ Bod 18 preambule Nařízení Rady č. 1099/2009.

⁶¹ Ke vztahu Listiny EU a českého ústavního pořádku více viz např. KÜHN, Zdeněk. *Vztah Listiny k jiným součástem ústavního pořádku, mezinárodnímu právu a právu EU*, s. 87 an.

bez předchozího omráčení. Stalo se tak v rámci rozsudku SD EU (velkého senátu) ze dne 17. 12. 2020, ve věci C-336/19, kdy SD EU v rámci řízení o předběžné otázce konstatoval, že „článek 26 odst. 2 první pododstavec písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1099/2009 o ochraně zvířat při usmrcování, ve spojení s článkem 13 SFEU a čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která vyžaduje, aby bylo při rituální porážce provedeno reverzibilní omráčení, které nemůže způsobit smrt zvířete.“ Předmětná vnitrostátní úprava dle SD EU sice zasahovala do práva na náboženské projevy dle čl. 10 Listiny EU, avšak omezila se pouze na jeden aspekt náboženského rituálu v podobě rituální porážky, přičemž porážka jako taková zakázána nebyla. Předmětná vnitrostátní úprava tak dle SD EU byla „vhodná k dosažení cíle spočívajícího v podpoře dobrých životních podmínek zvířat [...] Dobré životní podmínky zvířat jakožto hodnota, které současné demokratické společnosti přikládají již řadu let rostoucí význam, přitom mohou být s ohledem na vývoj společnosti ve větším rozsahu zohledněny v rámci rituální porážky, a přispět tak k odůvodnění přiměřenosti takové právní úpravy, jaká je dotčena v původním řízení.“ Opatření, jež byla ve vnitrostátním belgickém nařízení přijata, tak „umožňují zajistit spravedlivou rovnováhu mezi významem, který je přikládán dobrým životním podmínkám zvířat, a svobodou židovských a muslimských věřících projevovat své náboženské vyznání, a jsou proto přiměřená.“

Byla-li by tedy v českém prostředí ukotvena ústavní ochrana zvířat, lze na základě závěrů výše předestřeného rozhodnutí SD EU předpokládat, že případné omezení současné zákonné podoby provádění rituálních porážek zvířat v prospěch jejich ochrany, by nemuselo představovat porušení základního práva na náboženské projevy, jak jej v čl. 10 ukotvuje Listina EU.

Závěr

Přijetím pozměňovacího návrhu požadujícího ukotvení individuální ochrany zvířat v Ústavě by v rámci českého ústavního pořádku došlo ke konstituování nového státního cíle, jenž by právně zavazoval všechny tři složky veřejné moci. Primárně by cílil na zákonodárce, jehož úkolem by v první řadě bylo na zákonné úrovni konkretizovat ústavní normou obecně formulovaný požadavek na ochranu zvířat. Ke splnění tohoto úkolu by byl zákonodárci poskytnut poměrně široký prostor pro vlastní diskreci, v jehož rámci by musel upřesnit, jaká míra ochrany zvířat na zákonné úrovni je v souladu s Ústavou žádoucí. Právní účinky by však nový státní cíl vyvolával i vůči moci výkonné, obzvláště v situaci, kdy by správní orgány musely při výkladu a aplikaci práva brát ohled právě na ochranu zvířat, která by se stala rovněž významným hlediskem, jímž se tyto orgány řídí při správním uvážení. Také soudní moc by byla ústavní ochranou zvířat vázána při výkladu práva. Pro ústavní soudnictví by ukotvení státního cíle představovalo rozšíření referenč-

ního rámce pro přezkum právních předpisů o novou ústavní hodnotu, ačkoliv tato z hlediska obsahu poskytuje zákonodárci již zmiňovaný poměrně široký prostor pro vlastní uvážení.

Ústavní ochrana zvířat by disponovala potenciálem ke střetu s jinými ústavou aprobovanými hodnotami, potažmo subjektivními ústavními právy. V reflexi na zahraniční zkušenosti lze říct, že k nejvýznamnějším kolizím by mohlo docházet se svobodou vědeckého bádání a právem na náboženské projevy. V rámci práva na náboženské projevy by institutem, jenž by se ocitnul v přímém střetu s ústavním požadavkem ochrany zvířat, bylo zákonem umožněné provádění tzv. rituálních porážek zvířat, při nichž není zvíře omráčeno a je při plném vědomí podřezáno a vykřveno. Domnívám se, že současná podoba rituálních porážek, jak ji umožňuje český zákon na ochranu zvířat proti týrání, by se mohla po ukotvení ústavní ochrany zvířat stát ústavně nekonformní minimálně v rozsahu, v jakém jejich provádění umožňuje církvím a náboženským společnostem k uspokojování i jiných než náboženských potřeb, neboť by v tomto směru již nespádala pod ochranu základního práva na náboženské projevy. Ve vztahu k rituálním porážkám prováděným provozovatelem podniku lze konstatovat, že tyto sice nepředstavují výkon práva na náboženské projevy, ale zároveň ani nejsou výjimkou ze zakázaných metod usmrcování zvířat, a proto je lze považovat za obecně povolený způsob jejich usmrcování. Lze však vznést otázku, zda právní úprava omračování elektrickým proudem dosahuje takové kvality, aby skutečně zajistila, že zvíře nebude v průběhu porážky vnímat nepřiměřenou bolest a utrpení. Nedostatečnost právní úpravy v tomto směru by po ukotvení ústavní ochrany zvířat mohla zpochybnit ústavní konformitu tohoto typu rituálních porážek prováděných provozovatelem podniku a bylo by úkolem primárně zákonodárce, aby ústavnost zákonné úpravy zajistil.

Otázkou je, zda by o možné protiústavnosti bylo možné uvažovat i v případě rituálních porážek prováděných bez předchozího omráčení zvířete církvemi a náboženskými společnostmi k samotným náboženským účelům. Tato problematika již rozsahem překračuje hranice tohoto článku, může však sloužit jako impuls pro další výzkum, přičemž je v této souvislosti možné odkázat na právní stav v několika evropských zemích, kde již takto prováděné porážky národní právní úprava neumožňuje.⁶²

⁶² Jedná se o Švédsko, Norsko, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Island a Švýcarsko, viz MÜLLEROVÁ, Hana; ČERNÝ, David; DOLEŽAL, Adam a kol. *Kapitoly o právech zvířat : „my a oni“ z pohledu filosofie, etiky, biologie a práva*. Praha: Academia, 2016, s. 627.

Literatura

BOLLIGER, Gieri et al. *Tier im Recht transparent*. Zürich Basel: Schulthess, 2008. ISBN 978-3-7255-5620-5.

ČERVÍNEK, Zdeněk. Legitimita, proporcionalita a doktrína vyloučených důvodů. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 7, s. 491–509.

DROEGE, Michael. Art. 4. In STERN, Klaus; BECKER, Florian et al. *Grundrechte -Kommentar*. 4. Auflage. Hürth: Carl Heymanns Verlag, 2024. Wolters Kluwer Online Kommentare. ISBN 978-3-452-29964-2.

JARASS, Hans D. Art. 20a. In JARASS, Hans D.; KMENT, Martin. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 17. Auflage. München: C.H. Beck, 2022. ISBN 978-3-406-78378-4.

KLOEPFER, Michael; ROSSI, Matthias. Tierschutz in das Grundgesetz? Zu den rechtlichen Konsequenzen einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ im Grundgesetz — insbesondere zu ihren Auswirkungen auf die Forschungsfreiheit. *JuristenZeitung*. 1998, roč. 53, č. 8, s. 369–378.

KOSAŘ, David. Omezení práv a svobod zaručených v Úmluvě. In KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.

KÜHN, Zdeněk. Vztah Listiny k jiným součástem ústavního pořádku, mezinárodnímu právu a právu EU. In KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5.

MICHEL, Margot; KÜHNE, Daniela; HÄNNI, Julia. *Animal law: developments and perspectives in the 21st century = Tier und Recht: Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert*. Zurich : Berlin: Dike ; BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012. ISBN 978-3-03751-453-5.

MÜLLEROVÁ, Hana; ČERNÝ, David; DOLEŽAL, Adam. *Kapitoly o právech zvířat : „my a oni“ z pohledu filosofie, etiky, biologie a práva*. 1. vydání. Praha: Academia, 2016.

MURSWIEK, Dietrich. Art. 20a. In SACHS, Michael et al. *Grundgesetz: Kommentar*. 8. Auflage. München: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-3-406-70974-6.

RIGEL, Filip. Čl. 16. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.

SCHULZE-FIELITZ, Helmuth. Art. 20a GG. In DREIER, Horst et al. *Grundgesetz: Kommentar*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004. ISBN 978-3-16-148233-5.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2004. ISBN 978-80-210-3237-8.

STUCKI, Saskia. *Grundrechte für Tiere: eine Kritik des geltenden Tierschutzrechts und rechtstheoretische Grundlegung von Tierrechten im Rahmen einer Neupositionierung des Tieres als Rechtssubjekt*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2016. ISBN 978-3-8487-2795-7.

SVOBODA, Cyril. Čl. 7. In HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: Beck, 1997. ISBN 978-80-7179-084-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 7. In BAHÝLOVÁ, Lenka; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

ŠURÁŇ, Petr. Základní práva zvířat pohledem rozhodovací činnosti ústavního soudnictví Švýcarské konfederace. *Jurisprudence*. 2024, č. 5, s. 7–17.

O autorovi:

Mgr. Petr Šuráň je doktorandem na Katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

Abstract**LEGAL IMPLICATIONS OF THE PROPOSED ANCHORING
OF ANIMAL PROTECTION IN THE CONSTITUTION
OF THE CZECH REPUBLIC, ESPECIALLY IN RELATION
TO THE FUNDAMENTAL RIGHT TO RELIGIOUS EXPRESSION**

The article deals with the possible legal implications of enshrining the state goal of animal protection in the Constitution of the Czech Republic, as proposed by a group of members of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic. It first focuses on the effects of such a constitutional provision on the legislative, executive and judicial branches of government. In this respect, it deals in particular with the obligation of the legislator to fulfil the requirements arising from the constitutional protection of animals through its normative activities. Subsequently, the article analyses the relation of the constitutional protection of animals to fundamental rights, especially to the fundamental right to religious expression enshrined in Article 16(1) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms of the Czech Republic. In relation to this fundamental right, the article attempts to answer the possible question of the constitutional conformity of the so-called ritual slaughters carried out on the basis of Section 5f of Act No. 246/1992 Coll., on the protection of animals against cruelty, if the proposed amendment to the Constitution of the Czech Republic is adopted. It concludes that, at least to the extent that the law permits churches and religious societies to carry out ritual slaughter for purposes other than their own religious needs, this legislation would be constitutionally inconsistent.

Keywords: constitutional protection of animals, state purpose clause, fundamental right to religious expression, ritual slaughter

LOW EMISSION ZONES – – REMARKS AGAINST THE BACKGROUND OF THE CURRENT LEGISLATION IN POLAND AND THE CZECH REPUBLIC

Ewa Radecka, Ph.D.

Introduction

One of the instruments that was supposed to improve air quality was the so-called Low Emission Zones, introduced in other countries, e.g., Germany.¹ An analysis of low-emission zones in the EU by Stadler Consultants shows that between 2019 and 2022, the number of cities using low-emission zones increased from 228 to 320.² The creation of clean transport zones could be one of the following instruments working to improve air quality. However, as practice shows, creating such zones faces various obstacles (from social to legal ones).

This text is intended to provide an overview of the Polish and Czech legal regulations, which might become a contribution to a broader international discussion related to the creation of these zones.

Background

Explaining the functioning of a certain legal framework³ requires placing them in specific factual realities, hence reference to specific data, including statistics, is necessary.

With reference to Poland, it is worth mentioning the 2020 report of the Supreme Chamber of Control on the impact of vehicle emissions on air quality in Poland.⁴ In its light, the system for admitting vehicles to traffic, including the test procedures in force and the requirements for measuring equipment at Vehicle Inspection Stations,

¹ See § 40 of the Act of 15 March 1974 protecting against harmful effects on the environment caused by air pollution, noise, vibration and similar processes [*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)*] and the regulation issued thereunder of 10 October 2006 on the implementation of the Federal Emissions Control Act (Regulation on the labelling of motor vehicles with low pollutant emissions – 35. BImSchV) [*Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung (35. BImSchV)*] as well as J. Vodička, *Auta, emise a klima: právní nástroje environmentální regulace*, Brno: Masarykova univerzita, 2021, p. 157 ff. There are currently 44 low emission zones in Germany. Available at: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland#1-wie-ist-der-aktuelle-stand-der-umweltzonen>, [cit. 2024.03.01].

² Available at: <https://urbanaccessregulations.eu/>, [cit. 2024.02.25].

³ According to the legal status as of 20 March 2024.

⁴ Report of the Supreme Chamber of Control, 2022. Available at: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ochrona-srodowiska/zabojczy-smog-z-samochodowych-spalin.html> [cit. 1 March 2024], hereinafter referred to as SCC Report.

does not effectively eliminate vehicles with excessively toxic exhaust fumes from traffic.⁵ The activities of the Police and the Road Transport Inspection were also ineffective in this respect, as too infrequent road checks did not ensure that vehicles in poor technical condition were removed from the roads. The situation is also not facilitated by the fact that since Poland's accession to the EU, the number of cars used in Poland has more than doubled (13.3 million imported second-hand vehicles have been registered).⁶ All of this should be supplemented by the fact that almost 140,000 vehicles on Polish roads have software that falsifies exhaust emissions (the so-called Dieselgate scandal).⁷ It should be noted that, as of 31 December 2022, there were almost 34.9 million motor vehicles and tractors registered in Poland,⁸ including, *inter alia*, 26.4 million passenger cars, 129,000 buses and 4.25 million ballast and agricultural tractors.⁹ According to Eurostat estimates for 2022, there were 584 cars per 1,000 inhabitants.¹⁰

Unfortunately, the figures for the average age of a passenger car are not optimistic,¹¹ as in 2022 the average age of a passenger car was 14.9 years¹² (0.4 years more than in 2021). In addition, as indicated by various reports, the passenger car fleet is an ageing fleet, with almost 75% of vehicles over 11 years old (of which 23% vehicles are over 20 years old), and petrol or diesel propulsion is dominant in the segment over 11 years).

⁵ See the SCC Report and the results of the exhaust emission measurements carried out in 2019 in the city of Kraków. More than 60,000 cars and vans were tested, without being stopped for inspection. It was found that 57 per cent of the vehicles tested did not meet the standards for nitrogen oxides, 48 per cent for carbon monoxide emissions, 45 per cent for hydrocarbons, and 40 per cent for particulates.

⁶ *Ibidem*.

⁷ MOŹDŻYŃ, O., Afera Volkswagena a ochrona powietrza w Polsce. Czy możemy coś zrobić? In: RADECKA, E., NAWROT, F. (eds.), *Prawne instrumenty ochrony powietrza Wybrane zagadnienia*, Katowice: Infomax, 2018, pp. 77-88 the web page available at: <https://wgospodarce.pl/informacje/21312-do-polski-trafilo-blisko-140-tys-samochodow-vw-z-wadliwymi-silnikami> [cit. 2024.02.14].

⁸ However, these figures are often considered to be incomplete, as they do not take into account vehicles which are unregistered, even though they are not fit for use or no longer exist at all. Footnote 5 in the text PONIATOWSKI, P., RADECKI, W., *Samochód a środowisko na tle rozważań prawników polskich i rozwiązań przyjętych w Polsce*, cz. I, *Prokuratura i Prawo*, no 1 (2022), pp. 85-109, ISSN 1233-2577 and the web page available at: <https://www.money.pl/gospodarka/7-milionow-martwych-dusz-w-systemie-cala-prawda-o-samochodach-w-polsce-6997276676131520a.html>, [cit. 2024.02.20].

⁹ Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2023, p. 555, available at: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/23/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2023_2_link.pdf [cit. 2024.02.14].

¹⁰ Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240117-1> [cit. 2024.02.26].

¹¹ Daat based on Automotive industry report 2023/2024, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego [Polish Automotive Industry Association], available at: <https://www.pzpm.org.pl/en/Automotive-market/Reports/PZPM-Automotive-Industry-Report-2023-2024> [cit. 2024.02.13], hereinafter referred to as PZPM Report.

¹² The average in the EU is 11.4. PAWŁOWSKI, S., *Low Emission Zones ...*, p. 387.

It should only be mentioned that among the objectives of the National Energy Policy until 2040,¹³ was the assumption of low-emission transport development, in particular striving for zero-emission public transport in cities with more than 100,000 inhabitants by 2030, and the assumptions of the Electromobility Development Plan¹⁴ envisaged one million¹⁵ electric vehicles in Poland by 2025.

According to statistics, a total of 6,305,934 passenger cars [*osobní včetně nákladních dodávkových*] were registered in the Czech Republic at the end of 2022, of which the distribution by fuel used is as follows:¹⁶ almost 58% are petrol vehicles, almost 40% – diesel, just under 2% are LPG, 14,195 units or 0.23% are electric vehicles and the remainder are other.¹⁷ Regarding the age structure, more than 4 million of these vehicles are over 10 years old, and 1 044 937 are between 5 and 10 years old; there are only 529 560 youngest vehicles up to 2 years old.¹⁸ In addition, mention should also be made of 751,604 trucks [*nákladní automobil*], 20,828 buses, and 3,461 tractors [*silniční traktor*].¹⁹ The average age of a passenger car in the Czech Republic is 15.9 years.²⁰

According to Eurostat data for 2022, there are 582 cars per 1,000 citizens in the Czech Republic.²¹ Approximately 160,000 vehicles have been sold on the Czech market with forgery software in connection with the Dieselgate scandal.²²

It should only be mentioned that among the objectives of the National Energy Concept²³ an increase in clean mobility, especially battery electromobility (also

¹³ Polityka energetyczna Polski do 2040 r [Poland's energy policy until 2040], p. 80, Announcement by the Minister of Climate and Environment of 2 March 2021 on the national energy policy until 2040. (Monitor Polski of 2021, item 264).

¹⁴ Available at: <https://www.gov.pl/attachment/7cbc60f4-fec6-4dc1-b950-548cb0e52e9e> [cit. 14 February 2024].

¹⁵ At the end of December 2023, 98 348 electric passenger cars were on Polish roads. The fleet of all -electric passenger cars (BEV, battery electric vehicles) amounted to 51 211 units, and the fleet of plug-in hybrid electric vehicles (PHEVs) – 47 137 units. See Licznik elektromobilności – podsumowanie 2023, <https://elektromobilni.pl/liczba-samochodow-elektrycznych-w-polsce-wzroslo-o-polowe/>, [cit. 2024.02.13].

¹⁶ See in detail in Statistical Yearbook of Environmental Protection of the Czech Republic 2022, p. 52. [Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2022], available at: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2023/12/Statisticka_Rocenka_ZP_CR-2022.pdf, [cit. 2024.02.27], hereinafter referred to as Czech Statistical Yearbook.

¹⁷ Other should be understood as: natural gas compressed separately or natural gas compressed in combination with petrol or diesel, or hydrogen or bioethanol. Czech Statistical Yearbook, p. 52.

¹⁸ See in detail: Czech Statistical Yearbook, p. 47.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Available at: <https://www.acea.auto/publication/report-vehicles-on-european-roads/>, [cit. 2024.02.27].

²¹ Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240117-1>, [cit. 2024.02.26].

²² Available at: <https://ekonomickydenik.cz/dieselgate-v-ceske-republice-160-tisic-poskozenych-a-nulove-odskodneni/>, [cit. 2024.02.27].

²³ [Aktualizaci Státní energetické koncepce] Available at: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/>

hydrogen electromobility) is assumed. As an individual goal, the National Action Plan for Clean Mobility [*Národní akční plán čisté mobility*] sets an increase in the number of electric vehicles to 220,000 – 500,000 by 2030.²⁴

Transport pollution significantly affects air quality in both Poland and the Czech Republic. Transport will be one of the main emitters not only of nitrogen oxides²⁵ or tropospheric ozone,²⁶ but also to some extent of particulate matter. Both direct emissions of pollutants from fuel combustion (from tailpipes) and emissions from the lift of pollutants from roads, caused by vehicle traffic and abrasion of the road surface, tyres or brake linings,²⁷ are significant. The impact of these harmful pollutants on human health is proven and undeniable.²⁸

It should be noted at this point that the assessment of air quality in Poland²⁹ from this point of view indicates that nitrogen dioxide limits are exceeded on an annual basis in four zones (Wrocław agglomeration, Kraków agglomeration, Warsaw agglomeration and Upper Silesia agglomeration) and that this phenomenon is connected with the impact of motor transport emissions, i.e. vehicle traffic on the main road in the vicinity of stations and intensive vehicle traffic in the city centres. The data regarding tropospheric ozone are as follows: With regard to the target level (number of days with an 8-hour concentration exceeding 120 µg/m³), all 46 zones met the specified limits, but with regard to the long-term objective level, all zones in the country received a class D2, and were therefore all above the long-term

strategické-a-koncepcni-dokumenty/2023/4/Vychodiska-aktualizace-Statni-energeticke-koncepcie-CR-a-souvisejicich-strategickych-dokumentu.docx, [cit. 2024.02.27].

