



ČESKÁ SPOLEČNOST  
PRO PRÁVO  
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

3/2025 (77)

Ročník XXV



ČESKÉ PRÁVO  
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ



## Právnická fakulta Univerzity Karlovy

vydává publikace z oblasti práva životního prostředí

<http://www.pfuk.store/pravo-a-zivotni-prostredi.html>



### Z dosud vydaných publikací:



#### *Climate change and water protection from the perspective of law*

Milan Damohorský, Vojtěch Stejskal (eds.)

ISBN: 978-80-7630-038-5      2023



#### *Ochrana světového přírodního a kulturního dědictví a ochrana biologické rozmanitosti z právního pohledu*

Milan Damohorský (ed.) et al.

ISBN: 978-80-7630-030-9      2023



#### *Střety zájmů při ochraně biodiverzity a klimatu a jejich řešení z pohledu práva*

Martina Franková, Michal Sobotka (eds.)

ISBN: 978-80-7630-054-5      2025

  
Univerzita  
Karlova

**Univerzita Karlova • Právnická fakulta**

nám. Curieových 901/7 • 116 40 Praha 1

<https://www.prf.cuni.cz>

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

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

## Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

## Editoři rubrik:

### Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

### Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

### Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. 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 Rothrockl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

(UK v Praze)

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

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

(UTB Zlín)

## Fotografie na obálce:

© Mgr. Lucie Hošková

## Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

## Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun

e-mail: [eva@rozkotova.com](mailto: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 projektu NPO-UK-MSMT-2114/2024-4 „Podpora zelených dovedností a udržitelnosti na vysokých školách“ v rámci komponenty 7.4 Národního plánu obnovy pro oblast vysokých škol pro roky 2023–2025. Názory prezentované jednotlivými autory nevyjadřují názory redakce ani vydavatele časopisu.

## OBSAH č. 3/2025 (77)



### ÚVODNÍK

*Vojtěch Stejskal*

Klimatická krize jako skutečnost, se kterou je třeba v ochraně životního prostředí, výkonu veřejné správy a právním řádu počítat 6

### PRÁVNÍ ASPEKTY UDRŽITELNÉHO ROZVOJE

*Milan Damohorský*

Trvale udržitelný rozvoj – funkční cíl nebo jen chiméra 10

*Jan Šeba*

Vyhodnocení vlivů v pěti bodech 16

*Zdeněk Horáček*

Vodní hospodářství jako v současné době nejvýznamnější limita rozvoje území 25

*Václav Brabec*

Můžeme platit za sport ve zvláště chráněných územích? 32

*Lenka Bogárová*

Označovanie environmentálnych aspektov na potravinách 43

*Simona Heseková*

Využitelnost dlhopisov v kontexte otázky udržateľnosti na finančných trhoch 52

*Veronika Munková*

Zdaňovanie jednotlivých zdrojov energie 66

*Katarína Poliaková*

Rozdiel medzi environmentálne udržateľnou investíciou a udržateľnou investíciou vo vzťahu k posudzovaniu princípu výrazne nenarušiť (DNSH) 75

*Vojtěch Stejskal*

Udržitelný rozvoj jako politický koncept a princip v mezinárodním a unijním právu 89

### VĚDECKÁ TÉMATA

*Karolína Žáková*

Norské centrum pro mořské právo a jeho výroční konference 2025 věnovaná prováděcím dohodám k UNCLOS 106

---

<i>Veronika Tomášková</i>	
Reforma italského trestního práva v oblasti ochrany zvířat: krok vpřed na dlouhé cestě	119
<i>Veronika Tomoszková</i>	
Příliš nejasná otázka: místní referendum v česko-rakouské perspektivě	128
<b>Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU</b>	
<i>Ondřej Vícha</i>	
Ústavní soud k právu na informace o životním prostředí a požadavku přiměřenosti výše úhrady za poskytnutí takových informací	149
<b>Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA</b>	
<i>Jakub Straka, Jakub Kanický</i>	
Zpráva z doktorandské vědecké konference na téma „Střety zájmů při ochraně biodiverzity a klimatu a jejich řešení z pohledu práva“	167
<b>PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY</b>	
Sbírka zákonů a mezinárodních smluv říjen – prosinec 2025	169
<b>INFORMACE O ČASOPISU</b>	173
<b>POKYNY PRO AUTORY</b>	175
<b>ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ</b>	178

## TABLE OF CONTENTS No. 3/2025 (77)



### EDITORIAL

*Vojtěch Stejskal*

The climate crisis is a reality that must be taken into account  
in environmental protection, public administration, and the legal system 8

### LEGAL ASPECTS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*Milan Damohorský*

Sustainable development – functional aim or just a chimera 10

*Jan Šeba*

A five-point assessment of the impact on sustainable regional  
development 16

*Zdeněk Horáček*

Water management as currently the most significant limitation on land  
development 25

*Václav Brabec*

Can we pay for sports in specially protected areas? 32

*Lenka Bogárová*

Labelling Environmental Aspects on Food Products 43

*Simona Hesecková*

The applicability of bonds in the context of sustainability issues  
in financial markets 52

*Veronika Munková*

Taxation of Individual Energy Sources 66

*Katarína Poliaková*

The difference between environmentally sustainable investment  
and sustainable investment in relation to the assessment of the principle  
of significant do not disturb (DNSH) 75

*Vojtěch Stejskal*

Sustainable development as a political concept and principle  
in international and EU law 89

**MAIN TOPICS***Karolina Žáková*

The Norwegian Centre for the Law of the Sea and its 2025 annual conference on implementing agreements to UNCLOS 106

*Veronika Tomášková*

Reform of Italian criminal law in the field of animal protection: a step forward on a long journey 119

*Veronika Tomoszková*

A too vague question: Local referenda in Czech-Austrian comparison 128

**FROM THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF CZECH REPUBLIC***Ondřej Vícha*

Constitutional Court on the right to environmental information and the requirement of reasonableness of the amount of payment for the provision of such information 149

**FROM THE WORLD OF SCIENCE***Jakub Straka, Jakub Kanický*

Report from the doctoral scientific conference on “Conflicts of interest in biodiversity and climate protection and their resolution from a legal perspective” 167

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

List of the new Czech environmental legislation and international treaties (October – December 2025) 169

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

Basic information 173

**INFORMATION FOR AUTHORS**

Manuscript requirements 175

**RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS 178**

# ÚVODNÍK



## KLIMATICKÁ KRIZE JAKO SKUTEČNOST, SE KTEROU JE TŘEBA V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY A PRÁVNÍM ŘÁDU POČÍTAT

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

klimatická krize na podzim 2025 ani v Česku neskončila, klimatická krize trvá. Ať si říkají všehoschopní dvojnásobní ministři či vládní (pseudo)zmocněnci co chtějí. Je zřejmé, že nová česká vláda se na základě svého programového prohlášení chce, alespoň, pokud jde o politiku v oblasti ochrany životního prostředí a změny klimatu, výrazně odklonit od dosavadní víceméně konzistentní politiky (založené na respektu k výsledkům vědeckého výzkumu a k ústavní povinnosti plnění mezinárodních závazků) prakticky všech předcházejících českých vlád v období samostatné České republiky. Tato environmentálně negramotná vláda se bojí názoru odborníků a veřejnosti, o čemž svědčí, že klíčové návrhy zákonů (viz např. Sněmovní tisk č. 67 – novela stavebního zákona a zákonů z oblasti práva životního prostředí) předkládá formou pozměňovacích návrhů rovnou do Sněmovny. Ústavní soud již před 20 lety řekl, že *„životní prostředí je základní hodnota (veřejný statek), jejíž ochrana má být v demokratickém právním státě realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti; je to právě veřejný diskurs v rámci otevřeně a informovaně společnosti, který má přispívat k ochraně přírodního bohatství ve smyslu čl. 7 Ústavy“* (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 486/04.).

Zatímco odbornou i laickou veřejnost v uplynulých měsících zaujala často emotivně laděná jednání o (ne)vzniku národního parku na území Středních Čech, na severu Čech existuje národní park již 25 let. A hned za hranicemi v Německu partnerský národní park Saské Švýcarsko (Sächsische Schweiz) dokonce ještě o 10 let více. Oba národní parky vznikly na půdorysu chráněných krajinných oblastí: CHKO Labské pískovce, resp. Landschaftschutzgebiet Sächsische Schweiz (ta německá oslaví v roce 2026 dokonce 70 let založení) a CHKO Labské pískovce by měla v roce 2027 oslavit 55 let existence (pokud se jí vzhledem k nové české vládě vůbec dožije). Z hlediska statistiky, samotné národní parky, které byly založeny později v jádrových územích obou původních chráněných krajinných oblastí, tvoří jen asi čtvrtinu celé geografické oblasti Labských pískovců (Elbsandsteinregion).

Během existence Národního parku České Švýcarsko celý region čelil řadě problémů, ať již se jednalo o zásahy původu vis maior nebo ze strany člověka. Připomeňme opakované větrné kalamity a povodně, kůrovcovou kalamitu v letech 2018–2020 či menší požáry (např. v roce 2006 shořelo na Havraních svazích u Jetřichovic 18 ek-

tarů lesa). Spolupráci obou národních parků podél česko-německé státní hranice pak v roce 2022 pak prověřil velký lesní požár v oblasti Hřenska (požár zachvátil cca 1 000 ha, tj. více než 10% území národního parku). V reakci na něj pak byla v příštích letech přijata rozsáhlá preventivní opatření, aby bylo sníženo riziko opakování této extrémní události.

Již po několika málo letech lze pozorovat na území národního parku, jak příroda přebírá vládu, na převážné většině plochy shořelých lesů lze zaznamenat téměř vsudyprítomný přirozený vývoj obnovy lesa (za tímto účelem doporučuji si udělat výlet do Českého Švýcarska a nebo aspoň mrkněte na obálku tohoto čísla časopisu). Původní smrková monokultura převládající na území národního parku se tak postupně přirozenými přírodními procesy mění na smíšený les. Když jsme byli s doktorandy naší katedry práva životního prostředí PFUK v roce 2018 na mezinárodním studentském semináři v Národním parku České Švýcarsko, pamatují si, že nám tam pracovníci Správy národního parku k tehdy blížícímu se 20. výročí založení národního parku vysvětlovali, že když byl národní park na začátku milénia založen, dali si odborníci za cíl během cca. 100 let přeměnit nepůvodní smrkové monokultury na smíšené lesy. Dramatické události následujících let ukázaly, že „člověk míní, ale příroda mění“, i když někdy trochu za to může i ten člověk... Sucho, kůrovec, požáry, povodně, povětrnostní smrště, to vše na území krajiny Labských pískovců ukazuje čím dál zřetelněji, jak zásadní dopad má na lesy i celou přírodu globální změna klimatu. Kromě šéfů jisté vládní strany, které nový premiér přenechal Ministerstvo životního prostředí, a jejich obdivovatelů, si tento fakt většina lidí v Česku snad již uvědomuje a bere jej vážně. Klimatická krize je skutečnost, se kterou je třeba v ochraně životního prostředí, výkonu veřejné správy a právním řádu počítat.

A o čem si můžete přečíst v tomto čísle našeho časopisu?

Začátkem října se konala v Praze na Právnické fakultě Univerzity Karlovy multioborová konference, založená na vědecké spolupráci kateder práva životního prostředí, finančního práva a obchodního práva, zaměřená na otázky udržitelnosti, coby právního fenoménu. Konala se v rámci grantového projektu NPO-UK-MSMT-2114/2024-4 „Podpora zelených dovedností a udržitelnosti na vysokých školách“ v rámci komponenty 7.4 Národního plánu obnovy pro oblast vysokých škol pro roky 2023–2025. Klíčovým tématem byla „Udržitelnost jako právní fenomén“. I když hlavní náplní tohoto projektu bylo postavení a výuka pilotního kurzu pro program celoživotního vzdělávání odborníků z praxe, dohodli se společníkyně katedry také na dalších odborných výstupech, a sice například na vědeckých člancích publikovaných v časopise AUC Iuridica a na uspořádání zmíněné konference s mezinárodní účastí. Z této konference nám řada účastníků světila své příspěvky i v písemné podobě, a proto si je dovoluujeme nyní zveřejnit.

Kromě těchto příspěvků však obsahuje nové číslo našeho časopisu i jiná témata, ať již z oblasti mezinárodního, evropského či srovnávacího práva v oblasti ochrany

životního prostředí, ochrany zvířat či změn klimatu. Vedle toho nabízíme naše tradiční pravidelné rubriky.

Přeji inspirativní čtení a buďte zdraví!

*Vojtěch Stejskal*  
šéfredaktor

## EDITORIAL

Dear readers,

you are opening the third issue of our magazine in 2025.

In October 2025, a coalition of political parties opposed to environmental protection and climate action, won the elections to the Chamber of Deputies. These parties have one thing in common: they reject environmental protection as an obstacle to economic development and do not recognize scientific findings on climate change and the ongoing climate crisis. This is also reflected in its program statement, which practically rejects everything of substance that previous governments achieved in environmental protection between 1990 and 2025. Let us hope that this “risky experiment” will not last longer than the four years of the current Chamber of Deputies’ term.