²⁴ [Aktualizace Národního akčního plánu čisté mobility], 2019, p. 9, available at: <https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/zpracovatelsky-prumysl/automobilovy-prumysl/2020/5/Aktualizace-NAP-CM.docx>, [cit. 2024.02.27].

²⁵ Pursuant to the appendix to the Regulation of the Minister of the Environment of 24 August 2012 on levels of certain substances in the air (Journal of Laws 2021, item 845 as amended, hereinafter referred to as: the 2012 Regulation), the permissible level of one-hour concentration of nitrogen dioxide is 200 µg/m³. According to the limits, it may not be exceeded more than 18 times per year. The situation is similar in the Czech Republic. See Annex 1 to Act No. 201/2012 on the Protection of the Air [Zákon č.201/2012 Sb., o ochraně ovzduší], hereinafter: the Czech Air Protection Act.

²⁶ In both Poland and the Czech Republic, a limit based on human health is assumed at 120 µg.m³/per 8 hours (see 2012 Regulation and Annex 1 to the Czech Air Protection Act).

²⁷ See Assessment of air quality in zones in Poland for the year 2022, Chief Inspector of Environmental Protection, p. 76. Available at: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1004683>, [cit. 2024.02.27], hereafter: CIEP Assessment.

²⁸ In Poland, where air pollution reaches some of the highest levels in the entire European Union, a slower fight against smog could result in an additional 87683 premature deaths. Available at: <https://healpol-ska.pl/aktualnosci/zanieczyszczenie-powietrza-doprowadzi-do-nawet-87-tys-dodatkowych-przedwczesnych-zgonow-w-polsce-jezeli-politycy-nie-uchwala-ambitnych-przepisow-unijnych/> [cit. 2024.02.14]. See also: Wpływ zanieczyszczeń powietrza z transportu na zdrowie i rozwój dzieci, <https://healpol-ska.pl/wp-content/uploads/2021/05/raport-zdrowie-dzeci-prev-12-05-12111.pdf>, [cit. 2024.02.14].

²⁹ See CIEP Assessment, p. 32.

objective level.³⁰ In relation to particulate matter, limits are exceeded year after year on a large scale, but here the main source is the municipal and residential sector.³¹ This problem generally affects the southern and central areas of the country. Symptomatically, these limits are exceeded even in spa towns which are known for treating pulmonary diseases.³²

In the Czech Republic a smog situation³³ occurred for a total of 53 hours during the whole year 2022, and it only concerned above-normal concentrations of tropospheric ozone,³⁴ the main source of which is transport.³⁵ W roku tym nie ogłoszono żadnej sytuacji smogowej ze względu na przekroczenie stężenia pyłu PM10. No smog situation was declared during this year due to PM10 exceedances. The zones of: ³⁶ Ostrava/Karviná/Frydek-Místek³⁷ and Central Moravia are indicated as the main areas with the highest air pollution in the Czech Republic, with the aspect of transboundary air pollution from Poland also clearly emphasised.³⁸ The exceedances in 2022 were as follows: the emission limit for the annual mean PM2.5 concentration was exceeded at 5 stations. Exceedances of the daily PM10 emission limit occurred at 3 stations in 2022. The emission limit for the annual

³⁰ CIEP Assessment, p. 51.

³¹ RADECKA, E. Prawna ochrona powietrza w Polsce i Czechach – wybrane zagadnienia (part I.), in print.

³² Raport ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Jak w polskich górach zarabia się na smogu? Uzdrowiska i kurorty ponad prawem?, Warszawa 2023, available at: <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/materialy-do-pobrania/jak-w-polskich-gorach-zarabia-sie-na-smogu-uzdrowiska-i-kurorty-podnad-prawem/>, [cit. 2024.02.07].

³³ According to § 10 of the Czech Air Protection Act, a smog situation is a state of extremely polluted air in which the level of pollution by sulphur dioxide, nitrogen dioxide, PM10 particles or tropospheric ozone exceeds one of the threshold values listed in Annex 6 to the Act.

³⁴ Air quality in the Czech Republic in 2022 [*Kvalita ovzduší na území České republiky v roce 2022*], p. 5. available at: https://info.chmi.cz/zpravy/UKO_AIM2022/, [cit. 2024.02.13].

³⁵ For details, see Czech Statistical Yearbook, p. 137.

³⁶ Air quality in the Czech Republic is assessed according to a list of zones and agglomerations within 10 areas: 3 agglomerations and 7 zones. See Annex 3 to the Act on Air Protection [*Příloha č. 3 k zákonu č. 201/2012 Sb.*].

³⁷ Air pollution is varied here and does not only come from individual combustion sources. These also include transport and industry. For more, see Air Quality in Regions of the Czech Republic, 2021, available at: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/21groc/gr21en/21_05_charakteristika_regionu_EN_v3.pdf, [cit. 2024.02.13]. See also: JANCÁŘOVÁ, I., Legal Reflections on Problems with Excessive PM10 Concentrations in Ostrava-Karviná Agglomeration, Czech Republic In: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (eds.), Czech Environmental Law Review 2017-2018, Beroun: Eva Rozkotová, 2019, pp. 36-57.

³⁸ National Emission Reduction Programme of the Czech Republic, 2023 Update [*Národní program snižování emisí ČR, Aktualizace 2023*], available at: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-Aktualizace_NPSE_2023-20240118.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-Aktualizace_NPSE_2023-20240118.pdf), p. 108, [cit. 2024.02.13], hereinafter: NPSE. See also the data in the Czech Statistical Yearbook in Table 3-7. Emissions from air pollution sources by Region [3-7. *Emise ze zdrojů znečišťování ovzduší podle krajů*] and 3.12 Emissions in selected localities [3-12. *Emise ve vybraných lokalitách*] as well as <https://www.czso.cz/csu/czso/3-zivotni-prostredi-4z1x5kvfyw>, [cit. 2024.02.13].

mean PM10 concentration was not exceeded at any of the 123 stations in 2022, the fourth consecutive time since 2019 in the entire history of PM10 measurements. All stations exceeding the limits in question are located within the Ostrava/Karviná/Frydek-Místek agglomeration³⁹.

Legal grounds for creating clean transport zones in Poland

Regulations concerning this issue are included in Chapter 3 of the Act of 11 January 2018 on Electromobility and Alternative Fuels⁴⁰ entitled “Obligations of public entities for the development of alternative fuel infrastructure”.

Pursuant to Article 39(1) of the AEAF, a *gmina* council may establish a clean transport zone comprising roads operated by the *gmina*.⁴¹ It therefore follows that the legal regulation of the establishment of CTZs is based on voluntariness – the introduction of a zone is not mandatory.⁴² Interestingly, this is left to the discretion of a *gmina*, even when air quality reports for a particular zone indicate that the permissible standards for air pollutants in a given area are exceeded. As an aside, negative impacts on historic buildings are not included in the criteria for the adoption of this resolution.

The provision further stipulates the prohibition of entry into a CTZ depending on the type of motor vehicle fuel used.⁴³ It is prohibited to enter an CTZ by motor vehicles other than:

- 1) electric vehicles⁴⁴;
- 2) vehicles propelled by hydrogen⁴⁵;
- 3) vehicles propelled by natural gas;⁴⁶
- 4) exempted by resolution of a *gmina* council, pursuant to Article 39(4) of the AEAF.

³⁹ For more, see: NPSE, pp. 119 ff.

⁴⁰ Journal of Laws 2023, item 875, as amended, hereinafter: the AEAF.

⁴¹ As an aside, it should be noted that pursuant to Article 96c of the Act of 20 May 1971, the Code of Petty Offences (Journal of Laws 2023, item 2119, as amended), a violation of the prohibition to enter a clean transport zone is punishable by a fine of up to PLN 500. As indicated by § 2(1)(1) of the Regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration of 17 November 2003 on the petty offences for which municipal guards are authorised to impose fines by way of a penalty ticket (Journal of Laws of 2022, item 1350, as amended) – municipal guards are authorised to impose fines by way of a penalty ticket for this offence.

⁴² KOLA, J., Kompetencje samorządów w zakresie ustanawiania szczególnych zasad użytkowania pojazdów niskoemisyjnych w ruchu drogowym In: LIPOWICZ, I. (eds.), System Prawa Samorządu Terytorialnego. Volume III. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy, Warszawa 2023, LEX.

⁴³ Motor vehicles within the meaning of Article 2(33) of the Act of 20 June 1997. – Road Traffic Law (Journal of Laws of 2023, item 1047 as amended, hereinafter: RTL)

⁴⁴ See the definition of an electric vehicle, Article 2(12) of AEAF.

⁴⁵ See the definition of a vehicle propelled by hydrogen, Article 2(15) of the AEAF.

⁴⁶ See the definition of a vehicle propelled by natural gas, Article 2(14) of the AEAF

The criterion that must be taken into account is the purpose of establishing the zone, i.e., to reduce the negative impact of transport emissions on human health and the environment in the *gmina*.

Exceptions to the above ban are provided for in Article 39(2) of the AEAF, and *gmina* councils are authorised to establish additional exemptions, both subjective and objective, in a resolution on the establishment of an CTZ (Article 39(4) of the AEAF). This, in turn, means that the final shape of the zone rests with the *gmina*,⁴⁷ as long as it falls within the statutory framework.

The procedure for drafting a resolution in question begins with the preparation of a draft resolution by the *wójt* or mayor, followed by consultations with residents. The deadline for submitting comments cannot be shorter than 21 days. Subsequently, the draft is submitted to the *gmina* council immediately after considering all comments made during the public consultations. The resolution-making body of the *gmina* adopts a resolution on the establishment of a Clean Transport Zone within 60 days of receipt of the draft.

In accordance with Article 40(2) of the AEAF, a resolution to establish a CTZ specifies:

- 1) boundaries of the CTZ area;
- 2) the way traffic is organised in the CTZ;
- 3) additional ways of publicising the contents of the CTZ resolution;
- 4) the amount and method of collection of the fee for access to the CTZ;
- 5) the amount of the sticker fee and the detailed method of issuing the sticker.⁴⁸

In the following part of the essay, the most interesting problematic threads with the practical creation of these zones will be addressed.

The first of these is the designation of the **boundaries**. The territorial scope is set out in Article 39(1) of the AEAF. The text of this Article provides for the possibility of adopting such a resolution “for the area of a *gmina* . . . comprising roads whose operator is the *gmina*”. The legislator did not use a legal definition of a public road⁴⁹, but a road whose operator is the *gmina*. In the context of the provision in question, it is not the category of the road that matters,⁵⁰ but who operates it. Such a zone should be marked,⁵¹ and in such a way that it corresponds to the provisions of the resolution. Certainly, the range of the resolution must be

⁴⁷ OTAWSKI, P. In: SWORA, M. (eds.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX i URBAN, S. In: KOKOCIŃSKA, K., POKRZYWNIAK, J. (eds.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX.

⁴⁸ See Article 40(2) of the AEAF.

⁴⁹ See Article 1 of the Act of 21 March 1985 on Public Roads (Journal of Laws 2023, item 645, as amended).

⁵⁰ In accordance with the Act on Public Roads, the following categories of roads are distinguished according to their functions in the road network: national, voivodeship, powiat and *gmina* roads.

⁵¹ See Article 39(14) of the AEAF and § 60d of the Regulation of the Ministers of Infrastructure and Internal Affairs and Administration of 31 July 2002 on traffic signs and signals (Journal of Laws 2019, item 2310).

determined after a thorough consideration of the factual situation⁵² and a precise determination of where such transport emissions occur that have a negative impact on the environment and human health. Second, in view of the fact that non-compliance with the prohibition of entry into the SCT is punishable by liability for a petty offence, the extent of the zone must be precisely delimited. What needs to be emphatically stated, this cannot be an approximate designation or using a “line of considerable thickness” on maps⁵³ or a blanket reference to other legislation, including local law. In the author’s opinion, this determination should be done not only by verbally articulating the name of the street,⁵⁴ but by accurately plotting it on a map, so as to ensure (through its scale and the way in which the boundaries are marked) that it is possible to establish without dispute whether a particular place is within or outside the area covered by the act.

However, it is necessary to look at the practice of applying this provision to the extent discussed in the resolutions on the establishment of CTZs adopted in Poland: two issued by the City Council of Kraków,⁵⁵ and the third by the City Council of Warsaw.⁵⁶ The first resolution of the Kraków City Council of 2018, in § 1(1), “... a clean transport zone ‘Kazimierz’ is established in the area specified in Annex 1 to this Resolution”. This annex contains a map, with streets marked in green and a verbal indication of the names of individual streets. Resolution of the Kraków City Council of 2022 indicates in § 3(1) that “the boundaries of the CTZ area are the administrative boundaries of the city of Kraków ...” The Warsaw Resolution, like the 2018 Kraków Resolution, refers to an appendix, but only the names of the streets delimiting the zone can be found there. The Kraków Resolution of 2022 and the Warsaw Resolution of 2023 seem to be at least laconic in this respect. This is

⁵² A thorough consideration of the factual situation would aim, *inter alia*, to avoid the allegation of unequal treatment of areas with similar degrees or causes of air pollution.

⁵³ This issue is discussed quite extensively in various contexts. In the context of forms of nature protection, see LIPÍŃSKI, A., Problems of creating certain forms of nature protection In: URA., E., STELMASIAK, J. PIEPRZYŃ, S. (eds.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów: RS Druk, 2010, p. 165 but also, for example, a restricted use area MILLER, A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń: Dom Organizatora, 2012, pp. 163 ff. This issue is also referred to in the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of 11 January 2024, ref. III SA/Kr 484/23, CBOSA, a non-final ruling.

⁵⁴ See also KARCIARZ, M., *Strefa czystego transportu* In: MISIEJKO, A., ZIEMSKI, K. (eds.), *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, Warszawa 2020, LEX.

⁵⁵ Resolution No. III/27/18 of the Kraków City Council of 19 December 2018 on the establishment of the “Kazimierz” Clean Transport Zone in Kraków (Official Journal of the Lesser Poland Voivodeship of 2018, item 8944 as amended) (hereinafter: the 2018 Kraków Resolution) and Resolution No. C/2707/22 of the Kraków City Council of 23 November 2022 on the establishment of the Clean Transport Zone in Kraków (Official Journal of the Lesser Poland Voivodeship of 2022, item 7878).

⁵⁶ Resolution No. XCI/2974/2023 of the Council of the Capital City of Warsaw of 7 December 2023 on establishing a clean transport zone on the territory of the Capital City of Warsaw (Official Journal of the Mazovian Voivodeship of 2023, item 14557), hereinafter: the Warsaw Resolution of 2023.

puzzling, all the more so as the designation of paid parking zones⁵⁷ is done with much greater precision than was the case when the CTZ boundaries were established. Another interesting thread is the issue of a **fee for entering a CTZ**. In the light of Article 39(5) of the AEAF, a gmina council may allow entry to an CTZ between 9 a.m. and 5 p.m. for a period of no longer than 3 years from the date on which the zone is established, of vehicles other than those specified in paragraphs 1 and 2 and those benefiting from exemptions under paragraph 4, provided that a fee is paid. In legal literature, it is possible to note both positions that advocate the optionality of this fee⁵⁸ and its mandatory nature.⁵⁹ In the opinion of the author of this text, the legislator explicitly states “subject to a charge”. What is optional is the possibility to allow entry to an CTZ of vehicles other than low-/no-emission ones or those benefiting from exemptions on the basis of a resolution of the municipal council under paragraph 4. Second, if the fee is assumed to be optional, a situation could arise in which a large number of vehicles not being, after all, low- or no-emission ones, would enter the zone without the need to pay the fee for a maximum period of 3 years (if the gmina council decided on such a maximum). However, this would then be subject to a catalogue of exemptions from the Act and exemptions provided for by the gmina, which, as past experience has shown, are extensive. Therefore, the question arises as to the purpose of creating such a zone, which de facto will not be, as the name suggests, clean for 3 years, since access to it will be basically unlimited or only slightly restricted. Third, it should be noted that the legislator introduces a general criterion for the use of funds coming from this title, which is a closed catalogue. They may be used, *inter alia*, for the marking of the Clean Transport Zone or the purchase of zero-emission buses. This means that the charge is intended to support measures aimed at improving air quality, such as replacement of public transport fleets with low-emission ones, and thus implementation of, for example, the objectives of the National Energy Policy until 2040. Adopting the optionality of this fee will result in there being no source to fund the aforementioned measures.

⁵⁷ See, for example, for Kraków, where in the appendix to the resolution there is a map with the annotation “is for illustrative purposes only and cannot be used to define the boundaries of individual subzones and sectors”, and the description of the zone itself in Appendix 1 to the resolution covers 4 typewritten pages. Resolution No. LXXXIX/2177/17 of the Krakow City Council of 22 November 2017 on the establishment of the paid parking zone, determination of fees for parking vehicles on public roads in the paid parking zone, introduction of a subscription fee for certain road users and the manner of collecting these fees (Official Journal of the Malopolska Voivodeship 2021, item 3515 as amended).).

⁵⁸ KARCIARZ, M., Strefa ..., RYBSKI, R. In: BACH-GOLECKA, D. (eds.), *Solidarność...*

⁵⁹ OTAWSKI, P. In: SWORA, M. (eds.), *Ustawa... i URBAN, S. In: KOKOCIŃSKA, K., POKRZYW-
NIAK, J. (eds.), Ustawa o elektromobilności...*

Legal grounds for creating low emission zones in the Czech Republic

The term *nízkoemisní zóna* appears in Czech legislation.⁶⁰ These zones are regulatory instruments aimed at reducing the level of air pollution caused by traffic. This instrument is of a long-term nature, which distinguishes it from measures contained in air protection programmes. The low emission zone is established by municipal councils [*rada obce*],⁶¹ which act in this respect by a legal act that constitutes an intermediate form between a decision and a normative act which is specific as regards its subject matter and unrestricted as regards its addressees [*opatřením obecné povahy*].⁶² At the same time, a statutory catalogue of vehicles authorised to enter the zone is being introduced. These are:

- a) a motor vehicle with a special emission sticker,⁶³ as specified in the implementing legislation, including an emission sticker issued in another country, with models of these to be published by the Ministry of the Environment on its website;
- b) a vehicle listed in Annex 8 to the Act,⁶⁴ including, *inter alia*, vehicles transporting disabled persons, vehicles intended for road maintenance or repair and construction activities, municipal waste transport vehicles, or vehicles of various services

Interestingly, § 14(2) of the Czech Air Protection Act stipulates that a municipality may allow entry to the zone to persons who have a permanent or temporary residence within its boundaries. This means, therefore, that *de facto* entry of vehicles that do not meet emission standards would be allowed, but only if the residence condition is met.

The scope of the general measure establishing a low-emission zone is defined in § 14(3) of the Czech Air Protection Act. According to its provisions, the area of a low-emission zone, the emission category of the road motor vehicles allowed to enter and the method of marking the road motor vehicle that enters the zone are defined.

⁶⁰ It should be noted that the legislation on this issue underwent considerable changes in 2017. See CHÁBOVÁ, N., KOMÁŘOVÁ, K. In: JANCÁŘOVÁ I., HANÁK J. a col., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, 2019, p. 59 ff. Cf. KŘEČKOVÁ, M., *Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší*. České právo životního prostředí, č. 2 (2012), p. 71, ISSN: 1213-5542.

⁶¹ For more, see Section 14 of the Czech Air Protection Act. See also the methodological manual on the designation of low-emission zones (available at: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/doprava/\\$FILE/000-MP_NEZ_Vestnik-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/doprava/$FILE/000-MP_NEZ_Vestnik-20190708.pdf), cit. 2024.02.15). In the Czech Republic, no such zone has yet been designated.

⁶² PONIATOWSKI, P., RADECKI, W., *Samochód...*, p. 96.

⁶³ For more, see § 14 (6-8) of the Czech Air Protection Act and Government Regulation No. 280/2020 on establishing rules for the classification of road motor vehicles into emission categories and emission placards [*Nariadení vlády č. 280/2020 Sb. Nařízení vlády o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plakétách*].

⁶⁴ Příloha č. 8 k zákonu č. 201/2012 Sb. Výjimky z omezení provozu v nízkoe emisních zónách.

According to § 14 (3) of the Czech Air Protection Act, it will only be possible to establish this zone if there is another motorway or road of the same or higher class of the same or neighbouring municipality outside the low emission zone or outside the built-up area, through which a similar traffic connection can be provided. Regarding the interpretation of this provision, two positions can be noted in the literature. The first maintains that there must be a bypass through which it is possible to carry traffic outside the low emission zone or outside the built-up area of the municipality, without burdening the built-up part of the neighbouring municipality with bypasses.⁶⁵ The second position, expressed by J. Vodiček,⁶⁶ points to a possible misinterpretation of the wording of Article 14(3) and the related consequences of the failure to create low emission zones in the Czech Republic, although this is of course not the only reason for their non-establishment.⁶⁷ This author focuses on the doubts concerning [*průjezdním úseku dálnice nebo silnice*], stating that if a zone were to be designated for the centre of a village or a specific part, this would not necessarily imply a different routing of communications, as – in his opinion – it is only required if the zone were to be designated for a through section of a motorway or a road (as a road serving mainly as a thoroughfare for freight transport).⁶⁸

Furthermore, § 14(3) stipulates the reciprocal relationship between a low emission zone and a smog event regulation. In the event of a smog situation, the range of emission categories of motor vehicles that will be allowed in the low emission zone for the duration of the smog situation may be further restricted.⁶⁹

§ 14 (5) of the Czech Air Protection Act introduces the possibility of further subject and object exclusions for entry into the zone. The municipality that has established the zone may stipulate that vehicles other than those defined by law may also enter the zone on the basis of a temporary or permanent permit. What is extremely important, the legislator at the same time specifies what are the important reasons that may constitute grounds for issuing such a permit [*povolení*]. These include, inter alia:

- a) an illness or a disability which does not meet the conditions for the award of a degree of major disability,
- b) the applicant's working hours, which do not allow travel on public transport,

⁶⁵ BEJČKOVÁ, P., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praga: Wolters Kluwer, 2018, ASPI.

⁶⁶ VODIČKA, J., Auta, emise a klima: právní nástroje environmentální regulace, Brno: Masarykova univerzita, 2021, pp. 153-154, https://is.muni.cz/publication/1782981/Vodicka-auta_emise_klima.pdf, [cit. 2024.02.26].

⁶⁷ According to J. Vodička, this may also be the disapproval of entrepreneurs, who fear the loss of income associated with a decrease in traffic in the zone, especially as there have also been calls for entry into the zone to be charged. Ibidem, p. 156.

⁶⁸ Ibidem, p. 155.

⁶⁹ BEJČKOVÁ, P., Zákon ...

- c) the need to provide transport of things to a cultural, sporting, social or educational event.

As an aside, it is also worth noting that a temporal prohibition on objections to the act creating the zone has been explicitly introduced in the Act, as the effectiveness of measures of a general nature can be established no earlier than 12 months after their promulgation.⁷⁰

Conclusion

The analysis carried out within the framework of this article has identified a number of practical problems in the application of resolutions concerning the creation of Clean Transport Zones, although the economic and social benefits of such zones can be invaluable.⁷¹

Following the rationale of the share of electric, hydrogen and natural gas vehicles in the total number of registered vehicles and the ageing vehicle fleet in Poland, CTZs could, in practice, be available, in the absence of an extensive catalogue of subject and/or object exclusions defined by a resolution of the municipal council, only to a really small number of vehicles, or, as the example of the Kraków resolution of 2018 showed, it would be an illusory creation.

In order for these zones to be created in Poland at all, changes would have to be made at the statutory level and the regulations would have to be made more precise in a way that would not raise any doubts. However, this will not solve the problems if the municipalities' decision-making bodies are not diligent when adopting resolutions on the establishment of CTZs e.g. when marking their borders.

The Polish legislator should consider several solutions in the Czech legal order as an example of good legislative practice. It is undoubtedly a transparent solution to stipulate already at the statutory level that entry into a zone can be guaranteed to residents or vehicles of disabled persons, or that the possibility of exceptions in essential cases is introduced, while at the same time specifying what the authority should take into account when issuing such a permit for an exception. This analysis also highlighted likely problems with the creation of low-mission zones in the Czech Republic, which are related not only to the possible disapproval of entrepreneurs for such zones, but also to an incorrect interpretation of Article 14 (3) of the Czech Air Protection Act.

Given the above, it is not expected that these zones will be widely spread in the short term, as not only legislative changes are needed, but also an increase in public awareness among citizens.

⁷⁰ See more: VODIČKA, J., *Auta...*, p. 155.

⁷¹ RYBSKI, R. In: BACH-GOLECKA, D. (eds.), *Solidarność...*

Literatura

BEJČKOVÁ, P., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praga: Wolters Kluwer, 2018, ASPI.

CHÁBOVÁ, N., KOMÁROVÁ, K. In: JANČÁŘOVÁ I., HANÁK J. a col., Auta, auta, auta... a životní prostředí., Brno: Masarykova univerzita, 2019.

KARCIARZ, M., Strefa czystego transportu In: MISIEJKO, A., ZIEMSKI, K. (eds.), Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego, Warszawa 2020, LEX.

KOLA, J., Kompetencje samorządów w zakresie ustanawiania szczególnych zasad użytkowania pojazdów niskoemisyjnych w ruchu drogowym In: LIPOWICZ, I. (eds.), System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom III. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy, Warszawa 2023, LEX.

KŘEČKOVÁ, M., Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. České právo životního prostředí, č. 2 (2012), ISSN: 1213-5542.

LIPÍŇSKI, A., Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody In: URA, E., STELMASIAK, J. PIEPRZNY, S. (eds.), Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne, Rzeszów: RS Druk, 2010.

JANČÁŘOVÁ, I., Legal Reflections on Problems with Excessive PM10 Concentrations in Ostrava-Karviná Agglomeration, Czech Republic In: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (eds.), Czech Environmental Law Review 2017-2018, Beroun: Eva Rozkotová, 2019.

MILER, A., Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne, Toruń: Dom Organizatora, 2012.

MOŽDŽYŇ, O., Afera Volkswagena a ochrana powietrza w Polsce. Czy możemy coś zrobić? In: RADECKA, E., NAWROT, F. (eds.), Prawne instrumenty ochrona powietrza Wybrane zagadnienia, Katowice: Infomax, 2018.

OTAWSKI, P. In: SWORA, M. (eds.), Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz, Warszawa 2019, LEX.

PAWŁOWSKI, S. Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy, Studia Prawnoustrojowe, no 58 (2022), ISSN: 1644-0412.

PONIATOWSKI, P., RADECKI, W., Samochód a środowisko na tle rozważań prawników czeskich i rozwiązań przyjętych w Polsce, cz. I, Prokuratura i Prawo, no 1 (2022), ISSN 1233–2577.

RADECKA, E. Prawna ochrona powietrza w Polsce i Czechach – wybrane zagadnienia (cz. I.), in print.

RYBSKI, R. In: BACH-GOLECKA, D. (eds.), Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie, Warszawa: 2021, LEX.

URBAN, S. In: KOKOCIŇSKA, K., POKRZYWNIAC, J. (eds.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX.

VODIČKA, J., *Auta, emise a klima: právní nástroje environmentální regulace*, Brno: Masarykova univerzita, 2021.

Žródła elektroniczne

Air Quality in Regions of the Czech Republic, 2021, available at: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/21groc/gr21en/21_05_charakteristika_regionu_EN_v3.pdf, [cit. 2024.02.13].

Aktualizaci Státní energetické koncepce, Available at: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2023/4/Vychodiska-aktualizace-Statni-energeticke-koncepcie-CR-a-souvisejicich-strategickych-dokumentu.docx>, [cit. 2024.02.27].

Aktualizace Národního akčního plánu čisté mobility, 2019, available at: <https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/zpracovatelsky-prumysl/automobilovy-prumysl/2020/5/Aktualizace-NAP-CM.docx>, [cit. 2024.02.27].

Jakość powietrza na terenie Czech w 2022 roku [Kvalita ovzduší na území České republiky v roce 2022], available at: https://info.chmi.cz/zpravy/UKO_AIM2022/, [cit. 2024.02.13].

Krajowy program redukcji emisji Republiki Czeskiej, Aktualizacja 2023 [Národní program snižování emisí ČR, Aktualizace 2023], available at: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-Aktualizace_NPSE_2023-20240118.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-Aktualizace_NPSE_2023-20240118.pdf), [cit. 2024-02.13].

Licznik elektromobilności – podsumowanie 2023, <https://elektromobilni.pl/liczba-samochodow-elektrycznych-w-polsce-wzrosla-o-polowe/>, [cit. 2024.02.13]

Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2022, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, available at: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1004683>, [cit. 2024.02.27]

Raport Automotive industry report 2023/2024, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego, available at: <https://www.pzpm.org.pl/en/Automotive-market/Reports/PZPM-Automotive-Industry-Report-2023-2024>, [cit. 2024.02.13]

Raport ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Jak w polskich górach zarabia się na smogu? Uzdrowiska i kurorty ponad prawem?, Warszawa 2023, available at: <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/materialy-do-pobrania/jak-w-polskich-gorach-zarabia-sie-na-smogu-uzdrowiska-i-kurorty-ponad-prawem/>, [cit. 2024.02.07].

Raport Najwyższej Izby Kontroli, 2022. Available at: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ochrona-srodowiska/zabojczy-smog-z-samochodowych-spalin.html>, [cit. 2024.03.01].

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2023, p. 555, available at: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/23/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2023_2_link.pdf, [cit. 2024.02.14].

Rocznik statystyczny ochrony środowiska Republiki Czeskiej 2022, s. 52 [Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2022], available at: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2023/12/Statisticka_Rocenka_ZP_CR-2022.pdf, [cit. 2024.02.27].

Wpływ zanieczyszczeń powietrza z transportu na zdrowie i rozwój dzieci, <https://healpolska.pl/wp-content/uploads/2021/05/raport-zdrowie-dzeci-prev-12-05-1211.pdf>, [cit. 2024.02.14].

<https://healpolska.pl/aktualnosci/zanieczyszczenie-powietrza-doprowadzi-do-nawet-87-tys-dodatkowych-przedwczesnych-zgonow-w-polsce-jezeli-politycy-nie-uchwala-ambitnych-przepisow-unijnych/>, [cit. 2024.02.14].

<https://www.gov.pl/attachment/7cbc60f4-fec6-4dc1-b950-548cb0e52e9e>, [cit. 2024.02.14].

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland#1-wie-ist-der-aktuelle-stand-der-umweltzonen>, [cit. 2024.03.01].

<https://urbanaccessregulations.eu/>, [cit. 2024.02.25].

<https://wgospodarce.pl/informacje/21312-do-polski-trafilo-blisko-140-tys-samochodow-vw-z-wadliwymi-silnikami>, [cit. 2024.02.14]

<https://www.money.pl/gospodarka/7-milionow-martwych-dusz-w-systemie-cala-prawda-o-samochodach-w-polsce-6997276676131520a.html>, [cit. 2024.02.20].

<https://www.acea.auto/publication/report-vehicles-on-european-roads/>, [cit. 2024.02.27].

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240117-1>, [cit. 2024.02.26].

<https://ekonomickydenik.cz/dieselgate-v-ceske-republice-160-tisic-poskozenych-a-nulove-odskodneni/>, [cit. 2024.02.27].

About the author:

Ph.D, attorney at law Ewa Radecka

Faculty of Law and Administration, University of Silesia in Katowice,

ul. Bankowa 11 B, 40-007 Katowice, Poland

ewa.radecka@us.edu.pl

ORCID ID-0000-0003-4669-3327

NÍZKOEMISNÍ ZÓNY – KOMENTÁŘE K SOUČASNÉMU PRÁVNÍMU STAVU V POLSKU A ČESKÉ REPUBLICE

Abstrakt: Vytvoření nízkoemisních zón by mohlo být jedním z nástrojů zaměřených na zlepšení kvality ovzduší. Účelem tohoto textu je představit právní předpisy týkající se polských a českých právních předpisů. Jak ukazuje praxe, vznik tohoto typu zón naráží na různé bariéry (od sociálních až po právní). Článek navíc upozorňuje na řadu právních pochybností, jejichž objasnění by mělo být prioritním úkolem zákonodárce, má-li být tento nástroj vůbec použit. Text také zdůrazňuje, že ani sebelepší právní úprava nebude plnit svou funkci, nebude-li správně uplatňována úřady a nebude-li podrobena řádné kontrole. Ke studiu byly použity dogmaticko-právní, statistické a srovnávací metody.

Klíčová slova: ovzduší, ochrana ovzduší, znečištění, čistá dopravní zóna

LOW EMISSION ZONES – REMARKS AGAINST THE BACKGROUND OF THE CURRENT LEGISLATION IN POLAND AND THE CZECH REPUBLIC

Summary: Creating zero-emission zones could be one of the instruments aimed at improving air quality. This text is intended to present legal regulations regarding Polish and Czech legal systems. As practice shows, the creation of this type of zone encounters various barriers (from social to legal). Moreover, the article notes several legal doubts, clarifying which should be a priority task of the legislator if this instrument is to be used at all. The text also emphasizes that even the best legislation will not fulfill its function if the authorities do not correctly apply it and are not subject to proper control. The study used dogmatic-legal, statistical and comparative methods.

Keywords: air, air protection, pollution, clean transport zone

SOLID WASTE REGULATION IN BRAZIL: EUROPEAN OR GLOBAL INFLUENCE?

Ondřej Filipec, Lucas Santana de Medeiros

1. Introduction

The variables of industrial development and natural resource depletion follow similar paths since it is known that consumption is the main instrument for the movement of the global economy. However, growing and expanding economies have a significant environmental dimension, and arising environmental problems require the implementation of sustainable policies which are crucial for addressing negative impacts linked with increasing consumption. This article deals with solid waste regulation in Brazil – a country that is a dominant and fast-growing economic actor in South America and at the same time a country covering approx. 60 % of the Amazon rainforest. As a result, solid waste regulation in Brazil is of key importance as the country may act as the model for other countries in the region and set regulatory measures becoming a standard with a long-term environmental impact.

The transboundary nature of environmental problems often requires flexible and universal solutions transformed into policies and regulations. States touched by environmental challenges rarely have sufficient national capacities to effectively address emerging issues and are searching for inspiration abroad. In this sense, policies and regulations might be imported from foreign actors, including international organizations and communities. In this regard, the European Union is considered a regulatory superpower, providing direct or indirect inspiration to other countries. In various areas, EU values, norms, and procedures are exported and become part of national policies, far beyond the borders of the EU. The same is valid for systems of international governance and regulatory frameworks, which emerged because of globalization. The main aim of this article is to assess Brazilian solid waste regulation and track the EU or global influences to reveal the scope in which Brazilian architects of the regulation got inspired by foreign actors. Some previous studies have shown, that the EU is a relatively important source of the norms for Brazilian regulatory frameworks, and this case study might reveal significant influence in another area of solid waste regulation where standards were elevated due to a paradigm shift.

With the increase in the load of waste, environmental damage, and pressure linked to sustainability, the EU managed to go beyond its reduction policies, aiming to establish a new paradigm, as will be seen throughout the article. This new paradigm brings a new understanding of waste, the introduction of sustainable product labels, the obligation of selective collection, and others, aiming to control

the entire life cycle of waste. In Brazil, it was inspired by the Stockholm Declaration¹ of 1972 that the Brazilian Federal Constitution² adopted, in its article 225, the right to an ecologically balanced environment as a fundamental right. It is noted, in general, that Brazilian standards cover a clear inspiration in European directives, as they introduce their trajectory towards sustainability with Federal Law 12.305/10,³ after 20 years of processing, evidently influenced by the Solid Waste Policy of the EU. In this way, National Solid Waste Policy was consolidated, whose principles are very similar to European guidelines, such as Extended Responsibility of Brazilian Producer and reverse logistics. However, in a way that such inspiration is attributed, it recognizes that the Brazilian community has also been working to build a healthy environment through its principles.

The following sections of the article will discuss external influences on Brazilian regulation, namely in the form of Europeanization and Globalization with a particular focus on the EU solid waste policy, which become the dominant source of inspiration in the Brazilian case. Finally, regulation in Brazil is introduced with a special part dedicated to similarities between EU and Brazilian regulation.

2. Europeanization or Globalization?

Treaties of Rome in 1957 laid down the foundations of the single market based on four freedoms. From the early beginning creation of the single market had a significant international dimension that rose over time. While several rounds of EC/EU enlargement and economic growth added significance, the deepening of integration and spread into the new areas linked to the market resulted in the EU being considered a regulatory superpower. Today, the EU is regulating a market covering an area of almost 5 million square kilometres including almost a half billion relatively rich consumers. A normative dimension of the single market is highlighted by the fact that EU institutions are required to produce regulation, which is under strong scrutiny by the EU member states, institutions, and stakeholders. As a result, the EU is in many areas considered a regulatory leader, providing direct or indirect inspiration to other countries around the world. Europeanization in many cases went beyond the EU's borders and is no longer only associated with the implementation of *acquis* by member states or candidate countries.

¹ Report of the United Nations Conference on the Human Environment. United Nations, Stockholm, 5-16 June 1972. Available at: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1> [cit. 20. 3. 2025].

² BRASIL. [Constituição (1988)] Constitution of the Federative Republic of Brazil [recurso eletrônico] : constitutional text enacted on October 5, 1988, with the alterations established by Revision Constitutional Amendments No. 1, 1994 through 6, 1994, by Constitutional Amendments No. 1, 1992 through 92, 2016, and by Legislative Decree No. 186, 2008. Brasília: Chamber of Deputies, Edições Câmara, 2016, 5th. ed. – (Série textos básicos ; n. 132 PDF)

³ BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Law No. 12.305, of August 2, 2010) on Solid Waste National Policy. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm [cit. 20. 3. 2025].

However, Europeanization is not the only source of influence, as some problems are solved on an international or global level. This process is caused by increasing dependence between states, the cross-border nature of the problems, and their simultaneous emergence. As a result on the international or global level, various regulatory measures and standards were created, which are being transformed and implemented into national policies and regulatory systems. This second source of influence is a side effect of globalization, creating sometimes an alternative to Europeanization. Nonetheless, the effect can have various interactions with Europeanization, from overlap, complementarity, convergence, divergence, partial effects, or no effects at all. For that reason, the effects of Europeanization may be sometimes mistaken for the effects of globalization and *vice versa*.

Despite to all the above-mentioned difficulties in the relationship, it is worth distinguishing between these two phenomena as waste is both a European and global challenge. The World generates approx. 2 billion tons of municipal solid waste annually with the expectation to sharp increase to 3,4 billion tons in 2050.⁴ At the same time, a great proportion (extremely conservatively estimated to be one-third) is not managed in an environmentally sound manner preventing sustainability.⁵ The EU is intensively working in the opposite trend by creating an extensive regulatory framework and presenting ambitious goals, which are summarized in the following part.

At the global level, waste management is closely related to UN Development Goals. Goal 12 is aimed at sustainable consumption and production which is further specified in targets. Among them, by 2030, substantially reduce waste generation through prevention, reduction, recycling, and reuse. Some targets are ambitious and aimed at the promotion of sustainable practices among states, companies, and people, including access to information and increasing awareness for sustainable development and lifestyles in harmony with nature. All targets are focused on the year 2030 which is from a contemporary perspective very close and ambitious deadline. However, targets are very general in nature and provide space for free interpretation. This is also the case of the target to “Support developing countries to strengthen their scientific and technological capacity to move towards more

⁴ In this article we deal only with the municipal solid waste which is only a portion of total waste production. For example, as of 2022 the EU generated in total 2 233 million tons of waste out of which “only” 9 % counted for households, but 38 % counted for construction, 23 % for mining and quarrying, 10 % for manufacturing, another 10 % for waste water or 5 % for services. See: Eurostat, 2024. Generation of Waste by Waste Category, Hazardous and NACE 2 Rev. activity. In: *An official website of the European Union* [online]. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics [cit. 20. 3. 2025].

⁵ The World Bank, 2022. What a Waste 2.0. A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. In: *The World Bank Group*. [online]. [cit. 7. 6. 2022] Available on: https://datatopics.worldbank.org/what-a-waste/trends_in_solid_waste_management.html.

sustainable patterns of consumption and production” which might be interpreted as a very general promise for improvement.⁶

Next to the UN Development Goals, there are various resolutions adopted by the UN Environment Assembly. In relation to waste, there is a Resolution to End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument, a Resolution on an Enhancing Circular Economy as a contribution to achieving sustainable consumption and production, a Resolution on the Sound Management of Chemicals and Waste, a Resolution for a Science-Policy Panel to contribute further to the sound management of chemicals and waste and to prevent pollution or the Resolution text on environmental aspects of minerals and metals management. The principal position is also of the UN Regulation no 133 on Uniform provisions concerning the approval of motor vehicles with regard to their reusability, recyclability, and recoverability which has its roots in the Agreement Concerning the Adoption of Uniform Conditions of Approval and Reciprocal Recognition of Approval for Motor Vehicle Equipment and Parts, done at Geneva on 20 March 1958.

3. Waste Regulation in the EU

In the area of waste regulation, the EU created a very extensive regulatory system containing dozens of documents of various kinds from very general strategies to specific documents of technical nature. EU waste policy is a very important part of the EU environmental policy. As a result, its true nature is linked to resource depletion, climate changes, or contamination of the environment including soil, air and water, rivers, and seas, which is having an impact on the loss of biodiversity. Due to its interlinkages, the waste policy shall not be seen as a separate dimension, but as an interconnected policy area with many linkages and side effects.