This year, two national parks along the Czech-German border are celebrating their half-century anniversary. In 2000, the Bohemian Switzerland National Park was established in northern Bohemia, and in 1990, the Saxon Switzerland National Park was established on the German side of the border. Both national parks, which were established in the core areas of the original protected landscape areas, make up a quarter of the entire geographical region of the Elbe Sandstone Mountains.

During the existence of the Bohemian Switzerland National Park, the entire region has faced a number of ecological problems. These include repeated windstorms, floods, bark beetle infestation in 2018-2020, and smaller fires (e.g., in 2006, 18 hectares of forest burned down on the Havraní slopes near Jetřichovice). The cooperation between the two national parks along the Czechia-German border was then tested in 2022 by a large forest fire in the Hřensko area (the fire engulfed approximately 1,000 hectares, i.e. more than 10% of the

national park's territory). In response to this, extensive preventive measures were adopted in the following years to reduce the risk of a repeat of this extreme event.

Drought, bark beetles, fires, floods, tornadoes – all of these phenomena in the Elbe Sandstone Mountains region show ever more clearly the fundamental impact that global climate change has on forests and nature as a whole. Apart from the current Czech government and its admirers, most people in Czechia are probably already aware of this fact and take it seriously. The climate crisis is a reality that must be taken into account in environmental protection, public administration, and the legal system.

And what can you read about in this issue of our magazine?

At the beginning of October 2025, an international multidisciplinary conference was held at the Faculty of Law of Charles University in Prague, based on scientific cooperation between the departments of environmental law, financial law, and commercial law, focusing on the topic of sustainable development as a legal phenomenon. It was held as part of the grant project NPO-UK-MSMT-2114/2024-4 “Support for green skills and sustainability at universities” within the National Recovery Plan for Higher Education for 2023–2025. A number of participants provided us with written copies of their contributions to the conference, which we are now publishing.

In addition to these contributions, however, the new issue of our magazine also covers other topics, whether in the field of international, European, or comparative law in the areas of environmental protection, animal welfare, or climate change. We also offer our traditional regular rubrics.

*Vojtěch Stejskal*  
Editor-in-chief

## PRÁVNÍ ASPEKTY UDRŽITELNÉHO ROZVOJE



## TRVALE UDRŽITELNÝ ROZVOJ – FUNKČNÍ CÍL NEBO JEN CHIMÉRA

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.<sup>1</sup>

## ÚVOD

**Trvale udržitelný rozvoj** (anglicky: *sustainable development*, německy: *die Nachhaltigkeit*, francouzsky: *developpement durable*, italsky: *sviluppo sostenibile*, polsky: *zrownowazony rozwój*, španělsky: *desarollo sostenible*, ukrajinsky: *stalij razvitok* atd.) je pojmem a fenoménem, se kterým se celosvětově setkáváme zhruba posledních čtyřicet let právního i ekologického vývoje a bádání. Máloliteré sousloví je celosvětově tak často užíváno a známé.

Prvně se toto slovní spojení objevilo ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj (*World Commission on Environment and Development - WCED*) zvané „Naše společná budoucnost“ (*Our Common Future*).<sup>2</sup> Této komisi v osmdesátých letech minulého století předsedala bývalá norská ministerská předsedkyně Dr. Gro Harlem Brundtlandová.<sup>3</sup> Po ní se často i tato komise, respektive zpráva označovaly jako Komise či Zpráva Brundtlandové.

Právní definici trvale udržitelného rozvoje (dále též jen **TUR**) můžeme v platném českém právu najít v ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kde je definován jako:

*„Takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby, a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“*

V souvislosti s trvale udržitelným rozvojem je však nezbytné si uvědomit a připomenout i pojem a vymezení tzv. přírodních zdrojů z § 7 téhož zákona.

*„Přírodní zdroje jsou ty části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb. Obnovitelné přírodní zdroje mají schopnost se při postupném spotřebovávání částečně nebo úplně obnovovat, a to samy nebo za přispění člověka. Neobnovitelné přírodní zdroje spotřebováváním zanikají.“*

<sup>1</sup> Tento můj příspěvek vznikl v rámci programu RUK – Cooperatio Law – Environmental Law a je výstupem činnosti Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

<sup>2</sup> Blíže v českém vydání *Naše společná budoucnost*, Academia, Praha 1991.

<sup>3</sup> S Dr. Gro Harlem Brundtlandovou jsem měl možnost se osobně setkat v rámci velké environmentální konference, kterou na počátku 90. let minulého století uspořádal ve velké aule Vysoké školy zemědělské v Praze na Suchdole (dnešní ČZU) tehdejší federální ministr životního prostředí Ing. Josef Vavroušek.

Trvale udržitelný rozvoj nebo často i život má jako své tři pilíře oblasti, v nichž se projevuje, kterými jsou sféra A. ekonomická (hospodářská), B. sociální (společenská) a C. environmentální (v oblasti životního prostředí). Je charakterizován nejen mezigenerační solidaritou v oblasti naplňování **základních životních potřeb (1. zdravotní péče, 2. výživa a přístup k pitné vodě, 3. vzdělání, 4. práce a 5. bydlení)**, ale i maximální šetrností ve využívání neobnovitelných zdrojů, ale i velmi uvážlivým využíváním zdrojů obnovitelných a alternativních, neboť ani ty nejsou zcela nevyčerpatelné.

Lze tedy závěrem úvodu konstatovat, že trvale udržitelný rozvoj, jakkoliv není úplně přesně věcně a právně definován, představuje dnes poměrně rozsáhlý, pozoruhodný a dynamicky se vyvíjející a měnící koncept, a to jak v právu, tak i v ochraně životního prostředí samotné.

Závěrem mého úvodu si dovoluji poznamenat, že na vícero místech tohoto pojednání budu pracovat i metodou tzv. „orální historie“ tedy popisovat situace a fakta, které jsem za čtyři desítky let v ochraně přírody a životního prostředí osobně zažil. To může samozřejmě být zatíženo i určitou mírou subjektivismu, ale výklad to jistě oživuje.

## KONCEPT A PRINCIP TUR VE VZTAHU K LIDSKÉ OSOBNOSTI

Pojem trvale udržitelný rozvoj se v českém platném právu neobjevuje jen v zákoně o životním prostředí, ale i v zákoně o ochraně přírody a krajiny či v současném i minulém stavebním zákoně (zde pojem „*udržitelný rozvoj území*“) atd. Není však užíván příliš často a široce a je spíše využíván v preambulích či ustanoveních obecných, jakkoliv mnohá konkrétní ustanovení právních předpisů, lze za prvky TUR jistě považovat, byť tak nejsou explicitně označeny.

Pojem trvale udržitelný rozvoj se ve společenských, ale do jisté míry i v přírodních vědách vyskytuje ve vícero významech či smyslech. Prvním z nich je CÍL (tedy směřování), druhým je PROSTŘEDEK (tedy cesta), třetím je KONCEPT či koncepce a konečně posledním čtvrtým je PRINCIP, a to nejen právní.

Pokud jde o jeho pojetí jako právního principu (zásady), pak jistě patří do jakési ostatním principům předřazené či nadřazené kategorie „*superprincipů*“, a to spolu s „principem životního prostředí jako nejvyšší hodnoty“ a „principem vysokého stupně ochrany ŽP“, uplatňovaném zejména v unijním právu. Často navíc působí společně s či podpůrně k ostatním ryze právním principům.

V českých podmínkách se konceptu i principu trvale udržitelného rozvoje věnoval po roce 1989 velmi intenzivně Josef Vavroušek<sup>4</sup>, inspirovan a veden ze-

<sup>4</sup> Blíže ve vzpomínkách na Josefa Vavrouška například v Damohorský, M. : Dva koncepty Josefa Vavrouška, ČPŽP č. 4/2024, str. 13–16. či v Damohorský, M. – Stejskal, V.: Diplomové práce z oblasti práva životního prostředí oceněné Cenou Josefa Vavrouška v jubilejním 25. ročníku. PF UK Praha 2020. Předmluva.

jména díly a myšlenkami Denise L. Meadowse, amerického ekonoma, prognostika a futurologa.<sup>5</sup> Je možné ho tak považovat za hlavního propagátora a protagonistu TUR v ČSFR a posléze v ČR v devadesátých letech minulého století<sup>6</sup>. V roce 1992 (přesně 16. října 1992) pak J. Vavroušek zakládá Společnost pro trvale udržitelný život (STUŽ), která byla v době svého založení exkluzivní skupinou vysokoškolské inteligence (vědců i umělců). Po jeho smrti až do dneška však tato Společnost postupně eroduje a upadá, protože v jejím čele již nestojí žádná dostatečně uznávaná a výrazná osobnost a původní členstvo ji buď opouští či to starší postupně umírá. Budoucnost STUŽ se tak jeví velmi nejistou.

Je třeba si však připomenout i společenskovední a medicínská východiska trvale udržitelného života v samotné lidské podstatě. Pojednává o nich velmi výstižně stručný svazek knihy F. Koukolíka již v roce 1994.<sup>7</sup> Za klíčovou je třeba zřejmě považovat hned první větu Úvodu tohoto díla, která říká, že „*Stavebním kamenem trvale udržitelného vývoje je normální lidská osobnost*“. F. Koukolík pak dělí lidské osobnosti na normální a tzv. deprivanty, kteří jsou značnou hrozbou jak pro trvalou udržitelnost, tak i pro svobodu a demokracii.

Normální by dle F. Koukolíka „*byla harmonická ideálně průměrná osobnost, která se však ve skutečném životě nevyskytuje*“?! „*Za normální lidskou bytost je tedy možné považovat temperamentově a charakterově vyvážené jedince*...“.

Naopak tzv. „*deprivant je člověk, kterému biologické, psychologické nebo sociální vlivy nedopřály dosáhnout normu spíše citového a morálního života než poznávacích funkcí*“. F. Koukolík se domnívá, že „*většina deprivantů vzniká učením – všemi sociálně psychologickými vlivy, jejichž tlak roste úměrně zhoršování sociálního a přírodního prostředí*.“<sup>8</sup>

Právě s tímto dělením lidí a s postupným přírůstkem deprivantů, též pod vlivem zhoršování sociálního i přírodního prostředí, dochází ke vzdalování se trvale udržitelnému rozvoji a příznivému stavu životního prostředí a jeho složek vůbec. Řešení těchto problémů spatřuje F. Koukolík mimo jiné i v působení „*ekologické výchovy, která by měla využívat vlivy působící proti vlivům a důsledkům deprivace, které jsou známé a velmi nebezpečné osobně, skupinově i globálně*.“

Je tedy vcelku zřejmé, že rostoucí počet deprivantů, a to zejména v řídicích, vedoucích a rozhodovacích funkcích a postaveních ohrožuje vedle dalšího i trvale

<sup>5</sup> Denis L. Meadows byl mimo jiné vedoucím autorského kolektivu zprávy pro tzv. Římský klub, která byla nazvána Meze růstu (The Limits to Growth) a publikována v roce 1972. Ta je dodnes považována za jedno ze světově nejvýznamnějších pojednání svojí doby.

<sup>6</sup> Mnohé myšlenky J. Vavrouška jsou obsaženy například ve Vavroušek, J. a kol.: Lidské hodnoty a trvale udržitelný způsob života. Sborník přednášek. STUŽ a Přírodovědecká fakulta Univerzity Palackého. Olomouc 1993, str. 5–6 a 91–101.

<sup>7</sup> Blíže viz Koukolík, F.: Fyziologický základ chování člověka ve vazbách na trvale udržitelný vývoj a uchování vztahů člověk – příroda (Současnost a alternativy vývoje). Český ekologický ústav, Praha 1994.

<sup>8</sup> Blíže k teorii tzv. deprivantů v Koukolík, F. – Drtilová, J.: Vzpouza deprivantů. Makropulos, 1996.

udržitelný rozvoj společnosti, ať již se jedná o úroveň obce, školy, státu nebo celého lidského společenství. Tato tendence je v praxi více než alarmující.

## VÝSLEDKY A DISKUSE

Lze tedy stručně shrnout, že trvale udržitelný rozvoj je významným, ale právně jen velice těžko uchopitelným principem, konceptem a cílem ochrany životního prostředí, a to pro svoji pojmovou o obsahovou nevyhraněnost až bezbřehost, ale i nemožnost jej tvrdě definovat a uchopit. Je příliš měkký (*soft*), než aby mohl být plně uplatňován v „*hard*“ právních normách.

Vzhledem k tomu, že se jedná o koncept spíše etický než exaktní, uchopuje se právem jen velice těžko. Právo má obecně s etikou i estetikou poměrně značné problémy, protože tyto jsou do značné míry kategoriemi subjektivními. Příklady v tomto směru mohou být ochrana krajinného rázu či zvířat proti týrání. Jakkoliv tyto instituty již řadu let v právu existují, je praktická aplikace jejich ochrany stále ještě poměrně dosti problematickou, zejména pokud jde o hranice práva.

TUR se však propisuje nejen do ochrany klimatu, ale i do ochrany biodiverzity či nakládání s odpady ve směru k oběhovému hospodářství. Vždy však ukazuje či připouští, že nulová varianta není vyloučená a někdy by byla dokonce chtěná a žádoucí.