Due to the division of powers and application of principles of the EU law⁷ the system might be considered as of *sui generis* nature, having varying degrees of competencies for the EU and the member states. This is mainly dependent on the legal basis of the tools. While some tools⁸ have an environmental legal basis in article 192 resp. 193 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), other tools have a basis in article 114 TFEU related to the single market. This is very important, as tools anchored under Article 114 may be subject to total

⁶ United Nations, 2022. Sustainable consumption and Production. Global Development Goals. In: *United Nations*. [online]. [cit. 23. 6. 2022]. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>.

⁷ EU environmental law and policy is based on four core environmental principles contained in Article 191(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU): the precautionary, prevention, rectification at source, and polluter pays principles.

⁸ Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (Text with EEA relevance). *Official Journal*, L 197/38, 24.7.2012.

harmonization and provide minimum space for the EU member states which is much greater under the environmental legal basis. Moreover, in some cases, the situation is complicated, as some tools have a dual legal basis.⁹ However, this does not mean that its aims and mechanisms cannot be adapted within states beyond the EU and in some cases even Worldwide. From a certain point of view, policies are universal and it is mainly the institutional essence of the EU, which is providing another scrutiny – similar to the federal level within some states.

In the last two decades, the EU slowly turned into a regulatory ambitious giant. Next to the progressive political programs, resulting mainly from the implementation of the Environmental Action Programmes, the EU soon developed framework regulation and started to regulate various aspects of the “waste life”. Next to the “end of waste” tools, the EU developed also waste management operations such as incineration or landfill and started to regulate individual waste streams: sewage, batteries, packaging, end-of-life vehicles to various chemicals. The last category was soon subject to a very demanding review based on probably the most complex and most controversial regulation in EU history. For a brief overview of the EU waste regulatory tools see Chart 1.

⁹ Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (Text with EEA relevance). *Official Journal*, L 266, 26.9.2006, p. 1–14.

Chart 1: EU Waste Regulatory Framework

End of Waste Tools • Iron, Steel, Aluminium scrap EoW (Council Regulation (EU) 333/2011) • Copper scrap EoW (Commission regulation (EU) 715/2013) • Glass cullet EoW (Commission regulation (EU) 1179/2012) + Related regulation for Plastics, Paper, Biodegradables	Regulated Waste Streams • End-of-Life Vehicles (Directive 2000/53/EC) • PoPs (Regulation (EC) 850/2004) • Waste Electrical and Electronic Equipment (Directive 2012/19/EU) • PCBs/PCTs (Directive 96/59/EC) • Mining Waste (Directive 2006/21/EC) • Batteries and Accumulators (Directive 2006/66/EC) • Urban Wastewater Treatment (Directive 91/272/EEC) • Packaging and Packaging Waste (Directive 94/62/EC) • Packaging and Packaging Waste (Directive 94/62/EC) • Ship Recycling (Regulation (EU) 1257/2013) • Restriction of Hazardous Substances (RoHS) in EEE (Directive 2011/65/EU) • Sewage Sludge (Directive 86/278/EEC) • Waste Oil and Construction and demolition waste (WFD)	Waste Management Operations Tools • Waste Incineration (Directive 2000/76/EC) • Landfill (Directive 1999/31/EC) • Port Reception Facilities (Directive 2000/59/EC) • Industrial emissions (Directive 2010/75/EU)	Classification of Hazardous Waste • Annex III WFD • List of Waste (Commission Decision 2000/532/EC) • Classification? Labelling and Packaging (Regulation (EC) 1272/2008) + Specific Product Regulation (e.g. chemicals under REACH)
Policy Plans and Programmes • 8th Environmental Action Programme • EU Green Deal + related regulation • Chemicals Strategy for Sustainability; Circular Economy Package + Action Plan			
Framework Waste Regulation • Waste Framework Directive (Directive 2008/98/EC) + subsequent regulation e. g. Waste statistics Regulation and Integrated Pollution Prevention and Control legislation • Waste Shipment Regulation (Regulation (EC) 1013/2006) • Waste Shipment to non-EU countries (Regulation (EC) 1418/2007)			

Source: Authors, based on 2025 status.

Despite there being many tools covering the subject of solid municipal waste, the EU's principal position is having a Waste Framework Directive which provides a basic definition and principles, on which waste management stands. The core of legal regulation is a definition of the subject covered, which is "the waste". But what is a waste? Part of the answer might be provided by the Waste Framework Directive, (Directive 2008/98/EC) which in Article 3(1) states that "waste" means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard". It seems that the definition of waste was purposefully made very broad which on one hand provides the flexibility of application, but on the other side may produce doubts, especially when putting into consideration the word "discard". For that reason, interpretation was often the subject of the Court of Justice of the EU which specified what is a waste under regulation.¹⁰ It is necessary to mention, that the court opted for an extensive interpretation of the word, highlighting the environmental protection purpose of the directive. This „waste doctrine“ has been developed by various cases, among them mainly Joined Cases C-304/94, C-330/94, C-342/95, and C-224/95 *Tombesi*,¹¹ C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région Wallonne*,¹² Joined Cases C-418/97 and C-419/97 *ARCO Chemie Nederland Ltd v. Minister van Volkshuisvesting*,¹³ Case C-9/00 *Palin Granit Oy and Vehmassalon kansanterveystyon kuntayhtymän hallitus*,¹⁴ Case C-1/03 *Vande Wallev Texaco*, Cases C-416/02 and C-121/03 *Commission v. Spain*, Case C-252/05 *The Queen on the application of Thames Water Utilities Ltd v. South East London Division, Bromley Magistrates' Court*, Cases C-194/05, C-195/05 and C-263/05 *Commission v. Italy*, Case C-Commune de Mesquer v. Total France and others.¹⁵

However, the "municipal waste" definition is lacking, and the term is present only contextually. As a result, the WFD of 2008 was modified by Directive (EU) 2018/851 which amended also the part of definitions. Here also "municipal waste" appears as: "(a) Mixed waste and separately collected waste from households, including paper and cardboard, glass, metals, plastics, bio-waste, wood, textiles, packaging, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators, and bulky

¹⁰ EDWARDS, Vanessa. A Review of the Court of Justice's Case Law in Relation to Waste and Environmental Impact Assessment: 1992-2011. *Journal of Environmental Law*. 2013, 25(3), pp. 515–30. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26168498>

¹¹ Judgement SDEU of 25 June 1997, *Tombesi and Others*, in joined Cases C-304/94, C-330/94, C-342/94 and C-224/95 (ECLI:EU:C:1997:314).

¹² Judgement SDEU of 18 December 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL v Région wallonne*, C-129/96 (ECLI:EU:C:1997:628).

¹³ Judgement SDEU of 15 June 2000, *ARCO Chemie Nederland and others*, in joined Cases C-418/97 and C-419/97 (ECLI:EU:C:2000:318).

¹⁴ Judgement SDEU of 18 April 2002, *Palin Granit Oy and Vehmassalon kansanterveystyon kuntayhtymän hallitus*, C-9/00 (ECLI:EU:C:2002:232).

¹⁵ TURUNEN, Topi and ALARANTA, Joonas. The Role of the CJEU in Shaping the Future of the Circular Economy. *European Energy and Environmental Law Review*. 2021, 30(2), pp. 51-61. Available at: <https://doi.org/10.54648/eelr2021006>

waste, including mattresses and furniture; (b) mixed waste and separately collected waste from other sources, where such waste is similar in nature and composition to waste from households; Municipal waste does not include waste from production, agriculture, forestry, fishing, septic tanks and sewage network and treatment, including sewage sludge, end-of-life vehicles or construction and demolition waste”.

It would be wrong to consider Waste Framework Directive as a “non-effective” tool as there are provisions having legal consequences. For example, article 13 stresses that: “Member States shall take the necessary measures to ensure that waste management is carried out without endangering human health, without harming the environment and, in particular: a) without risk to water, air, soil, plants or animals; without causing a nuisance through noise or odors; and c) without adversely affecting the countryside of places of special interest”. This strong provision lays down the “general responsibility” of the member states which might be subject of the infringement procedure, sometimes preceding even the “lex specialis” Landfill Directive.

However, despite the EU’s active infringements (see for example cases against Italy) and is having political ambitions in reducing..., both the Waste Framework Directive and Landfill Directive are criticized for being built on an “old consumer paradigm” which is based on production, consumption and discard. Both tools match and reflected the populous reality but with the increasing burden of waste, environmental damage, and linked pressure for sustainability it is evident that a paradigm shift is necessary. It is interesting, that already the Directive of 2008 set up the waste hierarchy including from the top-down: prevention, preparing for reuse, recycling, another recovery (e.g. energy recovery) and disposal (see Article 4) with a clear priority on waste prevention as the best waste is “zero waste” and products, that are circulating in the economy.

Next to the existence of existing tools, most of them were updated and refreshed by new policy goals, the EU went beyond and prepared new tools allowing a paradigm switch. Already in 2015 so-called “Circular Economy Action Plan” was presented, drawing the main lines toward a new understanding of waste. Within the old paradigm, waste was considered an unwanted outcome of consumption, causing environmental degradation as a result of responsibility lost in the system, the new approach to waste management is trying to change this perspective. Waste is seen as a profitable commodity, as it may be transformed into new things (recycling), reused for new purposes repaired, or even transformed into energy. A great part of the responsibility is transferred to the producers who are motivated to create sustainable products which are burdenless during the whole life cycle. Thus, the new approach builds on waste prevention in strengthening product policies.

There is a variety of new tools aimed at strengthening this new paradigm. One of the most important initiatives is to label sustainable products, which are distinguishable for consumers as products that are environmentally friendly.

Although there is no legal obligation to place only environmentally sustainable products on the market, there are various voluntary initiatives to make products attractive for users by using Ecolabel, Ecodesign or the Energy Framework Label. Similarly, most of the products on the EU market are not covered by the Extended Producer Responsibility, which makes producers responsible for the end phase of the product – e.g. waste. This obligation covers so far only specific goods like batteries and vehicles and since 2025 it will also cover packaging. In order to make recycling more effective, a new obligation for separate collections was established. Next to plastics, paper, glass and metal, there will be an obligation to also cover biowaste (since 2023) and textile and hazardous waste (since 2025). However, it is important to mention that many countries are matching these criteria even today, however, it is evident that plastics have limitations. That is why the EU adopted 2018 a new strategy for plastics in a circular economy, which is based mainly on product standards and collection tools. Despite the above measures, many countries in the EU are still not using the system of deposit for plastic bottles.¹⁶

The very recent framework is provided by the new Circular Economy Action Plan (sometimes also titled 2.0) which is further strengthening previous initiatives and is now subject to reception by stakeholders (see for example CEFIC 2020). The plan itself envisages more than 30 actions in various areas to make “systemic, deep, and transformative changes” to the economy, which will affect the EU and beyond (see European Commission 2020: 24). As for now, the EU is trying to meet very ambitious targets by 2030: At least 60% of municipal waste generated should be prepared for reuse or recycled (Waste Framework Directive) and the residual (non-recycled) municipal waste should be reduced by half (circular economy action plan and zero pollution action plan). The EU adopted an ambitious Green Deal, revised its Waste Framework Directive (2018), and modernized its Circular Economy Action Plan which sent an important signal abroad and provided inspiration to other countries beyond the EU borders.

4. Regulation in Brazil

The current Federal Constitution of Brazil is considered a long text, which addresses several fundamental themes for the organization and direction of the country. In the constitutional text, several fundamental rights of citizens are addressed, such as the right to freedom, work, housing, health, education, and not least, the right to a balanced environment.¹⁷ Although Federal Law No. 6,938 had

¹⁶ MCCARTHY, Niall. Which Countries Have Bottle Deposit Systems. In: *Statista* [online]. 22. 9. 2020. [cit. 23. 6. 2022]. Available at: <https://www.statista.com/chart/22963/global-status-of-plastic-bottle-recycling-systems/>

¹⁷ Article 225. All have the right to an ecologically balanced environment, which is an asset of common use and essential to a healthy quality of life, and both the Government and the community shall have the duty to defend and preserve it for present and future generations.

already established the National Environmental Policy in 1981, it took another 7 years until the right to an ecologically balanced environment was established and promoted in the Federal Constitution of 1988 within its article 225. The very wording of this article reflects the incorporation of international ideals elaborated in the Stockholm Convention of 1972¹⁸ when predicting the right to an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being and the duty to protect the environment for present and future generations.

In 1989, draft law number 203 was presented by Senator Francisco Rollemberg to regulate the packaging, collection, treatment, transport, and final destination of waste from health services and a few years later, after Brazil hosted the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), also known as the Rio de Janeiro Earth Summit, several Brazilian parliamentarians presented amendments to the original (Rollemberg) draft law No. 203/1989.

It is important to know, that this piece of legislation was a subject of frequent changes. For example, it is estimated that more than 140 draft amendments have been presented over the years, with the legislative process lying idle for more than a decade. It is important to emphasize that these dozens of amendments were presented with the aim of improving and expanding the regulation of the bill. After all, initially, it only concerned waste related to health services. At the end of the '00s, the National Congress returned to focus on the draft law, having been widely debated in several legislative commissions. New ideas were incorporated and updated, and several sectors of Brazilian society were heard.

In 2010, at the end of the debates, in order to replace all other projects and amendments already presented on the subject, a new draft law was presented by Senator Dr. Nechar, which was already born under the agreement of the majority of parliamentarians and represented the solution to the Gordian knot legislative that lasted for almost 20 years. A few months after approval in the Chamber of Deputies, the project was approved in the Federal Senate, and on August 3, 2010, it was signed by the President of the Republic, originating Federal Law No. 12,305, which establishes the Solid Waste National Policy (SWNP) a very complex national legislation. As put by Araújo and Juras (2011), the SWNP was responsible for systematizing and bringing together in a single legislative text “numerous legal provisions previously spread out in various normative instruments, such as resolutions and ordinances, in an organic and coherent way”.¹⁹ It is obvious, that

¹⁸ Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. (Principle 01, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972).

¹⁹ ARAÚJO, Suely Mara Vas Guimarães de and JURAS, Ilidia da Ascenço Garrido. *Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)* [Comments on the Law of Solid Waste: Law No. 12,305 of August 2, 2010 (and its regulation)]. São Paulo: Editora Pillares,

the Brazilian SWNP was designed at the same time in which also EU instruments were prepared. That is why it is worth exploring similarities between NPSW and EU legislation.

First of all, similarly to the EU legislation, the NPSW is addressing several basic principles and definitions which are introduced by the NPSW, in order to provide coherent application throughout the national territory. For example, the definition of the term *solid waste* is defined extensively as “material, substance, object or goods discarded as a result of human activities in society, whose final destination is carried out, supposed to be carried out, or must be carried out” (article 3, XVI). In turn, the “final environmentally-adequate destination” is “the destination of waste that includes reuse, recycling, composting, energy recovery and utilization, or other forms of destinations permitted by competent bodies (...), including final disposal” (article 3, VII).

As in the EU Directive of 2008, the Brazilian law indicates a hierarchy of postures to be taken (article 9): non-generation, reduction, reutilization, recycling, solid waste treatment, and final environmentally adequate waste disposal. Moreover, as with the European directive, the Brazilian Extended Producer Responsibility is being applied gradually, with reverse logistics as one of the main points. According to article 33 of SWNP, the following products must be the object of reverse logistics: pesticides, their residues, and packaging; cells and batteries; tires; lubricant oils, their residues, and packaging; fluorescent, sodium, and mercury vapor and mixed light lamps; electric-electronic appliances and their components.

However, SWNP does not indicate goals and plans for the application of reverse logistics, so these aspects are defined through regulations or sectoral agreements and terms of commitment signed between the government and the business sector. Thus, in order to guide these instituted reverse logistics systems and analyse the need to review sectoral agreements, regulations, and terms of commitment, the Guiding Committee for Implementation of Reverse Logistics Systems (CORI) was created.

That said, as all available waste treatment and recovery solutions are exhausted, SWNP will also include the definition of rejects, which is not explicitly found in the EU legislation. This residue will then be designated as “rejects”, in accordance with article 3, item XV, which will be identified as “solid waste that, after all, treatment and recovery possibilities have been exhausted by available technological and economically feasible processes, does not present any other possibility but an environmentally adequate final disposal”.

2011. JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Legislação sobre resíduos sólidos: comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos (Legislation on solid waste: comparison of Law 12.305/2010 with legislation in developed countries). *Consultoria legislativa da Área XI*, 2012. [online] Available at: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4060084/mod_resource/content/1/AULA%207%20-%20RECOMENDADA%202012_1658.pdf.

Regarding the basic principles that encompass and sustain SWNP, one of them is the polluter pays principle. It is known that the European community was the first to, in fact, establish such a precept in its rules, by providing that costs of waste disposal and repair of damage caused to the environment should be supported by those responsible. In this environmental aspect, the Brazilian writer Luciana Cunha Lúcio (2018, p. 26), explains that this principle "(...) aims to protect the environment, forcing the polluter who, by his actions or his omissions, brings damage to the environment, regardless of fault, to repair the damage caused, also through criminal and administrative penalties". It can be noticed that there is a slight difference between the European principle and the Brazilian principle because Brazil has a high regard for the directives in effect in the European Union.

The preventive and precautionary tendency of this mechanism is also noteworthy since it stimulates environmental protection in an economical way by avoiding the whole community having to bear costs derived from the consumer market since profits and benefits are privatized and not socialized, even though the "cost" of uncontrolled degradation falls directly on society as a whole.

Therefore, in this same perspective, it is indispensable to mention that, as the pioneer in establishing the protector-recipient principle, another basic principle of the SWNP, the Brazilian community introduces it in the following aspects: since polluters must bear the costs of damage caused to the environment, in the same way, those who protect and preserve it must receive certain compensation, as an incentive for the service rendered. This shows a remarkable evolution and commitment of Brazil to stimulating the defence of natural resources.

Finally, on 7th January 2025, Law No. 15,088 was published²⁰ with the aim to ban the import of solid waste and rejects to Brazil, including paper, paper derivatives, plastic, glass, and metal, by amending Article 49 of the Solid Waste Law. It was a vital amendment clarifying restrictions imposed by law 10,305 from 2010. However, it is important to mention that the amendment is bringing two exceptions, such as imports of waste used in the transformation of strategic materials and minerals, which will be allowed under regulation. These covers also waste metals or metallic materials or long-fiber paper scraps. Another exception is allowing the import of auto parts (except tires), allowing importers or manufacturers to import solid wastes derived from previously exported domestic products, exclusively for the purposes of reference logistics and full recycling.

Law 15,088 is another proof, that Brazil is on a good track to keep standards and continues to develop on the paradigm shift towards more sustainable waste

²⁰ BRASIL. Lei nº 15.088, de 6 de Janeiro de 2025 (Law No. 15,088, of January 6, 2025) on Solid Waste, altering the Law No. 12,305 from 2nd August 2010 on the National Policy. Available at: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15088-6-janeiro-2025-796854-publicacaooriginal-174014-pl.html> [cit. 20. 3. 2025].

management and the development of the circular economy. Moreover, the amendment is heading toward the direction of limiting waste in the country, which might theoretically help local ecosystems and indirectly support recycling and reversion of domestic products which might lead to the development of the recycling industry and potentially new jobs in the sector. On the other hand, the restriction may limit some enterprises depending on the import of specific materials, implementation of the slightly changed regulation may be costly in some cases and the existence of exemptions may lead to confusion or inequal application. The very first years in force will show, whether benefits prevail over potential disadvantages.

5. Conclusion

It was explained that consumption is the main instrument for moving the global economy, so variables of industrial development and depletion of natural resources tend to grow proportionally. As a result, environmental problems have developed causing a worldwide concern about climate change and, subsequently, about global warming, so it was necessary to insert sustainable policies to contain them. It was in this context that solid waste regulation emerged.

It was seen that European Union is considered a regulatory superpower, as it plays a significant role in imposing consumption standards. The inspiration that the EU promotes, as a result, generates a remarkable Europeanization of countless aspects that adjust and make up the global market. However, in the same way, it was exposed that certain problems are solved at an international or global level since globalization has transformed and implemented regulatory measures and norms with the purpose of instituting them in national policies and systems.

In the same sense, it was seen that the EU waste policy is an interconnected policy area with many links and side effects, forming a fundamental part of its environmental organization. It has been developed that their system has different degrees of competence, both for the EU and for its member states. In the course of the article, it was also presented that it sought to go further, in order to establish a new paradigm given the increase in the load of waste, environmental damage, and pressure linked to sustainability.

Through analysis and research, it was exposed by several instruments that this new paradigm brought an updated understanding of waste, the introduction of sustainable product labels, the obligation of selective collection, and other instruments that seek to control the entire life cycle of solid waste, from its origin as a product to the appropriate final destination, or, as well, promoting the reuse and extension of its useful life.

It was analysed that Brazil adopted the right to an ecologically balanced environment as a fundamental right, from the Stockholm Convention of 1972. In this way, it was developed that Brazilian norms are clearly inspired by European

directives since that introduces their trajectory towards sustainability with Federal Law 12.305/10, approved after 20 years of processing, evidently influenced by the Solid Waste Policy of the European Union. The new amendment from 7th January 2025 continues this trend.