Je tu však často nebezpečí jakéhosi nadužívání a zprofanování tohoto pojmu, zejména na úsecích ekologii cizorodých. Příkladem v tomto ohledu může být nedávné i současné české stavební právo. Může tedy jít o jakési bezobsažné „lakování na zeleno“.

Osobně se domnívám, že nelze TUR zavádět jako celkovou koncepci všude, ale spíše vyplňovat jeho dílčími konkrétními ustanoveními a prvky současné již platné právo, a to postupně od nižších po vyšší úroveň.

## ZÁVĚR

Ačkoliv se na trvale udržitelný rozvoj často nahlíží jako na tzv. „lochneskou příšeru“, pod heslem „*všichni o ní mluví, ale ještě ji nikdo neviděl*“, je zřejmé, že jde o velmi významný koncept, který se projevuje jako strategie, cíl i právní princip zároveň. Otázkou však je, do jaké míry je v současné době vůbec dosažitelný či naplnitelný, a to jak z důvodů již nadměrného vyčerpání přírodních zdrojů, tak ale i s rostoucím množstvím deprivantů ve světové (obdobně i evropské a české) populaci a politice. Prognóza tedy není příliš optimistická a mnozí teoretici se tak přiklánějí k názoru, že si budeme muset spíše zvyknout na nové koncepty jako jsou „*setrvalá stagnace*“ či dokonce „*snesitelný úpadek*“. Kéž by se mylili!

Udržitelný rozvoj by dle mého názoru může být vyjádřen jen dvěma základními hodnotami a pojmy, a těmi jsou „**skromnost a slušnost**“. Těchto hodnot se nám však v poslední době všeobecně velice nedostává. Jsou to však opět pojmy a hodno-

ty, které se vyvíjejí v prostoru a času, byť jejich základ zůstává poměrně jasný a stálý. Zahrnul bych sem možná ještě i pojmy šetrnosti a uvážlivosti.

Trvale udržitelný rozvoj rozhodně není pouhou chimérou, tedy přeludem či klamnou představou, ve smyslu něčeho nereálného (jakési vidiny). Není však ještě ani plně funkčním (plně dosažitelným) cílem, a to právě s ohledem na výše uvedené problémy – zejména na straně lidských osobností. Jako cíl ho zřejmě nejde nikdy plně dosáhnout, ale již i určité přibližování se k němu a naplňování jeho prvků a požadavků, má jistě svoji značnou cenu. Jde tedy vždy o celkové směřování.

Ostatně se domnívám, že by česká právnická i ostatní vědecké terminologie již měly při překladu dvou slov „*sustainable development*“ začít používat asi jen dvou slov tedy „**udržitelný rozvoj**“, možná ještě lépe „**udržitelný vývoj**“. Vždyť co je v přírodě i životě společenském trvalé?!

Konečně již řecký filosof Hérakleitos z Efesu říkával, že „*Jediná konstanta našich životů je změna.*“.

## Literatura

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

Damohorský, M.: Dva koncepty Josefa Vavrouška, ČPŽP č. 4/2024, str. 13–16.

Damohorský, M., Stejskal, V.: Diplomové práce z oblasti práva životního prostředí oceněné Cenou Josefa Vavrouška v jubilejním 25. ročníku. PF UK Praha 2020. Předmluva.

Koukolík, F.: Fyziologický základ chování člověka ve vazbách na trvale udržitelný vývoj a uchování vztahů člověk – příroda (Současnost a alternativy vývoje). Český ekologický ústav, Praha 1994

Koukolík, F. – Drtilová, J.: Vzpoura deprivantů. Makropulos, 1996.

Naše společná budoucnost. Academia, Praha 1991

Vavroušek, J. a kol.: Lidské hodnoty a trvale udržitelný způsob života. Sborník přednášek. STUŽ a Přírodovědecké fakulta Univerzity Palackého. Olomouc 1993

## Autor:

*Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.*

Katedra práva životního prostředí  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
damohors@prf.cuni.cz

## Abstrakt

Příspěvek se zabývá aktuální problematikou, kterou celosvětově, v Evropské unii i v České republice představuje koncept tzv. „trvale udržitelného rozvoje“, a to ve všech třech jeho dimenzích (ekonomické, sociální a environmentální). Pozornost je věnována zejména jeho využívání a roli v právu, ale i dalším společenským souvislostem. Závěrem je učiněno několik úvah z pohledu *de lege ferenda*.

**Klíčová slova:** trvale udržitelný rozvoj, přírodní zdroje, biodiverzita, normální osobnosti a deprivanti.

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT – FUNKCIONAL AIM OR JUST A CHIMEARA

### Abstract

Contribution deals with very actual problem of the sustainable development, which is on the international, European and Czech level represented especially by its economic, social and environmental dimensions. Attention is focused mainly on its role in law, as well as in other social consequences. In the conclusions there are several ideas for the future.

**Keywords:** sustainable development, natural resources, biodiversity, normal personalities and the deprivants.

## VYHODNOCENÍ VLIVŮ V PĚTI BODECH

*Mgr. Jan Šeba<sup>1</sup>*

### Úvod: udržitelný rozvoj jako rámeček územního plánování

Udržitelný rozvoj představuje jeden ze základních pilířů současného územního plánování a zároveň klíčový interpretační rámeček celé úpravy stavebního práva. Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. („StavZ“) jej zakotvuje v § 38 odst. 1 jako obecný cíl územního plánování, jenž spočívá „ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, a to s ohledem na potřeby současných i budoucích generací“. Územní plánování přitom „zajišťuje předpoklady pro takovýto udržitelný rozvoj území a za tímto účelem vyhodnocuje potenciál rozvoje území a prognózy jeho dalšího vývoje“ (§ 38 odst. 2 StavZ).

Toto východisko se v praxi promítá do požadavku, aby pořizování územně plánovacích nástrojů nebylo založeno na čistě intuitivním či politicky motivovaném rozhodování, nýbrž na informované volbě opřené o řádně zjištěné podklady a přezkoumatelné odůvodnění. Správní soudy dlouhodobě vycházejí z toho, že územní plánování je oblastí komplexního vážení protichůdných zájmů, v níž má politická diskrece své místo, avšak nikoliv za cenu rezignace na přezkoumatelnost a zákonnost přijaté regulace [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS“) ze dne 27. 9. 2023, čj. 7 As 55/2023-32].

Jedním z klíčových nástrojů, jímž má být cíle udržitelného rozvoje dosaženo, je **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území** („VVURŮ“ nebo „vyhodnocení vlivů“) upravené v § 40 StavZ.

Cílem tohoto článku je podat v pěti bodech přehledný výklad právní úpravy vyhodnocení vlivů,<sup>2</sup> zasadit tento institut do širšího kontextu práva Evropské unie a judikatury správních soudů a analyzovat hlavní obsahové a metodologické požadavky, které jsou na vyhodnocení vlivů kladeny v rozhodovací praxi. Zvláštní pozornost je věnována otázkám míry podrobnosti vyhodnocení vlivů, posuzování kumulativních a synergických vlivů a variantních řešení.

<sup>1</sup> Příspěvek byl přednesen na konferenci *Právní aspekty udržitelného rozvoje: Aktuální trendy a budoucí výzvy* konané dne 9.–10. 10. 2025 na PF UK. Autor působí jako justiční kandidát Krajského soudu v Praze a externí doktorand na Katedře správního práva PF UK.

<sup>2</sup> Komplexní výklad poskytuje např. nedávno vydaný „bílý“ komentář ke StavZ. ROZTOČIL, A., VOMÁČKA, V., KORBEL, F., ČERNÝ, P. § 40 Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. In: BURSÍKOVÁ, L., KORBEL, F., ČERNÝ, P., LACHMANN, M., ROZTOČIL, A., BOHADLO, D. a kol. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 322–351.

## Bod první: smysl a účel právní úpravy

Vyhodnocení vlivů je specifickým úkolem územního plánování (vedle obecných úkolů uvedených v § 39 StavZ).<sup>3</sup> VVURŮ představuje **podklad odborné povahy**, který má zajišťovat preventivní identifikaci a posouzení dopadů koncepčních nástrojů územního plánování. Smyslem VVURŮ je tedy podle § 40 odst. 1 StavZ komplexně a integrovaně posoudit vlivy **politiky územního rozvoje** (§ 70–71e StavZ), **územního rozvojového plánu** (§ 74–76 StavZ), **zásad územního rozvoje** (§ 77–79 StavZ) **nebo územního plánu** (§ 80–84 StavZ) na udržitelný rozvoj území. Užití slovesa „posoudit“ zvýrazňuje preventivní (prognostickou) povahu tohoto institutu. Nejde tedy o *ex post* hodnocení, nýbrž o odborný odhad budoucích dopadů navrhované koncepce.

Vyhodnocení vlivů jakožto odborný akt spolu s návrhem příslušné koncepce prochází procesem jejího pořizování. Vyhodnocení vlivů tak poskytuje všem, kdo se na pořizování uvedených nástrojů územního plánování podílejí a účastní, specificky pak schvalujícím orgánům, **strukturované informace o ekonomických, sociálních a environmentálních vlivech návrhů a v nich obsažených řešení**.<sup>4</sup>

Procesní význam VVURŮ se dále projevuje v rovině **participace**. VVURŮ jako součást návrhu koncepce umožňuje dotčeným subjektům formulovat věcné konkrétní námitky, resp. připomínky (§ 71b odst. 1 a § 97 StavZ). Správní soudy přitom přihlížejí k tomu, zda byla klíčová odborná témata uplatněna již v procesu pořizování koncepce, nebo se objevila až v soudním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS).

Zásadní je vazba VVURŮ na strategické posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Podle § 40 odst. 2 StavZ se totiž **VVURŮ zpracovává** k návrhu příslušné koncepce **tehdy, je-li vyžadováno posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí**.<sup>5</sup> Úprava posuzování vlivů ve StavZ je tedy přímo provázána se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí („VlŽP“) a se směrnicí 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí („směrnice SEA“), v případě vlivů na území Natura 2000 i se směrnicí 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a směrnicí 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků (srov. § 40 odst. 4 StavZ). Právě interpretace těchto unijních předpisů v judikatuře Soudního dvora Evropské unie („SDEU“) je východiskem pro určení, kdy je nezbytné provést posouzení vlivů příslušných koncepčních dokumentů na životní prostředí. Na tom pak závisí povinnost zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jako celku.

<sup>3</sup> Viz návěti § 40 odst. 1 StavZ „*úkolem územního plánování je také posoudit [...]*“.

<sup>4</sup> MALÁ, Z. a ČERNÝ, P. Hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v novém stavebním zákoně. *Správní právo*. č. 3–4/2025, s. 224.

<sup>5</sup> K obligatorně a fakultativně posuzovaným koncepcím viz blíže ROZTOČIL, VOMÁČKA, KORBEL a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 327.

V této souvislosti je třeba upozornit, že unijní právo akcentuje preventivní funkci směrnice SEA, jejíž cílem je dle čl. 1 mj. zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí již do přípravy příslušných koncepčních plánů a programů (srov. rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C444/15).

### **Bod druhý: obsah VVURÚ**

Podle § 40 odst. 3 StavZ se VVURÚ skládá z **posouzení vlivů na hospodářský rozvoj, soudržnost společenství obyvatel území a životní prostředí** (včetně území Natura 2000). Právě environmentální složka je v praxi nejvýznamnější, neboť – na rozdíl od ostatních dvou pilířů – podléhá požadavkům směrnice SEA. Současně však nelze hospodářský a sociální pilíř redukovat na formální „checklist“, neboť jsou nezbytné pro vlastní vyvážení udržitelného rozvoje. Tyto **vlivy se ve VVURÚ určí, popíší a následně posoudí** s přihlédnutím k cílům posuzovaných koncepcí (§ 40 odst. 5 věta první StavZ).

Obsah a struktura VVURÚ jsou konkretizovány v **příloze č. 4 StavZ**. Klíčové je zejména (i.) zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant posuzované politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace nebo jejího invariantního návrhu, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných, (ii.) porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení nebo podle invariantního řešení ve srovnání se současným stavem a jejich zhodnocení, a to včetně srozumitelného popisu použitých metod vyhodnocení a jejich omezení, a (iii.) popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných významných záporných vlivů na životní prostředí.

Judikatura NSS přitom upozorňuje, že i při absenci zákonné a podzákonné úpravy metodiky posuzování vlivů nelze ze strany pořizovatele rezignovat na nároky na **transparentnost, objektivitu a přesvědčivost daného hodnocení** (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS). Ohledně vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje (jakož i obecných koncepcí) na životní prostředí vydalo Ministerstvo životního prostředí metodická doporučení,<sup>6</sup> která se zřejmě aplikují i při hodnocení vlivů koncepcí za účinnosti nového StavZ.<sup>7</sup> V praxi se běžně akceptuje hodnocení vlivů semikvantitativně na pětistupňové škále, která řadí vlivy od -2 (potenciálně významný negativní vliv) přes -1, 0, +1 až po +2 (potenciálně významný pozitivní vliv). Tento

<sup>6</sup> Metodická doporučení z prosince 2014, zhotovitel Atelier T-plan, s.r.o., a z prosince 2018, zhotovitel Amec Foster Wheeler s.r.o., vše dostupné online na: [https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/sea\\_metodicka\\_doporuceni](https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/sea_metodicka_doporuceni).

<sup>7</sup> MALÁ a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 227.

metodologický přístup nelze bez dalšího považovat za nezákonný a sám o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost VVURŮ. Postup, kdy jsou číselná data v tabulkách relevantním způsobem doplněna o informace, jakým postupem jich bylo dosaženo, je s ohledem na charakter příslušných koncepcí dostatečný (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133, a ze dne 8. 9. 2011, čj. 9 Ao 4/2011-78).

Výsledkem vyhodnocení vlivů je buď (i.) souhlas s návrhem koncepce, (ii.) nesouhlas, (iii.) návrh na její doplnění nebo (iv.) návrh kompenzačních či monitorovacích opatření (srov. § 10g odst. 2 VIŽP). Nutno zdůraznit, že vyhodnocení vlivů není závazným stanoviskem dotčeného orgánu (§ 102 odst. 2 věta druhá StavZ); **výsledek vyhodnocení vlivů** však musí pořizovatelé ve výsledné verzi návrhu koncepce **zohlednit**.<sup>8</sup>

### Bod třetí: míra podrobnosti VVURŮ

Stavební zákon stanoví limit tzv. **víceúrovňového posuzování**: VVURŮ nadřazené dokumentace nesmí zacházet do podrobností, které náleží navazující dokumentaci (§ 40 odst. 5 věta druhá StavZ). Tento princip odpovídá čl. 5 odst. 2 směrnice SEA, který vyžaduje, aby posouzení na dané úrovni obsahovalo pouze informace, jež lze rozumně vyžadovat s ohledem na podrobnost koncepce a dostupné poznatky.

Jakkoliv zní uvedené pravidlo jednoduše, v praxi je hranice mezi mírou podrobnosti jednotlivých koncepcí – a tedy i VVURŮ – značně nejasná a odvíjí se od míry podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků. Obecně k míře podrobnosti VVURŮ z koncepčního charakteru politiky územního rozvoje a územně plánovacích dokumentací vyplývá, že informace, které lze v hodnocení jejich vlivů rozumně vyžadovat, mají povahu „pouze“ **kvalifikovaného odhadu budoucí zátěže**. V době pořizování těchto dokumentů lze totiž ohledně budoucích vlivů v nich obsažených řešení vycházet jen z určité míry pravděpodobnosti vzniku jednotlivých vlivů.<sup>9</sup> Judikatura k tomu dovozuje, že není možné rezignovat na konkrétní vyhodnocení, přičemž s odkazem na implementační příručku ke směrnici SEA zdůrazňuje, že **„alespoň hrubý odhad plánované zátěže musí být vždy možný“** (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, a ze dne 9. 12. 2024, čj. 8 As 215/2023-109).

V souvislosti s otázkou míry podrobnosti VVURŮ nutno připomenout, že z územně plánovacích dokumentací § 40 odst. 1 StavZ výslovně zmiňuje pouze

<sup>8</sup> Odst. 4 písm. d) přílohy č. 5 a části II. odst. 1 písm. h) příloh č. 6–8 StavZ. Blíže ROZTOČIL, VOMÁČKA, KORBEL a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 334.

<sup>9</sup> BAHÝLOVÁ, L. § 10f Návrh koncepce. In: BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 151, marg. č. 129. a ROZTOČIL, VOMÁČKA, KORBEL a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 336.

územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje a územní plán, nikoliv však **regulační plán** (§ 85–86 StavZ), a to s odůvodněním, že regulační plán „nemá koncepční povahu, nemůže mít závažný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 2 písm. a) [směrnice SEA], který by již nebyl posouzen na jiném stupni územně plánovací dokumentace, a neodpovídá plánům a programům ve smyslu směrnice svým věcným a územním rozsahem.“<sup>10</sup> Paušální vyloučení regulačního plánu z VVURÚ, resp. posouzení vlivů na životní prostředí, nicméně může kolidovat se závěry rozsudku SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles*, C-671/16, podle kterého pásmové nařízení o oblastním územním plánování týkající se evropské čtvrti v Bruselu (*règlement régional d'urbanisme*) spadá pod pojem „plány a programy“, které mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu směrnice SEA, a tudíž musí být podrobeno posouzení vlivů na životní prostředí.<sup>11</sup> Uvedené nařízení přitom v předmětné městské čtvrti dle odst. 56 rozsudku obsahovalo „zejména ustanovení týkající se územního plánování pro zóny v okolí staveb a pro jiné volné stavební plochy, pro zóny tvořené cestami, zóny tvořené dvory a zahradami, oplocení, připojení staveb k sítím a kanalizacím, sběru srážkové vody a různých stavebních charakteristik, zejména možností jejich úprav a dlouhé životnosti, některých jejich vnějších aspektů anebo přístupu vozidel k nim,“ tedy v zásadě obdobné podmínky pro využití řešeného území, které stanovuje i regulační plán (srov. § 85 odst. 1 a 2 StavZ).

Ministerstvo pro místní rozvoj se v připomínkovém řízení se závěry tohoto rozsudku SDEU vypořádalo poněkud lakonicky tak, že „nemá přímé povědomí o systému územního plánování v Belgii“ a že „regulační plán samostatně nemůže přinést nové skutečnosti, které by nebyly předmětem projednání“.<sup>12</sup> Jakkoliv regulační plán pouze rozvíjí územní plán a musí s ním být v souladu [§ 73 odst. 3 ve spojení s § 12 písm. p) bodem 1 StavZ], nelze bez dalšího vyloučit, že mírou své podrobnosti přinese z hlediska územního plánování nové – tj. dosud neposuzované – skutečnosti s potenciálně významným vlivem na životní prostředí.<sup>13</sup> V takovém případě by bylo v souladu s požadavky směrnice SEA nutné provést vyhodnocení vlivů i u regulačního plánu, byť to StavZ výslovně nestanoví.

### Bod čtvrtý: kumulativní a synergické vlivy

Posuzování kumulativních a synergických vlivů představuje tradičně nejcitlivější část VVURÚ. **Kumulativní (hromadný) vliv** je dán součtem vlivů stejného druhu z různých zdrojů, přičemž při posuzování jednotlivých zdrojů izolovaně by

<sup>10</sup> Důvodová zpráva k § 40 StavZ.

<sup>11</sup> Blíže VOMÁČKA, V. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) – rozsah a integrace. *České právo životního prostředí*. č. 1/2019, s. 136–149.

<sup>12</sup> Vypořádání připomínky Ministerstva životního prostředí č. 951 k návrhu StavZ ve verzi pro jednání vlády. Dostupné online v ODok Portálu k čj. OVA 563/20: <https://odok.gov.cz/portal/services/download/attachment/KORNBO2GRFX2/>.

<sup>13</sup> Shodně ROZTOČIL, VOMÁČKA, KORBEL a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 329.

takový vliv nemusel být shledán.<sup>14</sup> **Synergický (společný) vliv** pak vzniká působením vlivů různého druhu na danou složku životního prostředí.<sup>15</sup> V souvislosti s posuzováním kumulativních a synergických vlivů se dále pracuje s pojmy **složkový vliv**, tj. vliv na jednotlivou složku životního prostředí (ovzduší, voda, půda atd.), a **prostorový vliv**, který vzniká koncentrací navrhovaných aktivit (resp. potenciálních záměrů, jimž dává koncepce rámeček) na prostorově omezené části řešeného území.<sup>16</sup>

Judikatura NSS<sup>17</sup> vytvořila **šestikrokový test**, v němž vymezuje minimální obsahové požadavky na hodnocení kumulativních a synergických vlivů:

- (i.) popis vhodné metodologie;
- (ii.) zjištění a popis stavu životního prostředí a jeho složek (jevů, charakteristik), které by mohly být negativně ovlivněny;
- (iii.) identifikace a popis možných kumulativních a synergických vlivů, a to včetně územní identifikace těchto vlivů,
- (iv.) posouzení těchto vlivů (vyhodnocení jejich závažnosti a učinění závěru, zda jsou dopady akceptovatelné, případně za jakých podmínek);
- (v.) vymezení kompenzačních opatření, resp. opatření k eliminaci nebo omezení těchto vlivů; a
- (vi.) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.

Je přitom dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování příslušné koncepce.<sup>18</sup> V souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu je třeba přezkoumat, **zda má posouzení uvedené náležitosti** (zda bylo řádně provedeno) **a zda je srozumitelné a logicky konzistentní**; samotnou odbornou obsahovou stránkou se však soud nezabývá.<sup>19</sup>

Pakliže vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů „*vyvolává dílčí nejasnosti a otázky*“, je třeba, aby dal správní soud odpůrci dostatečný prostor k tomu, aby sám – či za podpory osob, které pořizovatel koncepce pověřil zpracováním odborných podkladů – mohl tyto podklady v řízení před soudem obhájit. To platí zejména

<sup>14</sup> Např. více menších zdrojů oxidu dusičitého umístěných blízko sebe způsobí významný vliv na ovzduší „nahromaděním“ těchto emisí.

<sup>15</sup> Např. současné působení vícero zdrojů různých emisí (průmyslové objekty, povrchové doly, automobilová doprava, letecká doprava) může mít za následek vznik kyselých dešťů nebo kombinované vlivy na lidské zdraví.

<sup>16</sup> Metodické doporučení MŽP pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí, 2018. *op. cit.* s. 36.

<sup>17</sup> Srov. rozsudky NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, ze dne 29. 11. 2023, čj. 2 As 224/2022-105, a ze dne 4. 4. 2023, čj. 7 As 88/2021-88.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 4 AOs 1/2013-125, č. 3042/2014 Sb. NSS.

<sup>19</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS.

za situace, kdy navrhovatelé v procesu pořizování koncepce nepodali dostatečně konkrétní námitky proti vyhodnocení kumulativních a synergičtých vlivů, a tato otázka se v dané míře podrobnosti objevila až v řízení před krajským soudem.<sup>20</sup> Doktrína uvedená závěry NSS kritizuje s tím, že odporují obecné zásadě správního soudnictví, podle níž nedostatky odůvodnění opatření obecné povahy nelze zhojit ve vyjádření k návrhu na jeho zrušení.<sup>21</sup> Tuto kritiku nepokládám za zcela oprávněnou. Při přezkumu opatření obecné povahy totiž není zapovězeno, aby krajský soud ve vztahu k dílčím skutkovým zjištěním sám doplnil dokazování, aniž by tak nahrazoval roli správního orgánu.<sup>22</sup> Nevyvstala-li tedy při pořizování koncepce potřeba se k dílčí otázce ohledně vyhodnocení kumulativních a synergičtých vlivů v odůvodnění VVURŮ explicitně vyjádřit (zejména s ohledem na absenci konkrétní námitky v procesu pořizování koncepce), odporovalo by naopak zásadě minimalizace soudního zásahu do územně plánovací dokumentace, aby soud bez dalšího napadenou koncepci zrušil. Dotčeným subjektům je pak v této souvislosti třeba doporučit, aby se svými připomínkami proti příslušné koncepci nevyčkávali až do fáze soudního přezkumu, ale aby je uplatnili řádně (tj. dostatečně konkrétně) a včas již v průběhu pořizování koncepce.

### Bod pátý: rozumná náhradní řešení vs. rozumné varianty

Stavební zákon dále v § 40 odst. 5 větě první stanoví, že ve vyhodnocení vlivů se určí, popíše a posoudí možné významné vlivy a „**rozumná náhradní řešení**“ s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Tato terminologie navazuje na původní české znění čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, které však bylo v roce 2022 opraveno tak, že se spojení „**rozumná náhradní řešení**“ nahrazuje pojmem „**rozumné varianty**“.<sup>23</sup> Účinné znění StavZ, nicméně tuto opravu směrnice SEA nijak nereflktuje, a to ani po několika přijatých novelách. Transpozice směrnice SEA je v tomto ohledu nadále nepřesná.<sup>24</sup>

Rozdíl mezi „náhradním řešením“ a „variantou“ je přitom principiální. Správná transpozice požaduje, aby byly **hodnoceny všechny rozumné varianty** (*reasonable alternatives*), jak dosáhnout stanoveného cíle, a to **srovnatelným způsobem** (*in a comparable way*).<sup>25</sup> Náhradní řešení naopak implikuje, že existuje primární řešení a všechna ostatní jsou pouze náhradami.

<sup>20</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS.

<sup>21</sup> ROZTOČIL, VOMÁČKA, KORBEL a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 339. a MALÁ a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 228.

<sup>22</sup> § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101b odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS.

<sup>23</sup> Oprava směrnice SEA ze dne 14. 7. 2022, 2022/C 271/14.

<sup>24</sup> ROZTOČIL, VOMÁČKA, KORBEL a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 339. a MALÁ a ČERNÝ, 2025. *op. cit.* s. 228.

<sup>25</sup> Bod 5.12. implementační příručky ke směrnici SEA, dostupná online na: [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/strategic-environmental-assessment\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/strategic-environmental-assessment_en).