Brazilian Solid Waste Policy then began to be consolidated with principles similar to European principles, such as the Expanded Responsibility of Brazilian Producer and reverse logistics. Thus, it was developed during the article that the institution of this Law established an advance in the deficiency of maintenance of solid waste. It was also presented that the Brazilian community has been working to build a healthy environment through its own principles.

According to the facts of the case, it is possible to conclude that the European Union is committed to the preservation of the environment and human life, since, as developed, it presents relevant progress in terms of directives and measures that are truly satisfactory. It is for this reason that Brazil was inspired by European directives, as it strives to reduce solid waste, through reuse, recycling, treatment, and environmentally appropriate final destination.

It was generally seen that both the European Union and Brazil, through their respective waste policies, have the potential to contain negative impacts of waste production, even though Brazil is taking its first steps towards a clean, healthy, and safe environment.

References

ARAÚJO, Suely Mara Vas Guimarães de and JURAS, Ilidia da Ascenço Garrido. *Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento) [Comments on the Law of Solid Waste: Law No. 12,305 of August 2, 2010 (and its regulation)]*. São Paulo: Editora Pillares, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)] Constitution of the Federative Republic of Brazil [recurso eletrônico] : constitutional text enacted on October 5, 1988, with the alterations established by Revision Constitutional Amendments No. 1, 1994 through 6, 1994, by Constitutional Amendments No. 1, 1992 through 92, 2016, and by Legislative Decree No. 186, 2008. Brasília: Chamber of Deputies, Edições Câmara, 2016, 5th. ed. – (Série textos básicos ; n. 132 PDF)

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Law No. 12.305, of August 2, 2010) on Solid Waste National Policy. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm

BRASIL. Lei nº 15.088, de 6 de janeiro de 2025 (Law No. 15,088, of January 6, 2025) on Solid Waste, altering Law No. 12,305 from 2nd August 2010 on the National Policy. Available at: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15088-6-janeiro-2025-796854-publicacaooriginal-174014-pl.html> [cit. 20. 3. 2025].

Case C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ASBL v Région wallonne, ECR I-7411, (1998) 10 JEL 194.

Case C-9/00 Palin Granit Oy and Vehmassalon kansanterveystyon kuntayhtymän hallitus, [2002] ECR I-3533, (2003) JEL 15(1) 89.

DA SILVA, Alexandra Fernanda and MATTOS, Ubirajara Aluizio de Oliveira. Logística reversa – Portugal, Espanha e Brasil: Uma revisão bibliográfica (Reverse Logistics – Portugal, Spain and Brazil: A literature review). *Revista Internacional de Ciências*. 2019, 9 (1), p. 35–52. ISSN 2316-7041. DOI 10.12957/ric.2019.36108.

DE MORAIS, Carlos Eduardo. O princípio do poluidor pagador no Brasil e o equilíbrio econômico-ambiental. (The polluter pays principle in Brazil and the economic-environmental balance). *Risco legal* [online] Available at: <https://vgriscolegal.com.br/blog/o-principio-do-poluidor-pagador-no-brasil-e-o-equilibrio-economico-ambiental/>

Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste (Text with EEA relevance). *Official Journal*, L 150/109, 14. 6. 2018, p. 109–140.

Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles. *Official Journal*, L 269/34, 21.10.2000.

Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and

repealing Directive 91/157/EEC (Text with EEA relevance). *Official Journal*, L 266, 26.9.2006, p. 1–14.

Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance). *Official Journal*, L 312, 22.11.2008, p. 3.

Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (Text with EEA relevance). *Official Journal*, L 197/38, 24.7.2012, p. 38–71.

Directive 94/62/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste. *Official Journal*, L 365/10, 31.12.1994.

EDWARDS, Vanessa. A Review of the Court of Justice's Case Law in Relation to Waste and Environmental Impact Assessment: 1992–2011. *Journal of Environmental Law*, 25(3), 2013, pp. 515–30. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26168498>

European Commission, 2020. Circular economy action plan. In: *An official website of the European Union* [online]. [cit. 20. 3. 2025]. Available at: https://ec.europa.eu/environment/pdf/circular-economy/new_circular_economy_action_plan.pdf.

Eurostat, 2024. Generation of Waste by Waste Category, Hazardous and NACE 2 Rev. activity. In: *An official website of the European Union* [online]. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics [cit. 20. 3. 2025].

FARIA, Mônica Faria Baptista. A política de resíduos sólidos na União Europeia e no Brasil: estudo comparativo e análise quanto à efetividade. (The solid waste policy in the European Union and Brazil: comparative study and analysis regarding its effectiveness) *Fundação Getúlio Vargas – FGV, SB* [online] 2014, 3. ISBN: 9788563265289. Available at: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68142>

Joined Cases C-304/94, C-330/94, C-342/94 and C-224/95[1997] ECR I-3561, (1998)10 JEL193.

Joined Cases C-418/97 and C-419/97 ARCO Chemie Nederland Ltd v. Minister van Volkshuisvesting [2000] ECR I-4475, (2001) 13 JEL123

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Legislação sobre resíduos sólidos: comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos (Legislation on solid waste: comparison of Law 12.305/2010 with legislation in developed countries). *Consultoria legislativa da Área XI*, 2012. [online] Available at: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4060084/mod_resource/content/1/AULA%207%20-%20RECOMENDADA%202012_1658.pdf [cit. 20. 3. 2025].

MCCARTHY, Niall. Which Countries Have Bottle Deposit Systems. In: *Statista* [online]. 2020. Available at: <https://www.statista.com/chart/22963/global-status-of-plastic-bottle-recycling-systems/> [cit. 20. 3. 2025].

MENDES, João Múcio Amado. *Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto na cadeia de resíduos eletroeletrônicos. (Shared responsibility for the product life cycle in the electro-electronic waste chain)*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2015. Available at: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-01122015-142705/publico/Dissertacao_JOAO_MUCIO_AMADO_MENDES_REEE.pdf [cit. 20. 3. 2025].

Report of the United Nations Conference on the Human Environment. United Nations, Stockholm, 5-16 June 1972. Available at: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1> [cit. 20. 3. 2025].

ROCHA, Janile Gadelha and MAGALHÃES, Narjara Soares. Relação União Europeia/Brasil: a questão dos resíduos sólidos. (European Union/Brazil relationship: the solid waste issue.) *Revista Jus Navigandi*. 2021, **26**(6612). ISSN 1518-4862. Available at: <https://jus.com.br/artigos/92248/relacao-uniao-europeia-brasil-a-questao-dos-residuos-solidos> [cit. 20. 3. 2025].

The European Chemical Industry Council, 2020. Circular Economy 2.0. In: *CEFIC* [online]. Available at: <https://cefic.org/policy-matters/innovation/circular-economy-package/> [cit. 20. 3. 2025].

The World Bank, 2022. What a Waste 2.0. A Global Shapshot of Solid Waste Management to 2050. In: *The World Bank Group* [online]. Available on: https://datatopics.worldbank.org/what-a-waste/trends_in_solid_waste_management.html [cit. 20. 3. 2025].

TURUNEN, Topi and ALARANTA, Joonas. The Role of the CJEU in Shaping the Future of the Circular Economy. *European Energy and Environmental Law Review*. 2021, **30**(2), pp. 51-61. Available at: <https://doi.org/10.54648/eelr2021006> [cit. 20. 3. 2025].

United Nations, 2022. Sustainable consumption and Production. Global Development Goals. In: *United Nations* [online]. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/> [cit. 20. 3. 2025].

United Nations. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo) [Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)]. In: *United Nations* [online]. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment> [cit. 20. 3. 2025].

Acknowledgment

This article is part of the research conducted under the umbrella of the Institute of Czech-Brazilian Academic Cooperation (INCBAC) – the sponsor of the UNIGOU Programme.

About the authors:

Ondřej Filipec is an Assistant professor at the Faculty of Law, Palacký University in Olomouc. His research interests cover various topics linked to the EU and security, especially under the framework of Europeanization. He published two books about chemical regulation REACH (Springer Nature and UP Press) and now is teaching courses on Energy and Environmental Security, Project Management, and Czech and EU Environmental Policy. He is a member of several scientific organizations, including the Jean Monnet Centre of Excellence in EU Law and the Czech Association for European Studies. Since 2024 he has been responsible for sustainability and environmental protection of sports events organized by the Czech Figure Skating Federation, including the 2026 ISU World Championship in Prague.

Lucas Santana de Medeiros is a Brazilian lawyer with a degree in Law from the Federal University of Goiás, Jataí regional campus. For the past five years, he has been a partner at Gustavo Görgen Advogados in Brazil, working to resolve civil law issues. His research interests cover environmental law and waste regulation. He attended in 2022 the Faculty of Law, Palacký University in Olomouc under the UNIGOU program under the INCBAC – Institute of Czech Brazilian Academic Cooperation.

Abstract

This article aims to find European and global sources of influence on the modernization of Brazilian solid waste regulation. It offers international sources of the regulatory norms which are later tracked within Brazilian regulation, notably the Solid Waste National Policy (SWNP). Authors claim that the EU provides strong inspiration to Brazil in changing the paradigm of waste policy, especially in the area of consumption and transformation into the circular economy model. Next, the Europeanization research article provides an overview of the actual state of the art in EU legislation covering waste and its management and the overview of key aspects of Brazilian law.

Keywords: Solid Waste, Waste Management, Regulation, Europeanization, Globalization, Brazil

Z JUDIKATURY NSS



JUDIKATURA K ÚČASTI ENVIRONMENTÁLNÍCH SPOLKŮ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Jedním z evergreenů práva životního prostředí je dlouhodobě právní úprava účasti veřejnosti, konkrétně environmentálních spolků, ve správních řízeních týkajících se ochrany životního prostředí. Připomeňme jen právní úpravu účasti podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci či zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Nejdéle však právní úprava účasti existuje podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, byť od roku 2018 ve změněné podobě, nebo spíše podobách, než tomu bylo dlouhá desetiletí předtím. Vcelku se již ustálila judikatura soudů ve věci účasti spolků dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud jde o účast ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, typicky v řízeních o vydávání výjimek ze zakázaných činností dle § 43 nebo § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V posledních letech se však objevují otazníky, zda mohou spolky ve smyslu § 70 být také účastníky řízení o přestupcích. Nikoliv ve smyslu že spolek je pachatelem přestupku, ale ve smyslu, zda může být spolek vedlejším účastníkem řízení o přestupcích podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Níže uvádíme dosud poslední příspěvek našich soudů k tomuto tématu, rozsudek NSS sp. zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29. ledna 2025. Avšak již nyní připomeňme, že v roce 2017 Nejvyšší správní soud ve sporu Hnutí Duha proti žalovanému Ministerstvu životního prostředí rozhodl, že ekologické spolky se nemohou domáhat účasti v řízeních o uložení pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v těchto řízeních nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 tohoto zákona. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného i městského soudu jsou přitom zcela přesvědčivá a vnitřně konzistentní, neboť z výše uvedených důvodů tato řízení skutečně obecně napomáhají ochraně přírody a krajiny, zejména díky působení generální prevence, ovšem nejde o konkrétní dotčení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť takové dotčení by mohlo směřovat jediné ke konkrétnímu zvažovanému budoucímu zásahu. Naopak takové dotčení nelze spatřovat v posuzování správního deliktu, ke kterému již došlo, či v obecném preventivním působení na adresáty právních

norem. V odůvodněních těchto rozhodnutí tedy není rozpor, který v nich spatřuje stěžovatel.¹

Nejvyšší správní soud tehdy své rozhodnutí odůvodnil především tak že z důvodu specifické povahy správního trestání by možnost účasti ekologických spolků dokonce představovala nevhodnou a nečekanou ingerenci soukromoprávních subjektů do práv obviněného v takovém řízení, se kterou česká koncepce správního trestání nepočítá. Je tak sice pravda, že eurokonformní výklad vnitrostátního práva a respektování mezinárodních závazků České republiky ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy vedou v souladu se stěžovatelem citovanou judikaturou Soudního dvora EU k tomu, že je třeba § 70 zákona o ochrany přírody a krajiny vykládat tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti ve správních řízeních, „*při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“. V případě řízení o správním deliktu však proti těmto zájmům stojí neméně závažné respektování procesních práv obviněných. S těmito procesními právy, jež se obzvláště intenzivně projevují právě v řízeních o trestním nebo správním obvinění, by nebylo souladné, pokud by do takového řízení mohl vstoupit ekologický spolek jako nečekaný účastník řízení, který – nejso zjevně svědkem, znalcem ani poškozeným – by v takovém řízení mohl plnit leda roli jakési soukromé obžaloby hájící zájmy ochrany přírody a větší transparentnost sankčního řízení. S takovou rolí ovšem česká právní úprava nepočítá, jak bylo vyloženo výše, a akceptování tohoto nového soukromoprávního účastníka řízení o správním deliktu (*a contrario* účast obcí v řízení podle § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) by způsobilo právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu.²

Tím spor neskončil, Hnutí Duha dotáhla věc k Ústavnímu soudu ČR, který v prosinci 2018 sice její ústavní stížnost zamítl, avšak z odůvodnění nálezu vyplývá, že nesouhlasí s názorem NSS ze dne 28. 3. 2017, č.j. 7 As 311/2016-31 stran vyloučení účasti spolků z řízení o odpovědnosti za přestupek.

Nálezem ze dne 18. 12. 2018 zamítl II. senát Ústavního soudu ústavní stížnost stěžovatelky Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic, směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017 č. j. 7 As 311/2016-31, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016 č. j. 6 A 124/2012-63, rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 1. 2012 č. j. 18/510/12 – 2 O 1/12 a proti přípisu České inspekce životního prostředí ze dne 13. 9. 2011 č. j. ČIZP/42/OOP/1106446.010/11/CJL.

Ústavní soud nejprve shrnul dosavadní vývoj případu. Konstatoval, že Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) přípisem stěžovatelce sdělila, že není účastníkem správního řízení vedeného se Správou Národního parku a Chráněné

¹ Rozsudek NSS ze dne 28.3.2017, č.j. 7 As 311/2016-31.

² Viz bod 31 rozsudku NSS ze dne 28.3.2017, č.j. 7 As 311/2016-31.

krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa NP a CHKO“), která se měla dopustit správního deliktu spočívajícího v nedovoleném zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů a vykonávat činnost zakázanou ve zvláště chráněném území. Stěžovatelka se svého účastenství dovolávala na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého je občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech dle odst. 2 tohoto ustanovení účastnit se řízení dle tohoto zákona. Přitom § 70 odst. 2 tohoto zákona stanoví (zjednodušeně řečeno) oprávnění občanského sdružení být předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné dle tohoto zákona. ČIŽP však uzavřela, že dané řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO není správním řízením, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť jde toliko o správní řízení o uložení pokuty. S tímto závěrem se následně ztotožnilo jak ministerstvo, tak městský soud i Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že pokud jde o řízení ve smyslu citovaného § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, má se jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít s nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoliv o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl, jak tomu bylo v projednávané věci. Připuštěním zákonem výslovně nepředpokládané ingerence v řízení deliktním by totiž mohlo dojít k nevyváženosti v neprospěch obviněného subjektu.

V odůvodnění nálezu Ústavní soud předestřel, že základem pro závěr Nejvyššího správního soudu bylo posouzení otázky, zda řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO lze podřadit pod pojem „správní řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny“. Nejvyšším správním soudem zvolená interpretace přitom dle Ústavního soudu představovala pouze jednu z možných variant výkladu předmětného ustanovení, neboť není výslovně vyloučeno, aby pod uvedené správní řízení bylo podřazeno i řízení o správním deliktu.

V dané věci byl významný rovněž čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jehož promítnutí se do českého právního řádu uskutečnilo mimo jiné zařazením výše zmíněného § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a jenž má s ohledem na čl. 10 Ústavy aplikační přednost před zákonem. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajistit ekologickým spolkům přístup do všech řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. S tímto závěrem sice Ústavní soud souhlasil, připomněl však současně, že za situace, kdy je možný rovněž výklad, který daným způsobem nezužuje případy řízení, kterých se mohou ekologické spolky účastnit, bylo povinností Nejvyššího správního soudu náležitě zdůvodnit, proč byl upřednostněn výklad restriktivní, což však v projednávané věci neučinil.

K uvedenému Ústavní soud poznamenal, že s námitkami ekologického spolku, který své účastenství v řízení odvozuje z § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které tento spolek ve správním řízení hájí. V rámci řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by takovými mohly být námitky, které se týkají otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny. Bylo-li by tedy posouzení zakázanosti daných zásahů nejdříve předmětem správního řízení o povolení výjimek, mohla by se stěžovatelka takového řízení účastnit. Naopak v případě námitek, které by se netýkaly otázky posouzení zakázanosti zásahů, ale např. pouze otázky určení druhu a výše sankce, bylo by postačující, pokud by bylo pouze dostatečně zdůvodněno, proč se dané námitky zájmů ochrany přírody a krajiny netýkají. Úvahy Nejvyššího správního soudu v tomto směru však v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybějí, neboť v něm nebylo řádně vysvětleno, proč nemohl být uplatněn eurokonformní výklad § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, který měl být v případě dvou rovnocenných výkladových variant práva upřednostněn.³

S ohledem na zásadu minimalizace zásahů do činnosti orgánů veřejné moci však Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadených rozhodnutí, neboť ačkoliv stěžovatelka nevystupovala v daném řízení v pozici účastníka, ČIŽP i přes to přihlédla k podkladům předloženým stěžovatelkou a při svém rozhodování je zohlednila. V daném případě tak chyběl bezprostřední a přítomný zásah do základního práva stěžovatelky, a její ústavní stížnost proto bylo nutno zamítnout.

Stříh. Přesuňme se do ledna letošního roku k jinému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu⁴. Obdobná situace (Česká inspekce životního prostředí jakožto prvoinstanční orgán odmítl účast environmentálního spolku v řízení o přestupcích), stejný žalovaný (Ministerstvo životního prostředí, které rozhodlo o odvolání proti rozhodnutí ČIŽP), stejný právní zástupce, který zastupuje tentokrát jiného žalobce (Greenpeace Česká republika).

Nejprve připomeňme, že na samém začátku vývoje kauzy Česká inspekce životního prostředí (správní orgán prvního stupně) usnesením ze dne 17. 1. 2023 rozhodla, že žalobce jako environmentální spolek není účastníkem řízení ve věci odpovědnosti za přestupky podle § 88 odst. 2 písm. n) a p) zákona o ochraně přírody a krajiny vedeného proti společnosti Lesy ČR, s. p. ohledně nedovolené činnosti na území Evropsky významné lokality Východní Krušnohoří a na území Národní přírodní rezervace a Evropsky významné lokality Praděd. Podle ČIŽP se nejedná totiž o případ, kdy by poprvé až v řízení o přestupku byla řešena otázka, zda a v jakém rozsahu je činnost nezákonná. Předmětem řízení není posouzení škodlivosti či nedovolenosti těžeb, ale uložení pokuty za porušení podmínek rozhodnutí o výjimkách a za absenci povin-

³ Podrobněji viz body 29 až 40 nálezu ŮS ze dne 18. 12. 2018, sp. Zn. II ŮS 1685/17.

⁴ Rozsudek NSS sp.zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29.ledna 2025.

ného souhlasu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Zabezpečení veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny není v rozporu s hájením tohoto zájmu občanským spolkem. Posouzení nezákonnosti zakázaného jednání již *de facto* nebude předmětem rozhodování o předpokládaném nejpřísněji postižitelném přestupku podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona o ochraně přírody a krajiny. Vyjádření spolku by tak nemohlo přinést nic nového, a proto je jeho účast v přestupkovém řízení nadbytečná.

Na základě odvolání Greenpeace ČR ministerstvo životního prostředí projednalo celou věc a odvolání zamítlo (napadené usnesení ČIŽP potvrdilo). Podle názoru ministerstva obsahuje § 68 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), taxativní okruh účastníků řízení. Přestupkové řízení není řízením vedeným podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a proto se na ně nevztahuje možnost účastenství na základě § 70 téhož zákona. V dané věci není namístě podle ministerstva ani eurokonformní výklad podle čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva). Možný je podle ministerstva pouze výklad, podle něhož se spolek přestupkového řízení účastnit nemůže.

Proti rozhodnutí ministerstva se spolek Greenpeace ČR bránil u Městského soudu v Praze, který následně žalobu zamítl.⁵ Podle městského soudu neobstojí důvody, na nichž postavil své rozhodnutí žalovaný, a žalobcovy námitky proti odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou tedy důvodné. Městský soud se však ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně (ČIŽP). Vycházel z toho, že řízení před správními orgány tvoří jeden celek, a podle něj ob stojí důvody uvedené v usnesení správního orgánu prvního stupně. Městský soud za takové situace nezrušil rozhodnutí žalovaného jen z důvodu, že stojí na nesprávných závěrech.