Judikatura na tento transpoziční problém reaguje a současně vymezuje praktický obsah požadavku „rozumnosti“. NSS v rozsudku ze dne 22. 4. 2025, čj. 2 As 86/2022-197, dovodil, že v procesu SEA je **třeba posuzovat všechny rozumné varianty, avšak nikoli všechny myslitelné či hypotetické varianty**. Varianty neschopné dosáhnout cílů koncepce tak mohou být z posuzování legitimně vyloučeny. Současně NSS klade důraz na vazbu variant s cíli a zeměpisnou oblastí působnosti koncepce, jak vyžaduje čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Dle NSS výraz náhradní řešení naznačuje, že:

*„má jít o funkčně rovnocenné alternativy vedoucí k dosažení určitého souboru věcných cílů při uspořádání území. Musí tedy jít o takové alternativy, které v podstatné míře umožní zvoleného souboru věcných cílů při uspořádání území dosáhnout. [...] pořizovatel nástroje územního plánování může vytvořit jím preferované řešení vedoucí ke splnění zvoleného souboru věcných cílů územního plánování, přičemž při vyhodnocení vlivů daného nástroje na životní prostředí popíše a posoudí i rozumná řešení, která jsou k preferovanému řešení náhradní, tedy jsou jeho funkčně rovnocennou alternativou, existují-li ovšem takováto řešení (někdy mohou existovat, jindy nikoli; to závisí na povaze a obsahu souboru věcných cílů uspořádání území, které stojí na počátku přípravy daného nástroje územního plánování). [...] vlivy na životní prostředí a rozumná náhradní řešení posuzují k určitému plánu či programu. Ještě silněji pak vztah rozumných náhradních řešení k určitému preferovanému řešení vyplývá např. z anglického znění stejného článku, neboť je v něm použit výraz ‚reasonable alternatives‘, tedy rozumné alternativy vzhledem k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu anebo programu.“ (důraz dodán autorem).*

Mám za to, že uvedený výklad odpovídá smyslu a účelu úpravy vyhodnocování vlivů, neboť počítá s tím, že navrhované řešení má být – je-li to objektivně možné – posuzováno ve funkčně rovnocenných alternativách, tj. srovnatelným způsobem, byť některá z variant může být pořizovatelem preferována.<sup>26</sup> Praktický dopad této judikatury je dvojitý: (i.) pořizovatel nemůže variantní posouzení „předstírat“ pouhým konstatováním neexistence alternativ, současně ale není povinen posuzovat varianty, které zjevně nemohou splnit základní cíle koncepce; (ii.) pokud s ohledem na věcné cíle koncepce a její zeměpisnou oblast působnosti taková alternativa existuje, je třeba ji hodnotit srovnatelným způsobem. Tím se vyvažuje požadavek environmentální prevence s principem efektivity a racionality územního plánování.

<sup>26</sup> Srov. stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 21. 3. 2024, *Friends of the Irish Environment*, C-727/22.

## Závěr

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podle § 40 StavZ představuje **klíčový nástroj moderního územního plánování, který plní preventivní a informační funkci**: umožnit, aby rozhodování o příslušných koncepcích bylo založeno na transparentním posouzení významných vlivů. Judikatura NSS ukazuje, že vyhodnocení vlivů není pouhou formalitou. Závažné vady VVURŮ se typicky promítají do přezkoumatelnosti a zákonnosti příslušné územně plánovací dokumentace.

Z praktického hlediska to znamená, že pořizovatel musí VVURŮ chápat jako **nosný podklad pro odůvodnění navrhované koncepce**. Pro dotčené subjekty (obce, vlastníky, spolky) pak VVURŮ představuje klíčový dokument pro včasné a konkrétní připomínky a pro následný soudní přezkum.

**Klíčová slova:** vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území; posuzování vlivů na životní prostředí; § 40 stavebního zákona

## A FIVE-POINT ASSESSMENT OF THE IMPACT ON SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT

### Abstract

In five points, the author of the article deals with the legal aspects of assessing the impact on sustainable territorial development. This tool, enshrined in § 40 of the Czech Building Act, is a key tool of modern spatial planning, which fulfills a preventive and informational function. This is to enable decisions on relevant concepts to be based on a transparent assessment of significant impacts. The case law of the Supreme Administrative Court shows that impact assessment is not a mere formality. Serious defects in impact assessment typically affect the reviewability and legality of the relevant spatial planning documentation.

From a practical point of view, this means that the author must understand the assessment of impacts on sustainable development as a supporting basis for justifying the proposed concept. For the entities concerned (municipalities, owners, associations), the impact assessment is a key document for timely and specific comments and for subsequent judicial review.

**Keywords:** assessing the impact on sustainable territorial development, Czech Building Act, spatial planning documentation

## VODNÍ HOSPODÁŘSTVÍ JAKO V SOUČASNÉ DOBĚ NEJVÝZNAMNĚJŠÍ LIMITA ROZVOJE ÚZEMÍ

*JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.*

Vodní hospodářství bylo vždy opomíjeným aspektem rozvoje území, resp. vodohospodářské služby byly vždy vnímány jako samozřejmost a vodní hospodářství nebylo nikdy vnímáno jako významnější limita rozvoje území. Běžně se umísťovala lidská sídla do blízkosti vodních toků bez ohledu na jejich ohrožení povodněmi, když toto bylo diskutováno vždy pouze bezprostředně po povodních (ale lidská paměť je krátká), připojení na vodovod či kanalizaci bylo samozřejmostí a rovněž individuální řešení vypouštění odpadních vod nebylo nijak výjimečné. Z důvodu množství volných pozemků ani nebyl zájem o výstavbu a jiné činnosti ve vodohospodářských ochranných pásmech, tzn. ochranných pásmech vodních zdrojů, vodních děl a vodovodů a kanalizací.

To vše se ale mění a zejména s intenzivním rozvojem území za účelem jeho developmentu a postupného zastavování a hledání dalších ploch k využití se i vodní hospodářství a omezení z něj vyplývající začínají postupně projevovat jako v současné době nejdůležitější limita rozvoje území.

### **Vymezení základních vodohospodářských limit rozvoje území**

Základní vodohospodářské limity rozvoje území vyplývají především ze zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů. Základní právní a interpretační východisko pro právní vztahy k vodám vyplývá z § 3 odst. 1 vodního zákona, podle něhož „*Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují; práva k těmto vodám upravuje tento zákon*“.

Z pohledu vodního hospodářství lze v zásadě rozlišovat územní omezení rozvoje území a zvláštní (neúzemní) omezení rozvoje území. Územními omezeními rozvoje území jsou ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl, ochranná pásma vodovodních řadů a kanalizačních stok, zákonná věcná břemena ve prospěch vodních děl vybudovaných před 1. 1. 2002, záplavová území a jejich aktivní zóny a částečně mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik.

Od omezení rozvoje území je nutné samozřejmě odlišovat podmínky, resp. předpoklady a požadavky na výstavbu, mezi které lze řadit zejména povinnost každého stavebníka zajistit pro stavbu zásobování vodou a odvádění odpadních a srážkových vod ve smyslu § 5 odst. 3 vodního zákona, případně další podmínky

vyplývající ze stavebních předpisů (zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcích předpisů k němu).

### Ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl

Mezi územní omezení rozvoje území lze potom řadit ochranná pásma vodních zdrojů dle § 30 vodního zákona, která stanovuje vodoprávní úřad „*k ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou s průměrným odběrem více než 10 000 m<sup>3</sup> za rok a zdrojů podzemní vody pro výrobu balené kojenecké vody nebo pramenité vody*“ (viz § 30 odst. 1 vodního zákona). Podle poslední věty § 30 odst. 1 vodního zákona „*Stanovení ochranných pásem je vždy veřejným zájmem*“.

Omezení v ochranných pásmech vodních zdrojů vyplývají zejména z § 30 odst. 7 a 8 vodního zákona, podle nichž „*Do ochranného pásma I. stupně je zakázán vstup a vjezd; to neplatí pro osoby, které mají právo vodu z vodního zdroje odebírat, a u vodárenských nádrží pro osoby, které tato vodní díla vlastní. Vodoprávní úřad může stanovit rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy i další výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu.*“ (odst. 7) a „*V ochranném pásmu I. a II. stupně je zakázáno provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma.*“ (odst. 8).

Možné výjimky nejsou zákonem mimo možnosti vstupu a vjezdu do ochranného pásma I. stupně (viz § 30 odst. 7 vodního zákona) výslovně stanoveny, a musí tak být stanoveny v rozhodnutí či opatření obecné povahy o stanovení ochranného pásma vodního zdroje (historicky např. rovněž tzv. pásma hygienické ochrany).

Omezení rozvoje území vyplývající z ochranných pásem vodních zdrojů jsou tak absolutní a pro případné jejich „*prolomení*“ musí dojít ke změně příslušného stanovení ochranného pásma vodního zdroje. Na tom nic nemění kompetence vodoprávního úřadu vydávat souhlas „*ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů*“ podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona, jelikož se nejedná o výjimku, ale o posouzení, zda stavba, jejíž umístění je podle podmínek ochranného pásma vodního zdroje v obecné rovině možné, lze v ochranném pásmu vodního zdroje skutečně (na základě konkrétního posouzení vodoprávního úřadu) umístit.

Ochranná pásma vodních zdrojů se evidují se v katastru nemovitostí jako typ a způsob ochrany nemovitosti (viz § 20 odst. 2 a 3 vodního zákona a tabulka 7. Typ a způsob ochrany nemovitosti přílohy k vyhlášce č. 357/2013 Sb.). Vodoprávní úřad je povinen zaslat příslušnému katastrálnímu úřadu údaje potřebné k evidenci ochrany území ochranným pásmem vodního zdroje do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla tato ochrana území vymezena, resp. účinnosti opatření obecné povahy, protože ochranná pásma vodních zdrojů se podle § 30 odst. 1 vodního zákona stanovují opatřením obecné povahy. Vlastník dotčeného

pozemku je tedy o omezeních vyplývajících z ochranného pásma vodního zdroje informován, a ani při převodech dotčených pozemků a staveb by nemělo docházet k „překvapením“ na straně jejich nabyvatelů.

To samé, jako pro ochranná pásma vodních děl dle § 58 odst. 3 vodního zákona, platí pro ochranná pásma vodních děl, která stanovuje stavební úřad na návrh vlastníka vodního díla v zájmu jeho ochrany podél něho a může „zakázat nebo omezit na nich podle povahy vodního díla povolování a provádění některých staveb nebo činností.“ (viz § 58 odst. 3 vodního zákona). Rovněž ochranná pásma vodních děl se stanovují opatřením obecné povahy, není možné z nich udělit výjimku, pokud to stanovení ochranného pásma vodního díla neumožňuje a evidují se v katastru nemovitostí jako typ a způsob ochrany nemovitosti stejně jako ochranná pásma vodních zdrojů.

Na rozdíl od ochranných pásem vodních zdrojů není u ochranných pásem vodních děl zákonem určeno, že je jejich stanovení vždy veřejným zájmem, ale záleží na konkrétním případě.

### **Ochranná pásma vodovodních řadů a kanalizačních stok**

Ochranná pásma vodovodních řadů a kanalizačních stok se podle § 23 odst. 1 a 2 zákona o vodovodech a kanalizacích vymezují „*k bezprostřední ochraně vodovodních řadů a kanalizačních stok před poškozením*“ (odst. 1) a jako „*prostor v bezprostřední blízkosti vodovodních řadů a kanalizačních stok určený k zajištění jejich provozuschopnosti*“ (odst. 2).

Podle § 23 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích „*V ochranném pásmu vodovodního řadu nebo kanalizační stoky lze a) provádět zemní práce, stavby, umísťovat konstrukce nebo jiná podobná zařízení či provádět činnosti, které omezují přístup k vodovodnímu řadu nebo kanalizační stoce nebo které by mohly ohrozit jejich technický stav nebo plynulé provozování, b) vysazovat trvalé porosty, c) provádět skládky mimo skládek jakéhokoliv odpadu, d) provádět terénní úpravy, jen s písemným souhlasem vlastníka vodovodu nebo kanalizace, popřípadě provozovatele, pokud tak vyplývá ze smlouvy uzavřené podle § 8 odst. 2.*“ Z ochranného pásma vodovodních řadů a kanalizačních stok je tedy možná výjimka písemným souhlasem vlastníka vodovodu nebo kanalizace, popřípadě provozovatele, kteří si sami určí, zda lze zakázanou činnost v ochranném pásmu realizovat či nikoliv.

Nadto podle § 23 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích „*Nezávislá osoba, která hodlá provádět činnosti uvedené v odstavci 4, souhlas podle odstavce 4, může požádat stavební úřad o povolení k těmto činnostem. Stavební úřad může v těchto případech tyto činnosti v ochranném pásmu povolit a současně stanovit podmínky pro jejich provedení. Přitom přihledne k technickým možnostem řešení při současném zabezpečení ochrany vodovodního řadu nebo kanalizační stoky a k technickobezpečnostní ochraně zájmů dotčených osob. Souvisí-li činnost se záměrem stavby nebo ji-*

*ným záměrem povolovaným podle stavebního zákona, rozhodne stavební úřad o povolení této činnosti ve výrokové části rozhodnutí o povolení záměru.“*

Výjimku z ochranného pásma vodovodního řádu nebo kanalizační stoky lze tedy rovněž udělit stavebním úřadem, a to i přes nesouhlas vlastníka vodovodu nebo kanalizace, popřípadě provozovatele, v rámci řízení o povolení záměru stavebním úřadem. V ostatních případech, tzn. pokud se nejedná o záměr, nelze výjimku bez souhlasu vlastníka vodovodu nebo kanalizace, popřípadě provozovatele, udělit.

Ochranná pásma vodovodních řadů a kanalizačních stok se v katastru nemovitostí neevidují, případně pouze pokud jsou zároveň vymezena soukromoprávně jako věcná břemena. Velmi často tak vlastníci dotčených pozemků o ochranných pásmech vodovodních řadů a kanalizačních stok neví, což vyplývá zejména ze skutečnosti, že se jedná o stavby umístované do pozemků, nikoliv na pozemky a zpravidla nejsou v terénu viditelné. To samozřejmě zapříčiňuje problémy při užívání a převodech ochrannými pásmy vodovodních řadů a kanalizačních stok dotčených pozemků a staveb.

### **Zákonná věcná břemena ve prospěch vodních děl vybudovaných před 1. 1. 2002**

Zákonná věcná břemena ve prospěch vodních děl vybudovaných před 1. 1. 2002 stanovují v § 59a odst. 1 vodního zákona, že „*Vlastník pozemku je povinen strpět za jednorázovou náhradu na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. lednem 2002 a jeho užívání.*“ Jedná se tak o historická omezení pozemků, a to nejen pro vodní díla samotná, ale rovněž pro jejich užívání (viz obdobně § 60 vodního zákona a § 7 zákona o vodovodech a kanalizacích).

Podle § 59a odst. 2 vodního zákona „*Katastrální úřad zapíše na základě osvědčení vodoprávního úřadu služebnost podle odstavce 1 na návrh vlastníka vodního díla na dobu jeho trvání do katastru nemovitostí; souhlas vlastníka pozemku se nevyžaduje.*“ Rozsah zákonného věcného břemene je dán osvědčením vodoprávního úřadu ve smyslu § 59a odst. 3 vodního zákona, a to tak, aby zákonné věcné břemeno zajišťovalo umístění a užívání vodního díla vybudovaného před 1. 1. 2002. Zákonné věcné břemeno tak zahrnuje zpravidla vedle vodního díla i manipulační či provozní plochu vodního díla, např. areály čistíren odpadních vod, ochranná pásma vodovodů a kanalizací (viz § 23 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích) apod.

Zákonná věcná břemena ve prospěch vodních děl vybudovaných před 1. 1. 2002 se evidují v katastru nemovitostí jako běžná věcná břemena s běžnými právy a povinnostmi, tzn., že výjimku z nich udělují oprávnění z věcných břemen.

## Záplavová území a jejich aktivní zóny

Záplavová území jsou „administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavena vodou“ (viz § 66 odst. 1 vodního zákona), a „Pokud záplavová území nejsou určena, mohou vodoprávní a stavební úřady a orgány územního plánování při své činnosti vycházet zejména z dostupných podkladů správců povodí a správců vodních toků o pravděpodobné hranici území ohroženého povodněmi.“ (viz § 66 odst. 5 vodního zákona). Podle § 66 odst. 7 vodního zákona „Záplavová území a jejich aktivní zóny se stanovují formou opatření obecné povahy.“. Jedná se o výčet určená území a dle průtoku a zaplavování vodou.

Omezení v záplavových územích jsou stanovena v § 67 odst. 1 a 2 vodního zákona, kde jsou stanovena konkrétní omezení a zákazy v aktivních zónách záplavových území, mimo ně se potom postupuje podle odst. 3, který stanoví, že „Mimo aktivní zónu v záplavovém území stanoví vodoprávní úřad podle povodňového nebezpečí nebo povodňového ohrožení opatřením obecné povahy omezující podmínky.“.

Záplavová území a jejich aktivní zóny se neevidují v katastru nemovitostí a jedná se o tzv. limity využití území [§ 12 písm. r) stavebního zákona], které by měly být uvedeny v koordinačním výkresu územně plánovací dokumentace (§ 57 odst. 3 stavebního zákona) a součástí územně analytických podkladů (§ 62 odst. 2 stavebního zákona).

Následně podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona potom vodoprávní úřad vydává souhlas „ke stavbám, k těžbě nerostů nebo k terénním úpravám v záplavových územích; ustanovení § 67 tím není dotčeno“. Pokud se tedy jedná o stavbu, jež nespadá do zákazů a omezení podle § 67 vodního zákona, i tak je pro ni nutný souhlas vodoprávního úřadu.

## Mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik

Vedle výše uvedených územních omezení rozvoje území lze ještě zmínit mapy povodňového nebezpečí, které se vymezují podle § 64a odst. 4 vodního zákona jako „území, která by mohla být zaplavena podle různých povodňových scénářů a s využitím stanovených záplavových území.“ Na mapách povodňových rizik potom „se vyznačí potenciální nepříznivé následky povodní podle těchto scénářů“. Podle § 64a odst. 3 vodního zákona potom „Předběžné vyhodnocení povodňových rizik je podkladem pro vymezení oblastí s významnými povodňovými riziky. Pro tato území se zpracují nebo aktualizují mapy povodňového nebezpečí, mapy povodňových rizik a plány pro zvládnutí povodňových rizik.“.

Mapy povodňového nebezpečí a povodňových rizik jsou součástí procesu plánování v oblasti vod, a to v rámci přípravných prací [viz § 25 odst. 1 písm. a) bod 3 vodního zákona]. Podle § 23 odst. 2 vodního zákona potom „V rámci plánování v oblasti vod se pořizují plány povodí a plány pro zvládnutí povodňových rizik. Tyto plány jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování,

*vodoprávní řízení a řízení o návrhu na povolení záměru podle zvláštního zákona.*“ Nejedná se však o přímé limity rozvoje území, jakkoliv zákon předpokládá jejich aplikovatelnost pro územní plánování, vodoprávní řízení a řízení o návrhu na povolení záměru podle stavebního zákona, ale spíše zprostředkovaně prostřednictvím stanovisek správců povodí podle § 54 vodního zákona pro uvedené činnosti.

### **Kapacita vodohospodářské infrastruktury**

Na rozdíl od územních omezení rozvoje území se v případě kapacity vodohospodářské infrastruktury jedná o zvláštní omezení rozvoje území, jelikož tato omezení jsou závislá na kapacitách vodních zdrojů, jímacích objektů, úpraven vody a vodovodů pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a kanalizací, čistíren odpadních vod a recipientů. Jedná se tedy spíše o stavební a technické podmínky rozvoje území, nicméně s narůstající zástavbou jsou tyto kapacity postupně vyčerpávány. A zejména v případě vodních zdrojů a recipientů se jedná o kapacity limitní, jelikož se jedná o vyčerpatelné přírodní zdroje, které nejde (na rozdíl od čistíren odpadních vod, úpraven vody či vodovodních a kanalizačních vedení) dále zkapacitňovat.

Obce ani vodárny nemají povinnost budovat vodohospodářskou infrastrukturu, či navyšovat její kapacitu pro třetí osoby, pokud se k tomu zvláště nezaváže (např. v územním plánu, vyjádření, smlouvě apod.). Naopak podle § 5 odst. 3 vodního zákona *„Při provádění staveb nebo jejich změn nebo změn jejich užívání je stavebník povinen podle charakteru a účelu užívání těchto staveb je zabezpečit zásobováním vodou a odváděním odpadních vod kanalizací k tomu určenou.“*

Vlastník vodohospodářské infrastruktury má toliko povinnost sdělit žadateli o připojení vyjádření k možnosti a způsobu připojení či napojení [viz § 168 a § 180–§ 181 stavebního zákona] a povinnost umožnit připojení na vodohospodářskou infrastrukturu, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti (§ 8 odst. 4 a 5 zákona o vodovodech a kanalizacích).

Pokud to kapacitní a technické možnosti vodohospodářské infrastruktury neumožňují, musí si stavebník hledat individuální řešení zásobování vodou a odvádění odpadních a srážkových vod, což není vždy jednoduché, právě s ohledem na limitní kapacity vodních zdrojů a recipientů, jelikož jak uvedeno výše, se jedná o vyčerpatelné přírodní zdroje.

### **Závěr**

Z výše uvedeného je zřejmé, že vodohospodářské limity rozvoje území jsou široké a pro plánování rozvoje území zcela zásadní, jelikož ne vždy z nich lze získat výjimku či zajistit jejich naplnění.

A jak uvedeno v úvodu, s intenzivním rozvojem území za účelem jeho developmentu a postupného zastavování a hledání dalších ploch k využití se i vodní hospo-

dárství a omezení z něj vyplývající se začínají postupně projevovat jako v současné době nejvýznamnější limita rozvoje území.

**O autorovi:**

*JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.*

je advokát, absolvent PFUK, v současné době působí též jako odborný asistent na katedře správního práva FPR ZČU v Plzni.

*zdenek@zdenekhoracek.cz*

## WATER MANAGEMENT AS CURRENTLY THE MOST SIGNIFICANT LIMITATION ON LAND DEVELOPMENT

### Abstract

The basic water management limits for land development are primarily derived from Act No. 254/2001 Coll., on water and on amendments to certain acts (the Water Act), as amended, and Act No. 274/2001 Coll., on water supply and sewerage systems for public use and on amendments to certain acts (Act on Water Supply and Sewerage Systems), as amended.

From the perspective of water management, a distinction can be made between territorial restrictions on land development and special (non-territorial) restrictions on land development. Territorial restrictions on land development include protection zones for water sources and waterworks, protection zones for water mains and sewers, statutory easements in favor of waterworks built before January 1, 2002, flood areas and their active zones, and, in part, flood hazard maps and flood risk maps.

**Keywords:** Water; Water Act; Act on Water Supply and Sewerage Systems; Territorial restrictions on land development

## MŮŽEME PLATIT ZA SPORT VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH?<sup>1</sup>

*Mgr. Václav Brabec, MPA<sup>2</sup>*

### 1. Úvod

Rostoucí popularita sportovních aktivit ve zvláště chráněných územích s sebou přináší další zátěž pro tato území, přičemž mnohdy je využití těchto lokalit už na samé hranici únosnosti. Sekundární funkcí českých zvláště chráněných území (dále také jako „ZCHÚ“) je jejich využití „*k přírodě šetrnému turistickému využití*“,<sup>3</sup> a proto je se sportovními aktivitami ve ZCHÚ třeba do budoucna počítat. Účinná a flexibilní regulace těchto aktivit je však nezbytná, má-li být zajištěn trvale udržitelný rozvoj těchto přírodně hodnotných území. Orgány ochrany přírody mají vůli tyto činnosti usměrňovat a regulovat, nicméně musí vybírat z omezeného „*nástrojového mixu*“, který jim český právní řád poskytuje. „*Základním předpokladem realizace výkonu sportovních aktivit v přírodě je právo na přístup do krajiny, resp. veřejné užívání lesa, které je tradiční součástí právní úpravy v České republice.*“<sup>4</sup> Podstatou obecného užívání je zpravidla<sup>5</sup> jeho bezplatnost, a proto je otázka zpoplatnění sportovních aktivit, resp. vstupu na lesní či jiné pozemky za účelem realizace sportovní činnosti, v kontrapozici se současným chápáním rozsahu obecného užívání lesa či přírody. Ekonomické nástroje, mezi které lze poplatek za sportovní aktivity ve zvláště chráněných územích řadit, mohou mít významný motivační účinek na chování subjektů a přispět tak k ochraně životního prostředí.<sup>6</sup> Cílem tohoto článku je v kontextu závěrů socioekonomických výzkumů, které se věží k otázce, zda máme platit za sport v přírodě, popsat roli tohoto poplatku v mezinárodním srovnání a zároveň poukázat na právní aspekty zavedení tohoto poplatku. Článek se též zabývá aktuálním stavem právní úpravy v České republice a zkoumá, zda již některé sportovní aktivity nejsou zpoplatněny.

<sup>1</sup> Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy (projekt č. 410225 – Nástroje právní regulace sportu ve zvláště chráněných územích).

<sup>2</sup> Autor je interním doktorandem na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

<sup>3</sup> Ustanovení § 15 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>4</sup> BRABEC, Václav. Upravované lyžařské tratě po novelizaci lesního zákona: ústavní a systematické úvahy. In: Stejskal, V., a kol. Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni. Nakl. Eva Rozkoto-ová, Beroun 2026.

<sup>5</sup> V českém právním řádu se objevují možnosti částečně zpoplatnit obecné užívání a to např. v ustanovení § 20 a násl. zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

<sup>6</sup> JANCÁŘOVÁ, Ilona et al. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 684.