Spolek Greenpeace ČR následně podal proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost. Z nejvýznamnějších námitek uveďme zejména, že podle stěžovatele Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí relativizoval nutnost eurokonformního výkladu. To je však dle stěžovatele v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, Soudního dvora EU či nálezy Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy. Stěžovatel odkázal také na implementační příručku k Aarhuské úmluvě vydanou Evropskou hospodářskou komisí OSN. V projednávané věci nestojí proti možnosti stěžovatele účastnit se rozhodovacích procesů žádná relevantní okolnost. Stěžovatel nesouhlasí ani s úvahami městského soudu o tom, že by jeho účast v přestupkovém řízení mohla přivodit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu. Účast spolku v takovém řízení není nepředvídatelná – předpokládá ji § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, judikatura Ústavního soudu (nález sp. zn. II. ÚS 1685/17) i správní praxe Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky. Stěžovatel k závěru městského soudu o účasti obcí v přestupkových řízeních uvedl, že environmentální

⁵ Rozsudek ze dne 31. 10. 2023, č. j. 11 A 94/202351.

spolky mají při ochraně veřejných zájmů podobnou úlohu jako obce, a to přinejmenším z hlediska hájení zájmu na ochraně životního prostředí (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).

Dle Nejvyššího správního soudu byla podaná kasační stížnost přípustná, projednatelná a také důvodná. V projednávané věci je třeba posoudit, zda řízení o spáchání přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny je řízením podle téhož zákona. Tato úvaha je stěžejní pro závěr o účastenství stěžovatele jako environmentálního spolku v řízení o přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud nejprve provedl rozbor ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Poté se věnoval ustanovení § 88 odst. 2 téhož zákona, jelikož šlo o situaci, v níž se stěžovatel, spolek Greenpeace ČR, domáhal účasti v přestupkovém řízení, v němž bylo Českou inspekci životního prostředí kladeno státnímu podniku Lesy ČR za vinu spáchání přestupků podle § 88 odst. 2 písm. n) a p) téhož zákona. Nakonec dospěl k názoru, že přestupkové řízení vedené se státním podnikem Lesy ČR podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je řízením podle téhož zákona.⁶ Následně ve svém odůvodnění Nejvyšší správní soud dovodil, že účast environmentálního spolku v přestupkovém řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny plyne přímo z § 70 odst. 3 téhož zákona. Možnost účasti environmentálních spolků se nadto nevztahuje pouze na řízení s prospektivní povahou (srov. též body 21 a 22 nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17).⁷ V návaznosti na výše uvedená východiska dospěl NSS k závěru, že městský soud se dopustil procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Současně má kasační soud za to, že rozhodnutí žalovaného ministerstva je nezákonné. NSS uzavřel, že městský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé, je tedy dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jelikož však NSS dospěl také k závěru, že rozhodnutí žalovaného ministerstva je nezákonné, zrušil nejen napadený rozsudek městského soudu, ale i toto rozhodnutí ministerstva. Podle NSS tedy ministerstvo životního prostředí v dalším řízení znovu rozhodne o stěžovatelově odvolání. Správnost závěrů správního orgánu prvního stupně (ČIŽP) posoudí ministerstvo i ve světle shora uvedených východisek (body [13] až [25] tohoto rozsudku).

Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) téhož zákona zrušil také rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud by musel učinit totéž, a vrátil věc žalovanému ministerstvu k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem kasačního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.].

⁶ Bod 22 rozsudku NSS sp.zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29. ledna 2025.

⁷ Body 23 až 27 rozsudku NSS sp.zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29. ledna 2025.

Případ tedy zdaleka nekončí. Ovšem, vrátíme-li se na samotný začátek tohoto příspěvku, zdá se, že v současné době se názor soudů na to, zda mohou být environmentální spolky účastníky řízení o přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny, blíží aktuálně odpovědi, že spíše ano. Ovšem zřejmě jen díky nálezu ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II ÚS 1685/17, na který ostatně NSS ve svém aktuálním rozsudku odkazuje.

CASE LAW ON THE PARTICIPATION OF ENVIRONMENTAL ASSOCIATIONS IN PROCEEDINGS FOR OFFENCES UNDER THE NATURE AND LANDSCAPE PROTECTION ACT

Abstract

One of the evergreens of Czech environmental law has long been the legal regulation of public participation, specifically of environmental associations, in administrative proceedings concerning environmental protection. Let us just recall the legal regulation of participation under Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment, Act No. 76/2002 Coll., on Integrated Prevention or Act No. 254/2001 Coll., on Water. However, the longest legal regulation of participation exists under Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection, even though since 2018 in a limited form. On the whole, the case law of the courts on the participation of associations pursuant to Section 70 of the Act on Nature and Landscape Protection has already been established with regard to participation in administrative proceedings conducted pursuant to this Act, typically in proceedings on applications for exemptions from prohibited activities (for example, pursuant to Section 43 or Section 56 of the Act on Nature and Landscape Protection). In recent years, however, question marks have been raised as to whether environmental associations can also be parties to proceedings for offences under the terms of Section 70 of the Act. However, not in the sense that the association is an offender, but in the sense of whether the association can be a party to the proceedings with the offender.

The article analyses the judgment of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, Case No. 2 As 371/2023-34 of 29 January 2025 and cites the key ruling of the Constitutional Court of the Czech Republic of 18 December 2018, Case No. II ÚS 1685/17.

Keywords: Participation in proceedings for offences, environmental associations, Nature and Landscape Protection Act

PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ A ROZHODOVACÍ PRAXE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

JUDr. Adam Novák, Ph.D.¹

V únoru tohoto roku vydal Nejvyšší správní soud (dále jen „**NSS**“) rozsudek č. j. 8 As 41/2024-38 (dále jen „**Rozsudek NSS**“), kterým zpřesnil výklad pojmu informace o životním prostředí dle § 2 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „**zákon č. 123/1998 Sb.**“), konkrétně zodpověděl otázku, zda se za informace o životním prostředí považují i informace týkající se procesních institutů v rámci správních řízení ve věcech životního prostředí.

V jaké souvislosti NSS rozhodoval? V daném případě požádal žalobce Českou inspekci životního prostředí (dále jen „**ČIŽP**“) mimo jiné o informaci, kolik bylo ze strany ČIŽP zamítnuto žádostí o nařízení ústního jednání dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jaká byla průměrná reakční doba ČIŽP pro zamítnutí žádosti o nařízení ústního jednání a jaká byla průměrná délka lhůty poskytovaná ze strany ČIŽP při žádosti o poskytnutí lhůty při odvolání. Žalobce požadoval tyto informace od ČIŽP jako informace o životním prostředí dle zákona č. 123/1998 Sb., a to v dubnu 2022.

ČIŽP v návaznosti na tuto žádost informovala žalobce o tom, že požadované informace nepovažuje za informace o životním prostředí, ale že žádost vyhodnotila jako žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**zákon č. 106/1999 Sb.**“), neboť se jedná pouze o informace o procesních institucích, které nemají žádnou vypovídající o stavu nebo vývoji životního prostředí. Dále také ČIŽP vyzvala žalobce k úhradě částky ve výši 14.384,- Kč, a to z důvodu mimořádně rozsáhlého vyhledání požadované informace – ČIŽP toto odůvodnila tím, že příslušnému úředníkovi zabere vyhledání žádosti o nařízení jednání a vyhodnocení, jak o ní bylo rozhodnuto, celkem 12 minut, kdy toto musí provést u 309 spisů.

Ponechme nyní stranou, zda se v dané případě jednalo skutečně o mimořádně rozsáhlé vyhledávání (a jak bylo toto vyhledávání efektivní), ale zaměříme se na otázku, zda byl tento požadavek ČIŽP oprávněn právě s ohledem na skutečnost, že se dle žalobce jednalo o informace dle zákona č. 123/1998 Sb., u kterých dle tehdejšího znění zákona nebylo možné požadovat ze strany povinného subjektu náhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace.²

V rámci podaného odvolání a stížnosti proti výši požadované náhrady nákladů dovodilo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „**MŽP**“), že se dle jeho názoru skutečně jedná (i přes její označení) o žádost dle zákona č. 106/1999 Sb., neboť

¹ Autor je členem Centra pro klimatické právo a udržitelnost Ústavu státu a práva AV ČR.

² Tato možnost se objevila v ust. § 10 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. až s účinností od 1.9.2022.

požadované informace neodpovídají demonstrativnímu výčtu informací dle § 2 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb. a ani nemohou svým obsahem vypovídat o stavu a vývoji životního prostředí. Naopak dle MŽP vypovídají jen o procesní praxi povinného subjektu v oblasti přestupků, která nemá na stav životního prostředí bez dalšího žádný dopad.

Vzhledem k zamítnutí odvolání a zejména potvrzení požadavku na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání požadované informace ze strany MŽP, podal žalobce proti vyrozumění ČIŽP o odložení žádosti žalobu k Městskému soudu v Praze. Tento rozsudkem ze dne 18.1.2024, č. j. 11 A 17/2023- 42 žalobu zamítl s tím, že požadované informace nelze podřadit pod množinu informací o životním prostředí dle zákona č. 123/1998 Sb. a ani pod obecnou definici informace o životním prostředí ve smyslu rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2020, č. j. 5 As 231/2018-77. Hlavním odůvodněním Městského soudu v Praze přitom byla opět skutečnost, že informace o nařízených ústních jednáních (byť v rámci řízení ve věcech životního prostředí) nevypovídají o stavu životního prostředí. Mimo jiné i z tohoto důvodu podal žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost.

Právě s ohledem na výše uvedené argumenty a odůvodnění ze strany ČIŽP, MŽP a Městského soudu se musel NSS v rámci rozhodování o kasační stížnosti v první řadě vypořádat s tím, zda i v případě požadavku na informace o procesních institutech v rámci řízeních ve věcech životního prostředí se jedná o informace o životním prostředí a zda se tak bude aplikovat zákon č. 123/1998 Sb. nebo je tomu naopak a bude se aplikovat zákon č. 106/1999 Sb., a to se všemi důsledky (včetně běhu lhůt a náhrady nákladů).

Při posuzování dané problematiky vycházel NSS nejprve ze samotného ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., který říká, že za informace o životním prostředí se považují informace o správních řízeních ve věcech životního prostředí. Zákon ovšem zároveň neříká nic o tom, že by předpokladem byla i skutečnost, že tato informace vypovídala o stavu či vývoji životního prostředí. Samotný jazykový výklad ovšem nelze s ohledem na předchozí judikaturu NSS považovat za plně postačující a je nezbytné v daném případě využít i výklad systematický dotčeného ustanovení.

V tomto směru NSS dovodil, že ani skutečnost, že dle § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb. se za jeden typ informací o životním prostředí považují informace, které vypovídají o stavu a vývoji životního prostředí, neznamená tato, že by o tomto musely vypovídat i další typy informací vyjmenované v ust. § 2 zákona č. 123/1998 Sb. Naopak z toho NSS dovodil, že zákon č. 123/1998 Sb. rozlišuje mezi informacemi vypovídajícími o stavu a vývoji životního prostředí a informacemi o správních řízeních ve věcech životního prostředí.

V návaznosti na tento svůj závěr se NSS zabýval i tím, zda je takový výklad eurokonformním ve vztahu k definici informace o životním prostředí dle směrnice

ce Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu k informacím o životním prostředí (dále jen „Směrnice“). Zde NSS dospěl k závěru, že správní řízení sice nejsou v definici dle Směrnice obsaženy, ale lze je podřadit pod opatření (včetně správních opatření) nebo pod činnosti určené k ochraně složek životního prostředí. Navíc je výčet v rámci definice informací o životním prostředí dle Směrnice (stejně jako v případě Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí) pouze demonstrativní a umožňuje tak značný prostor pro další interpretaci.³ S ohledem na tyto skutečnosti tak nepovažuje NSS svůj výše uvedený výklad za rozporný s evropskými předpisy.

Velmi zajímavé je odůvodnění výše uvedeného výkladu NSS v bodě 29 Rozsudku, kde NSS vysvětluje, proč by se i informace o procesních úkonech v rámci řízení ve věcech životního prostředí měly považovat za informace o životním prostředí, a to bez dalšího. Zde NSS zcela jednoduše uvádí, že tento závěr je logičtější mimo jiné z důvodu, že zkoumání případné povahy požadované informace je velmi složité a samotná hranice je jen těžko rozlišitelná, což NSS demonstruje na skutečnosti, že v daném případě poskytla ČIŽP bez dalšího informaci o výši průměrné pokuty. Tato informace je přitom dle NSS striktně vzato také informací, která nemusí vypovídat o stavu či vývoji životního prostředí (byť NSS zároveň dodává, že četnost a přísnost ukládaných pokut mohou poukazovat na míru porušování právních předpisů, a tak nepřímou i vypovídat o stavu a vývoji životního prostředí). Navíc dle NSS i výše uvedené procesní úkony v rámci řízení ve věcech životního prostředí mohou zprostředkovaně vypovídat o efektivitě a transparentnosti řízení ve věcech životního prostředí.

S ohledem na tyto výše uvedené závěry dospěl NSS k tomu, že v daném případě byl ze strany správních orgánů a Městského soudu v Praze použit nesprávný právní předpis – zákon č. 106/1999 Sb., kdy správný právní předpis neumožňoval v rozhodné době požadovat po žalobci náhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Z tohoto důvodu tak neřešil NSS ani případnou efektivitu ČIŽP při vyhledávání požadovaných informací a skutečnost, zda případná neefektivita tohoto vyhledávání může jít k tíži žalobce. Je přitom možné, že i k této problematice se bude muset NSS v budoucnu vyjádřit, a to s ohledem na uvedenou změnu právní úpravy, kdy i dle zákona č. 123/1998 Sb. je již možné ze strany povinného subjektu požadovat náhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání požadované informace.

Zároveň je zde ovšem možné shrnout, že v souladu s Rozsudkem NSS bude do budoucna nezbytné veškeré informace vztahující se ke správním řízením ve věcech životního prostředí řešit jako informace o životním prostředí, kdy tyto informace a žádosti o ně budou muset být poskytovány podle zákona č. 123/1998 Sb.

³ Rozsudek NSS ze dne 30.10.2020, č.j. 5 As 162/2018-51

Na závěr tohoto shrnutí ohledně poskytování informací o životním prostředí si ovšem nelze odpustit otázku, jak reálná je efektivita ochrany práv žadatelů o informace, a to s ohledem na celkovou dobu, než se žadatel dozví, zda se k požadované informaci dostane či nikoliv. V daném případě byla předmětná žádost o informaci podána na konci dubna 2022 a Rozsudek NSS byl vydán na konci února 2025, tedy téměř tři roky po podání žádosti. Řízení před správními soudy přitom zabralo téměř dva roky (z toho cca 11 měsíců u Městského soudu v Praze a dále 12 měsíců u NSS) a i řízení u správních orgánů zabralo v podstatě rok. Navíc v době psaní tohoto komentáře nebyla doposud požadovaná informace žalobci ze strany povinného subjektu poskytnuta.⁴

THE RIGHT TO ENVIRONMENTAL INFORMATION AND THE DECISION-MAKING PRACTICE OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Summary

The Supreme Administrative Court (NSS) of the Czech Republic clarified that procedural information related to environmental matters should be considered environmental information under Act No. 123/1998 Coll. This ruling ensures that such information requests are handled under more favorable provisions, emphasizing transparency and efficiency in environmental proceedings. The decision aligns with European directives and the Aarhus Convention, broadening the interpretation of environmental information.

⁴ Ke dni 31. 3. 2025.

RECENZE A ANOTACE



BEJČKOVÁ, Pavla, DĚDIČ, Kurt. *Vyhláška o přípustné úrovni znečišťování ovzduší a jejím zjišťování. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, ISBN 978-80-7676-299-2 (brož.), 978-80-7676-300-5 (e-pub), 978-80-7676-301-2 (mobi)

V srpnu loňského roku vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR další zajímavou odbornou publikaci z oboru práva životního prostředí. Pozoruhodné na ní je, že se nejedná o komentář k právnímu předpisu vydanému ve formě zákona, ale jde o komentář prováděcí vyhlášky. To nebývá příliš častým jevem. V rámci edice komentářů vydaných nakladatelstvím Wolters Kluwer ČR byl dosud vydán jediný komentář k prováděcí vyhlášce (v roce 2019 bylo vydáno 2. vydání komentáře k vyhlášce Ministerstva spravedlnosti, tzv. advokátnímu tarifu¹).

V nyní recenzovaném případě je předmětem komentáře vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší. Tato vyhláška je nejrozsáhlejším a nekomplexnějším prováděcím právním předpisem vydaným k provedení zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Autoři komentáře proto navazují ve svém pojednání na komentář k tomuto složkovému zákonu na úseku ochrany životního prostředí, který vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v roce 2018.²

Mám za to, že důvodem k vydání tištěného komentáře k této prováděcí vyhlášce byla nejen její rozsáhlá a detailní úprava, ale i význam ochrany ovzduší pro život a zdraví člověka (v tomto ohledu se účel komentované vyhlášky shoduje nejen s účelem zákona o ochraně ovzduší, ale i s účelem zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví³) a všech dalších živých organismů. Kvalita ovzduší je nezbytným předpokladem pro naplnění ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí. Se zhoršenou kvalitou ovzduší zejména ve větších městech se potýkal nebo potýká snad každý z nás. Nikoli náhodou je proto ochrana ovzduší označována za jeden z nejzásadnějších problémů životního prostředí v České republice (a pochopitelně nejen tam). Podle zatím poslední dostupné Zprávy o životním prostředí ČR (zpra-

¹ Jedná se o vyhlášku Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

² BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 332 s., ISBN 978-80-7552-911-4 (brož.), 978-80-7552-912-1 (e-pub). Recenze tohoto komentáře vyšla v časopise *České právo životního prostředí*, roč. XVIII., č. 1/2018 (47), s. 121–126.

³ K tomuto zákonu blíže srov. KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. Recenze tohoto komentáře byla publikována v časopisu *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 2/2017 (44), s. 140–144.

cované Ministerstvem životního prostředí za rok 2023)⁴ emise základních znečišťujících látek do ovzduší klesají a Česko směřuje ke splnění národních závazků pro snížení emisí k roku 2030, s výjimkou emisí amoniaku, kde je splnění zatím nejisté.

Komentovaná vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování, upřesňuje - v návaznosti na povinnosti stanovené zákonem o ochraně ovzduší - zejména konkrétní právní nástroje ke snižování emisí a zjišťování úrovně znečištění ovzduší emisemi znečišťujících látek, požadavky na kvalitu paliv a jejich prokazování a povinnosti ve vztahu k nakládání s těkavými organickými látkami. Lze tedy konstatovat, že se jedná se o stěžejní prováděcí předpis, který upřesňuje konkrétní opatření a obsah právních norem obsažených v zákoně o ochraně ovzduší a stanovuje minimální požadavky na provoz stacionárních zdrojů znečištění ovzduší. Z nich vychází orgány ochrany ovzduší (Ministerstvo životního prostředí nebo krajské úřady) při vydávání správních úkonů (stanovisek, závazných stanovisek či povolení provozu) podle § 11 zákona o ochraně ovzduší. V návaznosti na zákon o ochraně ovzduší komentář detailně popisuje postupy a požadavky týkající se sledování emisí, kvality paliv a zacházení s těkavými organickými látkami. Publikace obsahuje například výklad intervalů a způsobů měření znečištění, technických podmínek provozu spalovacích zařízení nebo specifických emisních limitů a požadavků na kvalitu paliv.

Detailnost komentované prováděcí právní úpravy dokládá výčet příloh, těch zahrnuje vyhláška č. 415/2012 Sb. celkem 18. V jednotlivých přílohách jsou detailně popsány metody a postupy pro měření emisí, u kterých je vyžadováno osvědčení o akreditaci, a koeficienty ekvivalentu toxicity PCDD, PCDF a polychlorovaných bifenylů (příloha č. 1), podmínky provozu pro spalovací stacionární zdroje (příloha č. 2), požadavky na kvalitu paliv a hlášení o kvalitě paliva (příloha č. 3), podmínky provozu pro stacionární zdroje tepelně zpracovávající odpad (příloha č. 4), specifické emisní limity, emisní stropy a technické podmínky provozu stacionárních zdrojů, ve kterých dochází k používání organických rozpouštědel, způsob provedení roční hmotnostní bilance těkavých organických látek (příloha č. 5), specifické emisní limity a technické podmínky provozu pro stacionární zdroje, ve kterých dochází k nakládání s benzinem (příloha č. 6), vybrané výrobky, limitní hodnoty obsahu těkavých organických látek v těchto výrobcích a analytické metody pro stanovení obsahu těkavých organických látek v těchto výrobcích (příloha č. 7), podmínky provozu pro ostatní stacionární zdroje (příloha č. 8), obecné emisní limity (příloha č. 9), náležitosti provozní evidence (příloha č. 10), náležitosti souhrnné provozní evidence (příloha č. 11), náležitosti provozního řádu (příloha č. 12), obsahové náležitosti odborného posudku (příloha č. 13), obsahové náležitosti protokolu

⁴ *Zpráva o životním prostředí České republiky 2023*. Praha: Ministerstvo životního prostředí. Dostupná na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace/\\$FILE/OPZUR-ZoZP_2023-20241114.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace/$FILE/OPZUR-ZoZP_2023-20241114.pdf).

o jednorázovém měření emisí (příloha č. 14), obsahové náležitosti rozptylové studie (příloha č. 15), koeficienty významnosti pro výpočet kompenzačních opatření (příloha č. 16), způsob stanovení specifického emisního limitu pro látky obtěžující zá-
pachem (příloha č. 17), doklad o kontrole technického stavu a provozu spalovacího
stacionárního zdroje a údaje ohlašované prostřednictvím integrovaného systému
plnění ohlašovacích povinností (příloha č. 18).