## 2. Máme platit za sport ve ZCHÚ?

Tato otázka stála na počátku úvah o tomto článku, nicméně při bližším zkoumání lze dojít k závěru, že se jedná spíše o otázku neprávni, ale zejména hodnotovou, socioekonomickou a managementovou. Jistě čtenáře napadnou jiné roviny, v nichž může být tato otázka zkoumána a zodpovídána. Vzhledem k tomu, že poplatky za obecné užívání některých přírodních statků (např. vstup do národních parků v USA) v důsledku rostoucí návštěvnosti byly postupně zaváděny, vznikaly tak socioekonomické průzkumy pro konkrétní území,<sup>7</sup> z nichž následně relevantní orgány vycházely při implementaci těchto ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. S postupným uplatňováním těchto poplatků bylo možné také sledovat efekt zavedení těchto poplatků na návštěvnost nebo stav přírody v příslušných lokalitách a vyvozovat tak obecné závěry o účinku těchto poplatků.<sup>8</sup>

Stejný postup zvolila i Správa Krkonošského národního parku, která si zadala provedení socioekonomického výzkumu návštěvnosti krkonošských národních parků, jehož součástí byla „kvantitativní studie na vzorku 1.207 respondentů.“<sup>9</sup> Takto unikátně shromážděná data mohou sloužit jako významné vodítko při zobecnění závěrů pro případné opětovné uplatnění možnosti zpoplatnění vstupu do národních parků či jiných ZCHÚ v České republice. Z těchto dat vyplývá, že: „Potenciální zavedení vstupného do KRNAP ve výši 30 Kč na osobu a den by podpořily dvě třetiny návštěvníků.“ „Zdánilivě poněkud paradoxně jsou pro zavedení vstupného častěji frekventovanější návštěvníci Krkonoš (71 % podporovatelů a pouze 29 % odpůrců mezi návštěvníky Krkonoš ve frekvenci 1x měsíčně). Tito pravidelní a velmi frekventovaní návštěvníci Krkonoš jsou zároveň nejsilnějšími/nejvýraznějšími odpůrci dalšího rozvoje turismu v Krkonoších (ve smyslu otázky zaměřené na počet lanovek, sítě cest pro automobily, čtyřkolky, skútry, počet turistů apod.).“<sup>10</sup> V části výzkumu zaměřené na účel návštěvy KRNAP navíc vyplynulo, že přibližně 90 % návštěvníků přijíždí především za účelem turistiky. Tyto výsledky naznačují, že poplatek za sportovní či rekreační aktivity by byl pro budoucí návštěvníky národních parků obecně přijatelný.

<sup>7</sup> MORE, Thomas A. A Functionalist Approach to User Fees. *Journal of Leisure Research*. 1999, roč. 31, č. 3. DOI: 10.1080/00222216.1999.11949865; MENDES, Isabel. Pricing recreation use of national parks for more efficient nature conservation: an application to the Portuguese case. *European Environment*. 2003, roč. 13, č. 5. DOI: 10.1002/eet.328

<sup>8</sup> SHOJI, Yasushi et al. Impact of user fees for visitors to national parks in the presence of alternative sites. *Annals of Tourism Research Empirical Insights*. 2023, roč. 4, č. 2. DOI: 10.1016/j.annale.2023.100104

<sup>9</sup> KRAVKA, Tomáš et al. *Socioekonomický výzkum návštěvnosti Krkonošských národních parků: Analytická zpráva výzkumu* [online]. MindBridge Consulting a.s, 2019, s. 10. Dostupné z: [https://old.krnapp.cz/data/File/projekty/spolecny\\_pristup\\_pece/190903zaverecna\\_zprava\\_final.pdf](https://old.krnapp.cz/data/File/projekty/spolecny_pristup_pece/190903zaverecna_zprava_final.pdf)

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 52.

Případové studie<sup>11</sup> pak dále ukazují, že kombinace poplatků s jinými administrativně-právními nástroji (např. povinná registrace návštěvníků) může efektivně řídit návštěvnost daného území, aniž by nutně vedla ke snížení počtu návštěvníků či jiným negativním socioekonomickým dopadům. Tento závěr je však třeba interpretovat v širším kontextu – možnost návštěvy těchto území by měla zůstat v určitém rozsahu i nadále bezplatná.

### 3. Důvody zavedení poplatku

Jednou ze základních otázek, které bychom si měli klást při diskusích o přijetí nové právní regulace, resp. nového nástroje ochrany životního prostředí, je otázka, jaký je cíl dané právní úpravy a z jakého důvodu ji chceme implementovat.

Cílem je (nepřímá) právní regulace fenoménu zvaného (sportovní) overturismus, se kterým se potýká velké množství ZCHÚ v České republice. Obecné užívání přírodních statků je v českém právním řádu vymezeno velmi liberálně a zahrnuje možnost výkonu velké škály činností, včetně sportu. „*Možnost obecného užívání je důsledkem stavu podle objektivního práva, ochrana předmětu užívání, možnosti výkonu veřejného užívání, jakož i řešení důsledků veřejného užívání porušujícího právní povinnosti náleží především orgánům vykonávajícím správní dozor. Právní ochrana veřejného užívání je dále zajišťována např. stanovením ochranných pásem, či skutkových podstat přestupků spočívajících v omezení obecného užívání.*“<sup>12</sup> Rozvoj sportovních aktivit v některých ZCHÚ naráží na limity institutu obecného užívání. Je tak v zájmu ochrany předmětu užívání, ale i možnosti výkonu veřejného užívání (přístup do krajiny nebo obecné užívání lesa), nastavit odpovídající regulační mechanismy, kterými může být např. zavedení poplatku v případech, kdy zatížení území předmětnou aktivitou či v kombinaci s jinými potencionálně rušivými aktivitami přesáhne limity zatížení těchto území. Sport je se ZCHÚ neodmyslitelně spjat a představuje činnost podmíněně přípustnou, kterou je třeba přiměřeně regulovat, nikoli však plošně zakazovat. Poplatek za realizaci sportovní aktivity tak může představovat vhodný a flexibilní nástroj regulace, jenž umožní zachovat rovnováhu mezi ochranou přírody a jejím udržitelným užíváním.

Konkrétních důvodů pro zavedení poplatku je pak vícero. Může se jednat o údržbu a financování návštěvnícké (sportovní) infrastruktury, např. vytvářením nové cestní sítě anebo udržování té stávající. S tímto důvodem je pak spojena také otázka sociální spravedlnosti a participace těch, kteří využívají ZCHÚ k jeho sekundárnímu účelu (tj. jinému účelu, než je zachování přírodního bohatství daného území), aby se podíleli na nákladech zajištění tohoto druhotného účelu ZCHÚ. Je proto legitimní, aby se tito uživatelé v přiměřené míře podíleli na ná-

<sup>11</sup> EAGLES, Paul F. J., Stephen F. MCCOOL a Christopher D. HAYNES. *Sustainable tourism in protected areas: guidelines for planning and management*. Gland: IUCN, the World Conservation Union, 2002.

<sup>12</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck, 2021, s. 224.

kladech, jež s provozem a údržbou území souvisejí. Správa ZCHÚ, konkrétně pak správy národních parků, jsou financovány vícezdrojově, především pak z veřejných rozpočtů a prodeje dřevní hmoty, který je závislý i např. na kalamitních stavech v lesích.<sup>13</sup> S ohledem na rozsah jejich rozpočtů však nelze očekávat, že by poplatek za sportovní aktivity představoval významný zdroj příjmů. Jeho přínos je spíše regulační a motivační než fiskální. Jak již bylo uvedeno výše poplatek může působit spolu s jinými administrativně-právními nástroji pozitivně při řízení návštěvnosti ve ZCHÚ. Lze předpokládat, že zavedení poplatku bude mít vliv na rozhodování některých skupin uživatelů, např. elektrocyklistů, kteří si v případě zpoplatnění určité trasy zvolí alternativní variantu mimo chráněné a přírodně hodnotné území. Dalším významným důvodem je internalizace environmentální hodnoty ZCHÚ. Symbolický poplatek může působit jako nástroj, který vede návštěvníky k uvědomění si environmentální hodnoty daného území a nákladů spojených s jeho ochranou. Takové opatření má i edukativní a preventivní rozměr, neboť posiluje vnímání hodnoty přírody a podporuje odpovědnější chování návštěvníků – sportovců.

#### 4. Historický kontext

Možnost zavést poplatek „za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území obcí“ vyplývala z ustanovení § 24 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) ve znění účinném do 30.6.2017. Na tomto místě je také vhodné připomenout, že zpoplatnění související infrastruktury (parkoviště, přístupové cesty) může plnit stejnou funkci jako zpoplatnění konkrétní aktivity. Historicky však tento ekonomický nástroj nebyl příliš využíván, resp. se k tomu uchýlila pouze Správa Krkonošského národního parku, když zpoplatnila vjezd do vymezených částí národního parku.<sup>14</sup>

Právní úprava tohoto poplatku však byla nedokonalá, neboť konstrukce poplatku nevyhovovala ústavním předpokladům na uložení poplatkové povinnosti za obecné užívání, když neobsahovala základní náležitosti poplatku. Podle ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod platí, že „daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona,“ přičemž Ústavní soud ve své judikatuře stanovil mantinely, tak že konstrukce: „poplatkové povinnosti a podmínky jejich vzniku tak, aby odpovídaly výše uvedenému základnímu právu, zakotvenému v Listině, musí mít svůj základ v zákoně. Zákonná úprava, jak lze dovodit z teoretických rozborů, musí určovat náležitosti poplatkového vztahu, tzv. prvky poplatku, kterými jsou subjekt po-

<sup>13</sup> Správa Národního parku Podyjí - finanční výkaz SPO | Monitor. In: *Monitor – kompletní přehled veřejných financí* [online] [cit. 20.10.2025]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.gov.cz/ucetni-jednotka/00837971/financni-vykazy?rad=t&obdobi=2512>

<sup>14</sup> VOMÁČKA, Vojtěch et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018, s. 228.

platku, objekt poplatku, základ poplatku, sazba poplatku, úlevy a osvobození od poplatku, splatnost poplatku a sankce za nesplnění poplatkové povinnosti.<sup>15</sup>

I přes snahu uvést toto ustanovení do souladu s ústavními předpoklady novelizací ZOPK, nebyl tento instrument užíván a zákonodárce se tak při pozdější novelizaci rozhodl předmětné ustanovení ze ZOPK vypustit. V důvodové zprávě se pak uvádí, že: „S přihlédnutím k novým možnostem regulace a usměrňování vjezdu a vstupu na území národních parků (vyhrazování míst a udělování výjimek ze základních ochranných podmínek opatřením obecné povahy) se tento způsob regulování ukázal jako nadbytečný. Vzhledem k náročné administraci režimu poplatků by navíc jejich vybírání nepředstavovalo pozitivní ekonomický efekt pro správy národních parků.“<sup>16</sup> Tato argumentace je však krátkozraká, když nepočítá s dalšími funkcemi tohoto ekonomického nástroje a zmiňuje institut vyhrazení podle § 16 ZOPK, který však žádnou kvantitativní regulaci počtu návštěvníků neumožňuje.

## 5. Platíme za sport v českých ZCHÚ?

Český právní řád v současnosti,<sup>17</sup> s ohledem na výše uvedené, tento nástroj, který by umožnil zavést poplatkovou povinnost za sport ve ZCHÚ, neobsahuje. Přesto se však s nepřímým zpoplatněním sportovních aktivit v českých ZCHÚ můžeme setkat. Příkladem může být v našich zeměpisných šířkách stále populární zimní sportovní aktivita – sjezdové lyžování. Málokterý sportovec si však pravděpodobně pokládá otázku, zač vlastně platí a může tak snadno dojít k závěru, že je to právě za možnost lyžování na vyhrazených lyžařských trasách. Opak je však pravdou, když sportovec úhradou „poplatku“ provozovateli lyžařského areálu (úhradou jízdného)<sup>18</sup> uzavírá smlouvu o přepravě s provozovatelem lyžařského areálu, která ho následně opravňuje k užití dopravních prostředků, nejčastěji vleků a lanovek.<sup>19</sup> Ostatně přímá možnost vyloučit lyžaře (např. skialpinisty nebo běžkaře) z důvodu neuhrazení jízdného z užívání sjezdových tratí je v důsledku široce vymezeného práva na obecné užívání nepřijatelná.<sup>20</sup> Beneficientem, resp. osobou mající prospěch z této sportovní aktivity, tak není příroda, ale právě provozovatel, jehož motivace k ochraně životního prostředí může být různorodá.

<sup>15</sup> Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/2000 ze dne 10. 1. 2001.

<sup>16</sup> 123/2017 Dz – Beck-online. In: [cit. 09.10.2025]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapter-interview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3v6mjsgnpiw6q>

<sup>17</sup> Vycházejí z právního stavu ke dni 20. 10. 2025.

<sup>18</sup> Srov. ustanovení § 2550 občanského zákoníku.