Vyhláška č. 415/2012 Sb. byla vydána Ministerstvem životního prostředí na zá-
kladě konkrétních zákonných zmocnění stanovených zákonem o ochraně ovzdu-
ší. Jedná se o § 4 odst. 9, § 6 odst. 9, § 12 odst. 8, § 16 odst. 10, § 17 odst. 7, § 18
odst. 4, § 32 odst. 8 a § 34 odst. 5. V závorce pod číslem jednotlivých ustanovení
vyhlášky je pro snadnější orientaci uvedeno, která část zákona o ochraně ovzduší se
příslušným ustanovením vyhlášky provádí. Vyhláška č. 415/2012 Sb. nabyla účin-
nosti dne 1. prosince 2012 a od té doby byla již sedmkrát novelizována (vyhláškami
č. 155/2014 Sb., č. 406/2015 Sb., č. 171/2016 Sb., č. 452/2017 Sb., č. 190/2018 Sb.,
č. 216/2019 Sb. a č. 265/2022 Sb.). Komentář reaguje na všechny uvedené změny,
včetně té poslední, ke které došlo s účinností ke dni 1. června 2024.

Po stručné předmluvě a seznamu použitých zkratk tvoří jádro publikace ko-
mentář k jednotlivým paragrafům vyhlášky č. 415/2012 Sb. Za kvalitně a se znalostí
věci zpracovanou lze označit zejména tu část komentáře pojednávající o obecných
a specifických emisních limitech, jakož i o způsobu a podmínkách zjišťování úrovně
znečišťování ovzduší měřením a výpočtem. Ke každému z komentovaných usta-
novení jsou již tradičně uváděny seznamy souvisejících ustanovení komentované
vyhlášky, souvisejících předpisů a evropských předpisů, jakož i literatury, popř.
soudní judikatury (autoři v komentáři k § 19 odkazují na rozsudek SDEU ve věci
C-209/09 Lahti Energia Oy). Jistým nedostatkem je stručnost seznamů souvisej-
ících předpisů. Autoři zde uvádí (až na výjimky v § 19 a 20) pouze zákon o ochraně
ovzduší, a to přestože je v komentovaných ustanoveních odkazováno na jiné právní
předpisy (jako např. v § 2 na zákon č. 22/1997 Sb. a vyhlášku č. 312/2012 Sb.). Stejně
tak stručné jsou i seznamy související literatury. Autoři zde neodkazují na žádnou
odbornou literaturu (v závěrečném seznamu odborné literatury je uveden pouze
komentář P. Bejčkové z roku 2018), přičemž mohly být využity například odborné
články z časopisů *Ochrana ovzduší* nebo *České právo životního prostředí*, popř.
druhý dostupný komentář k zákonu o ochraně ovzduší od kolektivu autorů vede-
ných J. Morávkem (C. H. Beck, 2013).⁵ Autoři v této souvislosti odkazují převážně
na odůvodnění k návrhu vyhlášky č. 415/2012 Sb. a jejích jednotlivých novelizací.
Pro uživatelskou praxi bude nepochybně cennější využití odkazů na relevantní me-
todické dokumenty Ministerstva životního prostředí (pokyny, stanoviska, sdělení,

⁵ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*.
1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 435 s., ISBN 978-80-7400-477-3. Recenze A. Máchy k tomu-
to komentáři byla publikována v časopise *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 2/2015 (38),
s. 144–145.

pomůcky či formuláře) či seznamy technických norem (včetně uvedení příslušných webových stránek).

Komentář zohledňuje relevantní prameny práva Evropské unie, které jsou vyhláškou č. 415/2012 Sb. zapracovávány do vnitrostátního práva České republiky. Na úrovni unijního práva byly přijaty nejen směrnice regulující kvalitu vnějšího ovzduší (směrnice 2008/50/ES a 2004/107/ES), ale i celá řada směrnic týkajících se problematiky emisí znečišťujících látek do ovzduší, které jsou předmětem komentované vyhlášky. Konkrétně se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), směrnici Rady 1999/32/ES ze dne 26. dubna 1999 o snižování obsahu síry v některých kapalných palivech a o změně směrnice 93/12/EHS, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/33/ES, ze dne 6. července 2005, kterou se mění směrnice 1999/32/ES, pokud jde o obsah síry v lodních palivech, směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/63/ES ze dne 20. prosince 1994 o omezování emisí těkavých organických sloučenin (VOC) vznikajících při skladování benzínu a při jeho distribuci od terminálů k čerpacím stanicím, směrnici Rady 1999/13/ES ze dne 11. března 1999 o omezování emisí těkavých organických látek vznikajících při užívání organických rozpouštědel při některých činnostech a v některých zařízeních, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/42/ES ze dne 21. dubna 2004 o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel a o změně směrnice 1999/13/ES, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES ze dne 4. prosince 2000 o spalování odpadu, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení, směrnici Rady 87/217/EHS ze dne 19. března 1987 o předcházení a omezování znečišťování životního prostředí azbestem, směrnici Rady 92/112/EHS ze dne 15. prosince 1992 o postupech ke sledování programů omezování a konečného vyloučení znečišťování způsobeného odpady z průmyslu oxidu titaničitého, směrnici Komise 2014/99/EU ze dne 21. října 2014, kterou se pro účely přizpůsobení technickému pokroku mění směrnice 2009/126/ES o etapě II rekuperace benzinových par při čerpání pohonných hmot do motorových vozidel na čerpacích stanicích, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/126/ES ze dne 21. října 2009 o etapě II rekuperace benzinových par při čerpání pohonných hmot do motorových vozidel na čerpacích stanicích a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2015/2193/EU ze dne 25. listopadu 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení.

Autorský kolektiv tvoří dva zkušení autoři působící na Ministerstvu životního prostředí. JUDr. Pavla Bejčková, Ph.D. je absolventkou Právnické fakulty Karlovy univerzity v Praze. Od roku 2010 působí na Ministerstvu životního prostředí (odbor

ochrany ovzduší, od roku 2011 odbor legislativní). V roce 2014 absolvovala půlroční stáž v Právní službě Evropské komise. Ve své publikační činnosti se věnuje právní úpravě ochrany ovzduší a klimatu, odpadovému hospodářství, problematice práva na informace, přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a trestněprávní ochraně životního prostředí. Na téma ochrany ovzduší pravidelně přednáší. Ing. Kurt Dědič je absolventem Fakulty životního prostředí Univerzity J. E. Purkyně v Ústí nad Labem. Od roku 2003 působí na různých pozicích v odboru ochrany ovzduší na Ministerstvu životního prostředí a od roku 2015 tento odbor vede. Dlouhodobě se věnuje zpracovávání návrhů právních předpisů a strategických dokumentů v oblasti ochrany ovzduší. V oblasti ochrany ovzduší také publikuje a na toto téma pravidelně přednáší.

Komentář byl zpracován podle právního stavu ke dni 1. 6. 2024. To znamená, že do něj autoři nemohli promítnout některé připravované změny komentované právní úpravy. Jedná se zejména o změny obsažené ve vládním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněm. tisk č. 715/0),⁶ jehož cílem je zefektivnění výkonu státní správy a nástrojů k ochraně ovzduší. Zákon byl vyhlášen 20. 2. 2025 ve Sbírce zákonů v částce 42 pod číslem 42/2025 Sb. Schválení některých změn obsažených v této novele zákona o ochraně ovzduší nepochybně vyvolá i novelizaci komentované vyhlášky č. 415/2012 Sb.

Autoři nabízí hluboký vhled do problematiky ochrany ovzduší a na základě svých zkušeností z Ministerstva životního prostředí ČR poskytují odborný a aktuální výklad vyhlášky č. 415/2012 Sb. Knihu lze považovat za nezbytného průvodce pro každého, kdo se profesionálně zabývá ochranou ovzduší a emisemi znečišťujících látek. Lze ji doporučit zejména úředníkům veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí a stavebního řádu, kteří potřebují k efektivnímu rozhodování, kromě technických vědomostí, podrobnou znalost nejen zákonné, ale i prováděcí právní úpravy na úseku ochrany ovzduší. Využijí ji však i advokáti, různé autorizované osoby, podnikoví ekologové, jakož i další odborná právní i neprávní veřejnost. Jako užitečnou pomůcku ji lze též doporučit soudům při interpretaci jednotlivých ustanovení zákona o ochraně ovzduší a jeho prováděcích předpisů. Věřím, že komentář vyhlášky č. 415/2012 Sb. přispěje k práci všech, kteří usilují o zlepšení stavu kvality ovzduší v České republice.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

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

⁶ Dostupný na stránkách Poslanecké sněmovny PČR: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=242269>.

Abstract:

The subject of the review is a commentary on the Decree of the Ministry of the Environment No. 415/2012 Coll., on the permissible level of pollution and its determination and on the implementation of certain other provisions of the Act on Air Protection. This Decree is the most extensive and most comprehensive implementing legislation issued to implement Act No. 201/2012 Coll., on Air Protection, as amended. The publication was published in 2024 by the Wolters Kluwer Czech Republic. The authč. or team consists of two experienced authors working at the Ministry of the Environment.

Keywords: Air – Protection – Decree – Ministry of Environment – Emission – Determination

AKTUALITY Z LEGISLATIVNÍHO PROCESU

**VÝZVA VĚDCŮ A ODBORNÝCH PRACOVNÍKŮ POSLANCŮM
PROTI POZMĚŇOVACÍM NÁVRHŮM K NOVELE
ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY**

Dne 27. 5. 2025 zveřejnil Ekolist.cz výzvu více než 1 200 vědců, univerzitních profesorů, docentů a odborných pracovníků¹ adresovanou poslancům Parlamentu ČR, aby nepřijali pozměňovací návrhy k vládní novele zákona o ochraně přírody a krajiny (kterou se zároveň navrhuje vyhlásení Národního parku Křivoklátsko). Jejich schválení by vedlo k faktické destrukci ochrany přírody v českých zvláště chráněných územích, především v národních parcích. Jak se uvádí ve výzvě, „...pokud by tyto pozměňovací návrhy byly schváleny, staly by se z našich národních parků nádoby bez obsahu, došlo by k destrukci přírodních ekosystémů, které patří mezi nejceněnější části českého národního dědictví. Národní parky by se otevřely zástavbě krajiny a rozvoji developerských projektů, namísto šetrného poznávání nedotčené přírody. Je to v rozporu se všemi poznatky o krizi biodiverzity, které ochrana přírody prostřednictvím národních parků a dalších chráněných území pomáhá čelit. Navíc, jakkoli to na první pohled nemusí být zjevné, je to v rozporu i se zájmy obcí v národních parcích a jejich okolí. Je prokázáno, že obce do značné míry těží z turistického ruchu založeného na nedotčené přírodě. Naopak existuje řada příkladů dokumentujících, že snaha o podporu turistického developmentu na úkor přírody vedla v dlouhodobém horizontu k zániku kdysi atraktivních destinací.“²

Řadu níže uvedených kontroverzních pozměňovacích návrhů načetli dokonce poslanci vládní koalice, zejména z řad ODS.

Pozměňovací návrh č. CH2-6497 mění posláním a cíle národních parků (NP). Posláním NP by se podle něj měl stát rozvoj obcí. Návrh zcela mění pravidla ochrany jednotlivých zón, což by v praxi znamenalo, že například v přírodní zóně by se mohlo začít kácet, v zóně přírodě blízké by mohly vznikat velké holoseče, v zóně soustředěné péče by se nechránila biodiverzita. Naopak by v jednotlivých zónách bylo výslovně nařízeno provádět činnosti, které dosud mohly být prováděny pouze výjimečně – například lovit v přírodní zóně zvěř. Lesní zákon tento návrh nadřazuje nad zákon o ochraně přírody a trvá na tom, aby lesy plnily všechny své funkce – tedy například i produkci dřeva v přírodní zóně.

¹ Aktuální seznam signatářů (včetně některých environmentálních právníků) je na <https://narodniparky.webnode.cz/>

² <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/pavel-kindlmann-vyzva-vedcu-a-odbornych-pracovniku-k-zachovani-ochrany-nasi-prirody>

Ruší podmínku, že způsoby turistického využití nesmí být na úkor ochrany přírody, čímž vypouští z lahve džina výstavby sjezdovek, megalomanských turistických atrakcí a overturismu. Schválením tohoto návrhu by naše národní parky pozbyly smysl. Pozměňovací návrh č. J1-6658 je přílepek, který mění stavební zákon a prohlašuje povolování výstavby bytových domů za veřejný zájem. To by v národních parcích a chráněných krajinných oblastech, ale i jinde, v často ještě malebných vesnicích, posunulo výsledky rozhodovacích řízení k povolení těchto staveb na úkor například krajinného rázu nebo dokonce biodiverzity.

Pozměňovací návrh č. N5-6610 by zbavil správy NP možnosti regulovat automobilovou dopravu v nejceněnějších částech území – například všichni návštěvníci Luční boudy v arкто-alpínské tundře na hřebeni Krkonoš by si tam mohli dojet autem. I v takovýchto nejceněnějších lokalitách by byl umožněn chemický posyp cest a na pozemcích kolem budov skladování pohonných hmot a chemikálií, stánkový prodej, volné používání pesticidů či šíření nepůvodních druhů.

Pozměňovací návrhy č. J3-6616 a J4-6617 dávají správám NP povinnost umisťovat na každých třech kilometrech lesních cest nádrží na vodu pro případné hašení požáru, což je často nerealizovatelné a na mnoha místech by to znamenalo narušení přírodních ekosystémů stavební činností. Návrh opomíjí, že v národních parcích je převážně lepším řešením letecké hašení požárů.

Návrh č. 6617 navíc nařizuje vykácet suché stromy nad 90 m³/ha do 200 metrů od všech budov. Nebere v potaz, že množství budov, jako jsou lesní chaty či chalupy, je rozptýleno v lesích a na jejich okrajích i uvnitř NP, což by znamenalo, že suchých stromů by byla zbavena značná část (neexistuje vyhodnocení jak velká) NP v rozporu s jejich posláním, protože pro stanovení, zda je na konkrétním místě více než 90 m³ souší/ha, nejsou data.

Obecně: vůbec celé přilepení novely zákona o požární ochraně k novele zákona o ochraně přírody je nesystémové, stejně jako další “protipožární” návrhy. Problematika protipožární ochrany je zde řešena jen pro lesy NP a nikoli pro všechny lesy v ČR. Přitom statistiky jasně prokazují, že většina požárů vzniká v hospodářských lesích a podmínky pro požár, které byly v NP České Švýcarsko, nejsou replikované v žádném jiném NP.

Pozměňovací návrh č. N3-6606 by umožňoval v národním parku stavět na pozemcích určených v územním plánu k zástavbě přesto, že na něm byl později zjištěn výskyt některého mimořádně vzácného nebo ohroženého druhu, zatímco mimo NP by přípustnost takové stavby mohla být přehodnocena v řádném řízení o udělení výjimky z druhové ochrany. Obdobně by zde byla omezena možnost správ NP regulovat stavby, které se přičítají ochraně krajinného rázu.

Podobně se **pozměňovací návrh č. CH1-6621** snaží omezit možnost posuzovat konkrétní okolnosti při vydávání výjimek ze zákona o ochraně přírody nejen v národních parcích, ale ve všech chráněných územích, když orgánům ochrany přírody

odebírání možnost správního uvážení, zda po posouzení veřejného zájmu k povolení výjimky dojde.

Pozměňovací návrh č. L-6602 by zase umožnil kácet i prastaré stromy (často duby) na hrázích rybníků bez řádného povolovacího řízení, které by zvažilo nezbytnost jejich pokácení. Přitom právě na tyto letité stromy je vázán život velmi vzácných druhů hmyzu (například roháči, tesařík obrovský, vzácní krasci a zdobenci atd.), nehledě na jejich estetický význam pro krajinu.

Pozměňovací návrh č. O-6695 zase ruší již tak nízkou ochranu břehových porostů.

Pozměňovací návrh č. CH3-6623 chce znovu schvalovat platné zonace, zásady péče či klidové oblasti národních parků, když by si to vyžádala některá “komora” Rady parku. V případě, že by pak došlo k neschválení těchto dlouhodobých dokumentů, všechna jednání o nich by začala nanovo. Následně by se musely měnit i navazující dokumenty, jako jsou například lesní hospodářské plány, mohlo by dojít k narušení kontinuity managementu a projektů včetně přeshraničních, vědeckého výzkumu i monitoringu.

Rovněž některé další pozměňovací návrhy se snaží ochranu přírody oslabit nebo znefunkčnit: **Pozměňovací návrh č. N8-6648** chce odebrat strážcům přírody možnost dokumentovat přestupky a svoje úkony. **Pozměňovací návrh č. N9-6649** zase oproti vládnímu návrhu snižuje pokuty pro podnikatele za porušování zákona. **Pozměňovací návrh č. N10-6692** zavádí chaos do povolování staveb v chráněných územích a oslabuje při tom státní správu ochrany přírody. **Pozměňovací návrhy CH9-6633 a CH10-6545** zase mění smysl zásad péče o národní parky.

Na jaře se poslanci ke konečnému schválení ve třetím čtení již nedostali. Uvidíme, zda bude návrh novely zákona zařazen na poslední schůzi Poslanecké sněmovny před sněmovními volbami po parlamentních prázdninách.

Redakční zpráva

APPEAL BY MORE THAN 1,200 SCIENTISTS AND PROFESSIONALS IN THE FIELD OF NATURE CONSERVATION AGAINST THE AMENDMENTS TO THE PENDING DRAFT AMENDMENT TO THE NATURE AND LANDSCAPE PROTECTION ACT

Abstract

At the end of May 2025, an appeal by more than 1,200 scientists, university professors and associate professors and professionals in the field of nature conservation was published, addressed to the members of the Parliament of the Czech Republic. The signatories ask the MPs not to accept the amendments to the pending draft amendment to the Nature and Landscape Protection Act (which also proposes the designation of the Křivoklát National Park). Approval of the amendments tabled would lead to the de facto destruction not only of the Nature and Landscape Protection Act, but mainly to the destruction of nature protection in Czech specially protected areas, especially in national parks. If these amendments were adopted, Czech national parks would become reserves without content. Natural ecosystems, which are among the most valuable parts of the Czech national heritage, would be destroyed. The national parks would be opened up to land development and the development of development projects. This goes against all the evidence of the biodiversity crisis that nature conservation through national parks and other protected areas helps to counter.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA



KONFERENCE EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA A KLIMATICKÁ ZMĚNA

JUDr. Piero Orlandin, LL.M.

Dne 10. dubna 2025 proběhla ve Velké aule Karla Engliša PF MUNI odborná konference, která se věnovala problematice změny klimatu v kontextu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Konference byla pořádána katedrou ústavního práva a politologie PF MUNI a záštitu nad ní převzala soudkyně ESLP Kateřina Šimáčková, která si vzala i úvodní obsahové slovo. V něm poukázala na stále přetrvávající rozdíly mezi tzv. západem a východem ve veřejném přijetí potřeby reagovat na fenomén změny klimatu. Dále upozornila na nedávná rozhodnutí ESLP, ve kterých se soud vyjadřoval k tomuto fenoménu, a to stále v optice čl. 2 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EULP). Upozornila, že přes právní výzvy, kterým ESLP při řešení čelil, bylo nutné také zaujmout pozici pro to, aby nebyl soud ve věci rozhodování o klimatických záležitostech degradován na jakýsi „soud pro dodržování Pařížské dohody“. Zdůraznila také potřebu být kreativní k novým výzvám, nicméně stále zůstat citlivý a respektovat demokratický charakter EULP. Na závěr úvodního slova uvedla, že soud v rámci posledních rozhodnutí potvrdil, že antropogenní změna klimatu existuje a je vážnou hrozbou, jež může mít závažné a nevratné účinky na práva osob.

Následně byla konference rozdělena na tři na sebe navazující panely, v kterých byla problematika reflektována z různých odborných pozic zástupci akademické sféry, zástupci moci soudní, advokátního stavu a zástupci státní správy.

Moderování prvního panelu se ujal Ladislav Vyhnaněk z katedry ústavního práva a politologie PF MUNI, který ho uvedl vybranými otázkami a problémy, které změna klimatu jako fenomén přináší do právního světa. Zmiňovány byly například možné limity v přístupu k soudu a nástroje, kterými soudy v současnosti disponují, či struktura povinností států ve vztahu k změně klimatu a v širším kontextu i role veřejné moci v tomto fenoménu. První se ujala slova Hana Müllerová z Centra pro klimatické právo a udržitelnost v Ústavu státu a práva AV ČR, která prezentovala příspěvek o rostoucí roli a očekávání od soudů, a to s akcentem na mezigenerační aspekt problému. Posluchači byli uvedeni v krátkém úvodu do faktického stavu co do rizik a velmi pravděpodobných dopadů a dále již byla pozornost věnována možnostem, jak může právo, respektive právo lidských práv, přispět k řešení problému. Představeny byly skrze významné případy termíny jako mezigenerační spra-

vedlnost, práva budoucích generací či „extratemporální“ jurisdikce. Celý příspěvek o mezigeneračním aspektu problému změny klimatu se ve svém závěru vrátil zpět na začátek a položil si řečnickou otázku, zdali si společnost, respektive právní prostředí klade „správnou otázku“ a jestli nepřímým cílem není vyřešit stále se vracející téma hodnoty životního prostředí v hierarchii právního řádu.

Na Hanu Müllerovou navázal David Kosař, který účastníky konference více zasvětil do společensko-politologických aspektů a taktéž do faktických limitů strategických klimatických litigací jak v evropském, tak globálním prostoru. David Kosař poukázal na propojení klimatické změny s rovností a demokratizací a role soudů v tom všem. Nastínil možná řešení co do zohlednění kapacit států, odpovídající komunikace ze strany soudů a případnou redefinici určitých ústavních principů pro efektivnější zohlednění fenoménu změny klimatu. Na závěr prvního bloku pak přednesla svůj příspěvek Pavlína Vázanová, která reprezentovala spíše pozice kritiků extenzivně vystupujícího ESLP ve vztahu k judikátu ve věci *KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland*, a nastínila otázky okolo limitů legitimacy pravomocí ESLP ve vztahu k právnímu prostoru, ve kterém rozhoduje. Na Pavlínu Vázanovou navázal soudce NSS Jan Kratochvíl, který připodobnil současné mitigační úsilí států k vývoji ochrany sociálních práv jako typu progresivního závazku, který má své limity.

V druhém bloku byly prezentovány příspěvky zaměřené na pohled zástupců států (Miroslav Kaštyl z Kanceláře vládního zmocněnce při Ministerstvu spravedlnosti ČR; Natálie Polanská, výzkumnice/MŽP ČR) a dále zde byl jeden příspěvek věnován fenoménu klimatické litigace a jeho významu v přispění k současnému právnímu stavu věci (Lucie Vodvářková, výzkumnice). V rámci druhého bloku taktéž vystoupil v předtočeném příspěvku Jan M. Passer, který kromě srdečného přivítání posluchačů a ocenění významu konference představil unijní rozměr věci pohledem soudce Soudního dvora EU. Poukázal zejména na známé rozdíly mezi evropsko-unijním a evropsko-lidskoprávním systémem ochrany co do možností svými rozhodnutími ovlivňovat specifické aspekty politiky členských států k efektivnější právní a faktické ochraně před změnou klimatu.

Moderování závěrečného a nejpočetněji obsazeného bloku se ujala Alžběta Králová, taktéž z katedry ústavního práva a politologie PF MUNI. Závěrečný blok měl být spíše zaměřen na konkrétnější a v dynamice problému drobnější aspekty, které však nepostrádají svou důležitost v řešení problematiky. První se slova opět ujala Kateřina Šimáčková, která částečně navázala na svoje úvodní slovo na začátku konference a více se tentokrát soustředila na čl. 1 (*povinnost respektovat lidská práva*) a čl. 34 (*individuální stížnosti*) EULP. Kateřina Šimáčková posluchače upozornila, jakou důležitost v rámci diskutovaného fenoménu představují pojmy jako „jurisdikce“ či „postavení obětí“ a jak v těchto typech případů ESLP dané veličiny uchopil. Na Kateřinu Šimáčkovou navázal Jiří Kmec lehce kritickým, přesto

střízlivým pohledem, ve kterém shrnul důvody, které dle něj vedly v ideové rovině k nedávným rozhodnutím ve věcech změny klimatu před ESLP a jaká rizika z toho můžou dále pro rozhodování v rámci EULP plynout. Následně navázali tři představitelé mladé generace výzkumníků s příspěvky ohledně příčinné souvislosti (Patrick Casey Leisure), role soudů v klimatické krizi (Michal Kovalčík) a legitimacy soudů při rozhodování (Viktória Alžbeta Sutórisová). Konferenci zakončil už druhý předtočený příspěvek, tentokrát Vojtěchem Vomáčkou, který velmi přehledně shrnul dosavadní vývoj klimatického aktivismu v rozhodování před ESLP. Na závěr byl dán ještě jednou prostor na otázky a osazenstvo konference se pomalu začalo odebírat z majestátní Velké auly Karla Engliša zpět do svých právních, společenských i osobních sfér.

Konferenci je možné hodnotit velmi pozitivně, neboť nejenže na ní byly reflektovány různé, a přitom vysoké odbornosti v jednotlivých panelech, ale taktéž byly panely vyváženy z pohledu zastoupení juniornějších vědců (doktorandů) z akademické sféry. Ti do debaty přinášeli pohled nejen mladší generace vědecké komunity, ale taktéž důležitý aspekt oné „budoucí generace“ k tématu změny klimatu. Konferenci je možné považovat nejen za důležitý příspěvek české odborné veřejnosti k širší společenské diskusi, která v rámci evropského prostoru probíhá, ale také jako jedinečnou příležitost pro setkání různých právních profesí, které k tématu mají co říct.

O autorovi:

Piero Orlandin je doktorandem katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Příspěvek byl vypracován v rámci projektu UK SVV 260749 *Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni*.

Abstract**CONFERENCE ON THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
AND CLIMATE CHANGE**

On 10 April 2025, an expert conference on climate change in the context of the decisions of the European Court of Human Rights (ECHR) took place in the Large Auditorium of the Karel Engliš Faculty of Law of Masaryk University (PF MUNI) in Brno City. The conference was organized by the Department of Constitutional Law and Political Science of the PF MUNI and was held under the auspices of ECHR Judge Kateřina Šimáčková.

GLOSA

**ZÁKON Č. 106/1999 SB. A UŽIVATEL RYBÁŘSKÉHO REVÍRU PODLE
ZÁKONA Č. 99/2004 SB. – BÝT ČI NEBÝT POVINNÝM SUBJEKTEM?***JUDr. Daniel Mach*

Dne 1. ledna 2025 oslavil zákon o svobodném přístupu k informacím (publikovaný pod č. 106/1999 Sb.) rovných 25 let své účinnosti. Zákonodárce jej přijal dne 11. května 1999 jako v té době již druhý „informační zákon“. Téměř přesně rok předtím, dne 13. května 1998, byl přijat zákon o právu na informace o životním prostředí (publikovaný pod č. 123/1998 Sb.). Vznikla tak dichotomie zákona obecného (č. 106/1999 Sb.) a zákona speciálního (č. 123/1998 Sb.). Kromě kritiky této dichotomie si obecný informační zákon vysloužil kritiku i za svou složitou koncepci i terminologii.¹

Není proto divu, že soudní praxe dala za dobu téměř čtvrt století vzniknout mimořádně bohaté judikatuře k obecnému informačnímu zákonu. V praxi se jako problematické stalo (mimo jiné) ustanovení § 2 informačního zákona – zákonné vymezení osob a orgánů, kterým zákon ukládá povinnost zveřejňovat informace (tzv. povinné subjekty). V tomto příspěvku se nebudeme zabývat rozsáhlou analýzou věcné či osobní působnosti informačního zákona. Pouze se pozastavíme nad otázkou, zda lze za povinný subjekt považovat také uživatele rybářského revíru podle zákona o rybářství (č. 99/2004 Sb.).

Podle ustanovení § 2 odst. 2 informačního zákona jsou povinnými subjekty ty „*subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této rozhodovací činnosti*“. Abychom si mohli odpovědět na otázku, zda uživatel rybářského revíru splňuje tyto podmínky, musíme si nejprve zodpovědět, kdo je uživatelem rybářského revíru.

Podle ustanovení § 4 odst. 5 zákona o rybářství je uživatelem rybářského revíru osoba, které rybářský orgán povolil výkon rybářského práva, tj. veřejného práva chovat, ochraňovat, lovit a přisvojovat si ryby případně i vodní organizmy včetně práva užívat rybářský revír včetně přilehlých pobřežních pozemků (§ 2 písm. f) zákona o rybářství). Uživatel rybářského revíru je rovněž oprávněn vydávat třetím osobám tzv. povolenku k lovu. Společně s vydáváním povolenky k lovu, resp. přímo

¹ Viz např. MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. Kapitola XXXVIII [Právo na přístup k informacím]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 459, marg. č. 851.

v ní, je uživatel rybářského revíru oprávněn stanovovat bližší podmínky výkonu rybářského práva (§ 15 odst. 10 zákona o rybářství).

A zde se dostáváme k podstatě věci. Povolenka k lovu je totiž dokladem opravňujícím konkrétní fyzickou osobu k lovu ryb nebo vodních organismů v konkrétním rybářském revíru (§ 2 písm. m) zákona o rybářství) a na její vydání není právní nárok.² Každý rybář³ je povinen disponovat povolenkou k lovu pro daný rybářský revír a současně ji musí mít u sebe při lovu (§ 15 odst. 10 zákona o rybářství). Pokud rybář povolenku vůbec nemá (a přesto loví), nebo pokud ji nemá u sebe během lovu, dopouští se přestupku (§ 30 zákona o rybářství).

Jinými slovy uživatel rybářského revíru je při vydávání povolenek k lovu v postavení nadřazeném žadatelům a rozhoduje o jejich právech a povinnostech, a to hned ve dvou směrech. Jednak v tom, zda povolenku vůbec vydá (na její vydání není právní nárok), jednak při stanovování bližších podmínek výkonu rybářského práva (byť se v tomto ohledu samozřejmě musí pohybovat v zákonném rámci).

Vzhledem k tomu považujeme i uživatele rybářských revírů za povinné subjekty. Uživatelé rybářských revírů tak mají povinnost poskytovat informace dle informačního zákona. Je ovšem otázkou, nakolik si uživatelé rybářských revírů toto své postavení uvědomují a nakolik v praxi jsou či budou ochotní informace poskytovat. Obdobnou otázkou je, zda v praxi jsou vznášeny k uživatelům rybářských revírů žádosti o informace. To jsou již otázky přesahující rámec tohoto krátkého zamyšlení.

Závěrem přejeme čtenářům, rybářům i uživatelům rybářských revírů vše dobré do roku 2025 a připojujeme tradiční rybářský pozdrav: Petrův zdar!

O autorovi:

Autor je advokát a externí doktorand katedry práva životního prostředí PFUK.

² Blíže viz DAMOHORSKÝ, M.; MÜLLEROVÁ, H.; SMOLEK, M.; SNOPOKOVÁ, T. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 224 s. ISBN 978-80-7380-584-5, s. 120.

³ Není-li současně přímo uživatelem rybářského revíru, kterému zakládá právo lovu přímo rozhodnutí o stanovení rybářského revíru.

ACT NO. 106/1999 COLL. AND THE USER OF A FISHING GROUND ACCORDING TO ACT NO. 99/2004 COLL. – TO BE OR NOT TO BE THE LEGALLY BOUND PERSON⁴

Abstract

On 1th January 2025, the Czech Act on Free Access to Information will celebrate its 25th anniversary. On the occasion of this anniversary, we briefly consider whether the person obliged to provide information under this Act is also a user of a fishing ground within the meaning of the Fisheries Act.

⁴ We respect terminology of translation of the Act n. 106/1999 Coll. published by the Ministry of Interior of the Czech Republic accessible here: <https://www.mvcr.cz/clanek/preklady-vybranych-zakonu.aspx> (cit. 2024-11-17).

PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY

SBÍRKA ZÁKONŮ A MEZINÁRODNÍCH SMLUV
LEDEN – ČERVEN 2025

Leden 2025

Nařízení vlády č. 2/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 10/2025 Sb., o vyhlášení dne, kdy dojde k zápisu údajů o zvláště chráněných územích, zónách ochrany přírody národních parků, zónách odstupňované ochrany přírody chráněných krajinných oblastí, klidových územích národních parků, ochranných pásmech zvláště chráněných území, evropsky významných lokalitách, ptačích oblastech, památných stromech a jejich ochranných pásmech, smluvně chráněných územích a smluvně chráněných památných stromech.

Nařízení vlády č. 17/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 64/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření zvýšení obranyschopnosti v chovu prasat vakcinací, ve znění nařízení vlády č. 45/2024 Sb., a nařízení vlády č. 70/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření dobré životní podmínky zvířat, ve znění nařízení vlády č. 45/2024 Sb.

Vyhláška č. 18/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů, a další související vyhlášky v oblasti odpadového hospodářství.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 21/2025 Sb., o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o údržbě a rozvoji mezinárodní vnitrozemské Labské vodní cesty.

Únor 2025

Nařízení vlády č. 27/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 81/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření ekologické zemědělství, ve znění nařízení vlády č. 44/2024 Sb.

Nařízení vlády č. 29/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 40/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 72/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření lesnicko-environmentální platby, ve znění nařízení vlády č. 44/2024 Sb.

Nařízení vlády č. 41/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 80/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření, ve znění pozdějších předpisů, a některá další nařízení vlády.

Zákon č. 42/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Vyhláška č. 43/2025 Sb., o stanovení hygienických limitů chemických, fyzikálních a biologických ukazatelů pro vnitřní prostředí pobytových místností některých staveb.

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 51/2025 Sb., o schválení Změny č. 9 Politiky územního rozvoje České republiky.

Březen 2025

Nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok.

Vyhláška č. 56/2025 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Soutok.

Vyhláška č. 64/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 245/2002 Sb., o době lovu jednotlivých druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 70/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.¹

Vyhláška č. 75/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 254/2010 Sb., kterou se stanoví seznam vinařských podoblastí, vinařských obcí a viničních tratí, ve znění vyhlášky č. 80/2018 Sb.

Nařízení vlády č. 80/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 73/2023 Sb., o stanovení pravidel podmíněnosti plateb zemědělcům, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 81/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle uživatelských vztahů, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 82/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Cínovce a Horního Slavkova.

Zákon č. 83/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹ Tímto zákonem byla provedena mimo jiné také (s účinností od 1. 1. 2026) velká novela zákona č. 115/2000 Sb., o náhradě škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.

Duben 2025

Vyhláška č. 88/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 291/2003 Sb., o zákazu podávání některých látek zvířatům, jejichž produkty jsou určeny k výživě lidí, a o sledování (monitoringu) přítomnosti nepovolených látek, reziduí a látek kontaminujících, pro něž by živočišné produkty mohly být škodlivé pro zdraví lidí, u zvířat a v jejich produktech, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 89/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 389/2017 Sb., o stanovení výše paušálních částek nákladů veterinárních kontrol spojených s dovozem nebo vývozem, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 90/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 176/2023 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činnostech.

Vyhláška č. 91/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 92/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Chvaletic.

Nařízení vlády č. 98/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 35/2017 Sb., kterým se stanoví sazba jednorázového poplatku za ukládání radioaktivních odpadů a výše příspěvků z jaderného účtu obcím a pravidla jejich poskytování, ve znění nařízení vlády č. 342/2024 Sb.

Vyhláška č. 103/2025 Sb., k provedení některých ustanovení zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Nález Ústavního soudu č. 104/2025 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 21/21 ve věci návrhu na zrušení § 155 odst. 4 a 5 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.

Vyhláška č. 106/2025 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o veřejné hydrometeorologické službě.

Nařízení vlády č. 108/2025 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 189/2018 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 114/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 377/2016 Sb., o požadavcích na bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem a o vyřazování z provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie.

Vyhláška č. 117/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 72/2022 Sb., o zajištění přiměřenosti poskytované provozní podpory zdrojů energie.

Květen 2025

Vyhláška č. 127/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 378/2010 Sb., o stanovení druhového seznamu pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů.

Nález Ústavního soudu č. 129/2025 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 34/24 ve věci návrhu na zrušení § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům, a bodu 03.29 strategického plánu společné zemědělské politiky na období 2023 – 2027.

Nález Ústavního soudu č. 139/2025 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 33/24 ve věci návrhu na zrušení čl. 6 odst. 3 obecně závazné vyhlášky obce Hradištko č. 4/2023, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.

Vyhláška č. 140/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 210/2023 Sb., o kadáverech koňovitých a zvířat v zájmovém chovu.

Vyhláška č. 141/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 448/2006 Sb., o provedení některých ustanovení plemenářského zákona, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 142/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 129/2012 Sb., o podrobnostech uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související vyhlášky.

Vyhláška č. 143/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 218/2019 Sb., o výčtu metodik zkoušek odlišnosti, uniformity, stálosti a užitné hodnoty odrůd, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 144/2025 Sb., o stanovení přírodních léčebných lázní Buchlovice.

Červen 2025

Vyhláška č. 157/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 379/2016 Sb., o schválení typu některých výrobků v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření a přepravě radioaktivní nebo štěpné látky.

Vyhláška č. 165/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 360/2016 Sb., o monitorování radiační situace.

Vyhláška č. 177/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu.

Vyhláška č. 188/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 409/2016 Sb., o činnostech zvláště důležitých z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, zvláštní odborné způsobilosti a přípravě osoby zajišťující radiační ochranu registranta.

Vyhláška č. 191/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 359/2016 Sb., o podrobnostech k zajištění zvládání radiační mimořádné události.

Vyhláška č. 202/2025 Sb., kterou se mění vyhláška č. 361/2016 Sb., o zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu.

Poznámka redakce:

Dnem 1. 1. 2024 Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv v souladu se zákonem č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nahradila Sbírka zákonů a mezinárodních smluv zveřejňovaná v systému Elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka, <https://www.e-sbirka.cz/>). Sbírka zákonů a mezinárodních smluv je úředním listem, ve kterém se vyhláší závazné znění právního předpisu, mezinárodní smlouvy nebo jiného aktu stanoveného tímto nebo jiným zákonem. Ve Sbírce se vyhláší i vybrané nálezy Ústavního soudu ČR. Sbírka zákonů a mezinárodních smluv se vede v elektronické podobě. Vydavatelem Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je Ministerstvo vnitra.

LIST OF THE CURRENT CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN 2025 IN THE COLLECTION OF LAWS OF THE CZECH REPUBLIC

Summary:

This section of the Journal Czech Environmental Law Review provides an overview of the current Czech environmental legislation and judgements of the Constitutional Court in the Collection of laws from January to June 2025. The source of data is a copy of the Collection of laws and the Collection of international treaties, which is published by the Ministry of the interior of the Czech Republic on the basis of Act No. 222/2015 Coll., on the Collection of laws and the Collection of international treaties, as amended.

On 1 January 2024, the Collection of Acts and the Collection of International Treaties was replaced by the Collection of Acts and International Treaties published in the Electronic Collection of Acts and International Treaties in accordance with Act No. 222/2016 Coll., on the Collection of Acts and International Treaties and on the production of legislation published in the Collection of Acts and International Treaties (e-Collection, <https://www.e-sbirka.cz/>).

ČASOPIS „ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ“



INFORMACE O ČASOPISU

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, zapsaný spolek, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu. Byl založen po vzoru rakouského časopisu *Recht der Umwelt*. Je zajímavé, že například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice „Vědecká témata“, a dále rubriky „Komentovaná judikatura Ústavního soudu ČR“, „Komentovaná judikatura Nejvyššího správního soudu“ a „Komentovaná judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva“, jakož i rubriky věnované komentářům k novým právním úpravám, zprávám z vědeckých konferencí, přehledu nové legislativy, recenzím a anotacím odborné literatury apod. Ambicí časopisu je přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 75 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”

The journal *České právo životního prostředí* (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.

POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ



POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ DO ČASOPISU ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

I.

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu stejskal@prf.cuni.cz

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných textových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyrazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ



ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ V RÁMCI „ČASOPISU ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ“

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrhované 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 autora 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, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.
- 3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek pro-
slovených 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 životní-
ho prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje předsta-
venstvo 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 předsta-
venstvo 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.

Označení rybářského revíru

foto Wikipedie (ke glose na str. 144)



Vědecký časopis vydává

Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s.

náměstí Curieových 901/7, 110 00 Praha 1, Staré Město

www.cspzp.com

CHKO Jizerské hory

foto © Piero Orlandin 2025



Vytištěno na papíru
splňujícím ISO 14001
a certifikáty EMAS, FSC,
PEFC, ECF a C2C

ISSN 1213-5542



9 771213 554208 >