<sup>19</sup> Přepavní řád. In: *Skialpín – Špindlerův Mlýn* [online] [cit. 20.10.2025]. Dostupné z: <https://www.skiareal.cz/informace/ostatni/prepravni-rad>

<sup>20</sup> Rozdílnou situací je pak pokyn vlastníka ve smyslu věty druhé ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, k zajištění bezpečnosti na sjezdových tratích. Srov. např. ČT24. Lidé i přes zákaz riskují na neupravených sjezdovkách. In: *ČT 24* [online]. 9. 12. 2024 [cit. 20.10.2025]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/lide-i-pres-zakaz-riskuji-na-neupravenych-sjezdovkach-356056>

Dalším případem regulace s využitím poplatku za sport ve ZCHÚ je vyhrazení vodního toku pro provozování vodních sportů na Teplé Vltavě a Vltavě na území Národního parku Šumava. Opatřením obecné povahy<sup>21</sup> č. 2/2020 (dále jen „OOP Vltava“) Správa Národního parku Šumava vyhradila „místa pro některé aktivity dle § 16 odst. 2 písm. l), m), n), o), p) a q) ZOPK.“ V čl. 5 odst. 1 OOP Vltava je pak splutí vybranými plavidly v určené části toku podmíněno „placenou registrací.“ Přestože OOP Vltava<sup>22</sup> a jeho „předchůdci“<sup>23</sup> byly podrobeni soudnímu přezkumu, nikdy nebyla předmětem žalobních bodů namítaná nezákonnost předmětného ustanovení o zpoplatnění této sportovní aktivity. Pokud bychom však tento způsob regulace měli podrobit algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tak jak ho vymezily správní soudy,<sup>24</sup> domnívám se, že by tato úprava neobstála, když by musela být shledána nezákonnou pro překročení pravomoci orgánu ochrany přírody.

Zajímavým řešením, jehož legalita je taktéž sporná, je zpoplatnění vstupu do části Národní přírodní rezervace Adršpašsko-teplické skály.<sup>25</sup> V tomto ZCHÚ Lesy České republiky s.p. „přenechává užívání pozemků ve vlastnictví České republiky s právem hospodařit pronajímatele nájemci za účelem provozování prohlídkového okruhu Skalní město Adršpach a k provádění plavby na pramicích na Adršpašském jezírku pro veřejnost s podmínkou dodržování výjimek ze zákazů v předmětné NPR dle zákona.“<sup>26</sup>

## 6. Platíme za sport u našich sousedů?

Nahlédneme-li do právních řádů našich nejbližších sousedů, pak zde tento uvažovaný nástroj ochrany životního prostředí můžeme nalézt. Výrazně je to patrné například v Polsku, když Karkonoski Park Narodowy, který přímo sousedí s českým Krkonošským národním parkem, má tento druh poplatku zavedený. Ustanovení § 12 odst. 3,4 polského zákona o ochraně přírody<sup>27</sup> zmocňuje ředitele národního parku ke stanovení výše poplatku za jednotlivé (sportovní) aktivity. Realizace vy-

<sup>21</sup> Opatření obecné povahy č. 2/2020 vydané dne 15. 6. 2020 Správou národního parku Šumava. Dostupné z: [https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2020/07/oop\\_finalni1.pdf](https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2020/07/oop_finalni1.pdf)

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 55/2025-35 ze dne 25.9.2025. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Text/745432>

<sup>23</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ao 3/2011-169 ze dne 6.3.2012. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Text/627514>

<sup>24</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27.9.2005. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Text/232883>

<sup>25</sup> Návštěvní řád prohlídkového okruhu. In: *Adršpašské skály* [online] [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://www.adrspasskeskaly.cz/navstevni-rad-prohlidkoveho-okruhu>

<sup>26</sup> Lesy České republiky, s.p. | Registr smluv. In: *Registr smluv* [online] [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/18780695?backlink=ira24>

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. In: [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040920880>

braných sportovních aktivit (hledisko věcné) ve vymezených částech polské části Krkonoš (hledisko prostorové) je zpoplatněna.<sup>28</sup>

Slovenský zákon č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny, pak v ustanovení § 58 odst. 1 dává možnost orgánu ochrany přírody zavést vstupné „za používanie plavidla, nemotorového vozidla alebo iného dopravného prostriedku v chránenom území alebo za vstup do jeho vybraných častí vstupné.“ Tento ekonomický nástroj je pak napříč Slovenskou republikou hojně využíván.<sup>29</sup>

Rakousko je charakteristické hustou sítí vzájemně propojených a kvalitně udržovaných tras, které umožňují široké spektrum sportovních a rekreačních aktivit v přírodě. Díky tomu se stalo vyhledávanou destinací zejména pro příznivce běžec-kého lyžování, kteří využívají pravidelně upravovaných tratí. Přístup rakouského zákonodárce se však odlišuje od výše uvedených příkladů. Možnost zavedení poplatku za vybrané sportovní aktivity není výslovně zakotvena ve veřejnoprávních složkových předpisech, jako jsou zákon o lesích či zákon o ochraně přírody a krajiny. Odvíjí se spíše od vymezení institutu obecného užívání (něm. Wegefreiheit), které tvoří základní právní rámec pro realizaci sportovních činností v přírodním prostředí, včetně zvláště chráněných území.<sup>30</sup> Z uvedeného lze formulovat hypotézu, že rozsah a právní vymezení obecného užívání má přímý vliv na možnosti výkonu sportovních aktivit v přírodě a současně na úroveň ochrany životního prostředí, která s těmito aktivitami souvisí. Ustanovení § 33 odst. 3 rakouského lesního zákona<sup>31</sup> pak stanoví, že „použití tratí pro běžec-ké lyžování je možné pouze se souhlasem vlastníka lesa.“<sup>32</sup> Tento souhlas je pak často podmíněn úhradou poplatku. V běžec-kém areálu Schöneben, ležícím na česko-rakouském pomezí, je užívání upravovaných tratí podmíněno úhradou poplatku.<sup>33</sup> Užití jiných tratí než vymezených vlastníkem lesa, ale není legální. Jakmile se však sportovci napojí na navazující tratě na území České republiky, pokračují již v režimu obecného užívání lesa, tedy bezplatně.

<sup>28</sup> Zarządzenie Nr 13/2025 Dyrektora Karkonoskiego Parku Narodowego ze dne 28.3.2025. Dostupné z: <https://kpn.gov.pl/uploads/files/67e6acf013dc3440289533.pdf>

<sup>29</sup> Slovenský ráj. In: *Národní park Slovenský ráj* [online] [cit. 22.10.2025]. Dostupné z: <https://www.npsr.sk/cs/destinace/navstevni-poplatek>

<sup>30</sup> RIS – Rechtssatz für B617/91 – Verfassungsgerichtshof (VfGH). In: [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: [https://www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_10079773\\_91B00617\\_00&IncludeSelf=False&ShowPrintPreview=True](https://www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10079773_91B00617_00&IncludeSelf=False&ShowPrintPreview=True)

<sup>31</sup> UNTERNEHMENSBERATUNG, ADVOKAT. § 33 ForstG (Forstgesetz 1975), Arten der Benützung – JUSLINE Österreich. In: [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://www.jusline.at/gesetz/forstg/paragraf/33>

<sup>32</sup> Pozn. překlad autora.

<sup>33</sup> The Cross-Country Skiing Center - Nordic Center Bohemian Forest. In: *Mühlviertel* [online] [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://www.muehlviertel.at/oesterreich-poi/detail/430009936/boehmerwald-nordisches-zentrum-schoeneben.html>

## Závěr

Poplatek za užívání přírodních zdrojů je tradičním nástrojem environmentální politiky a ochrany životního prostředí, přičemž český právní řád dnes zná více druhů těchto poplatků.<sup>34</sup> Možnost zpoplatnit sportovní aktivity v přírodě však po dřívější novelizaci ZOPK absentuje, a to navzdory tomu, že mezi základní principy<sup>35</sup> práva životního prostředí patří princip trvale udržitelného rozvoje nebo princip odpovědnosti původce z nichž lze vyvodit potřebu (přiměřeně) regulovat tento druh lidské činnosti, aby tak byl zachován a rozvíjen dobrý stav životního prostředí ve vymezené lokalitě, kde může docházet ke kumulativním či dlouhodobým vlivům na složky životního prostředí.

Možnost realizace sportovních aktivit v těchto zranitelných územích je přímo odvislá od vymezení a nastavení obecného užívání, které je zpravidla bezplatné, v platném právu. Je proto nezbytné zkoumat, zda a jak by zavedení poplatku mohlo s tímto režimem koexistovat, aniž by došlo k jeho popření či omezení.

Domnívám se, že legislativně správně nastavený poplatek za sportovní aktivity by měl mít své místo i v českém právním řádu. Nemusí se však jednat o poplatek plošný, když obecné užívání by v základním rozsahu mělo být vždy bezplatné. Nastavení a zavedení tohoto poplatku by však mělo být v pravomoci konkrétního orgánu ochrany přírody, který jej může flexibilně zavádět jako součást koncepčního a systémového řízení návštěvnosti v dané oblasti. Nejde totiž primárně o fiskální funkci tohoto poplatku, ale o funkce regulační a motivační. Poplatek totiž může a má působit v souladu s jinými nástroji ochrany životního prostředí.

<sup>34</sup> Např. poplatek za odebrané množství podzemní vody podle ustanovení § 88 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

<sup>35</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 48.

## Seznam zdrojů

BRABEC, Václav. Upravované lyžařské tratě po novelizaci lesního zákona: ústavní a systematické úvahy. In: Stejskal, V., a kol. *Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni*. Připravováno k tisku.

ČT24. Lidé i přes zákaz riskují na neupravených sjezdovkách. In: ČT 24 [online]. 9. 12. 2024 [cit. 20.10.2025]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/lide-i-pres-zakaz-riskuji-na-neupravenych-sjezdovkach-356056>

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-498-1.

EAGLES, Paul F. J., Stephen F. MCCOOL a Christopher D. HAYNES. *Sustainable tourism in protected areas: guidelines for planning and management*. Gland: IUCN, the World Conservation Union, 2002. Best practice protected area guidelines series 8. ISBN 978-2-8317-0648-1.

JANČÁŘOVÁ, Ilona et al. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Edice Učebnice Právnické fakulty MU sv. č. 531. ISBN 978-80-210-8366-0.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.

KRAVKA, Tomáš et al. *Socioekonomický výzkum návštěvnosti Krkonošských národních parků: Analytická zpráva výzkumu* [online]. MindBridge Consulting a.s, 2019. Dostupné z: [https://old.krnep.cz/data/File/projekty/spolecny\\_pristup\\_pece/190903zaverecna\\_zprava\\_final.pdf](https://old.krnep.cz/data/File/projekty/spolecny_pristup_pece/190903zaverecna_zprava_final.pdf)

MENDES, Isabel. Pricing recreation use of national parks for more efficient nature conservation: an application to the Portuguese case. *European Environment*. 2003, roč. 13, č. 5, s. 288–302. ISSN 1099-0976. DOI: 10.1002/eet.328

MORE, Thomas A. A Functionalist Approach to User Fees. *Journal of Leisure Research*. 1999, roč. 31, č. 3, s. 227–244. ISSN 0022-2216, 2159-6417. DOI: 10.1080/0022216.1999.11949865

SHOJI, Yasushi et al. Impact of user fees for visitors to national parks in the presence of alternative sites. *Annals of Tourism Research Empirical Insights*. 2023, roč. 4, č. 2, s. 100104. ISSN 2666-9579. DOI: 10.1016/j.annale.2023.100104

UNTERNEHMENSBERATUNG, ADVOKAT. § 33 ForstG (Forstgesetz 1975), Arten der Benützung – JUSLINE Österreich. In: [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://www.jusline.at/gesetz/forstg/paragraf/33>

VOMÁČKA, Vojtěch et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Vydání první. vyd. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony 190. ISBN 978-80-7400-675-3.

123/2017 Dz – Beck-online. In: [cit. 09.10.2025]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3v6mjsngnpwi6q>

Lesy České republiky, s.p. | Registr smluv. In: *Registr smluv* [online] [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/18780695?backlink=ira24>

Návštěvní řád prohlídkového okruhu. In: *Adršpašské skály* [online] [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://www.adrspasskeskaly.cz/navstevni-rad-prohlidkoveho-okruhu>

Přepavní řád. In: *Skiareál – Špindlerův Mlýn* [online] [cit. 20.10.2025]. Dostupné z: <https://www.skiareal.cz/informace/ostatni/prepravni-rad>

RIS – Rechtssatz für B617/91 – Verfassungsgerichtshof (VfGH). In: [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: [https://www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_10079773\\_91B00617\\_00&IncludeSelf=False&ShowPrintPreview=True](https://www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10079773_91B00617_00&IncludeSelf=False&ShowPrintPreview=True)

Slovenský ráj. In: *Národní park Slovenský ráj* [online] [cit. 22.10.2025]. Dostupné z: <https://www.npsr.sk/cs/destinace/navstevni-poplatek>

Správa Národního parku Podyjí – finanční výkaz SPO | Monitor. In: *Monitor – kompletní přehled veřejných financí* [online] [cit. 20.10.2025]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.gov.cz/ucetni-jednotka/00837971/financni-vykazy?rad=t&obdobi=2512>

The Cross-Country Skiing Center – Nordic Center Bohemian Forest. In: *Mühlviertel* [online] [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://www.muehlviertel.at/oesterreich-poi/detail/430009936/boehmerwald-nordisches-zentrum-schoeneben.html>

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. In: [cit. 21.10.2025]. Dostupné z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040920880>

**Klíčová slova:** poplatek, řízení návštěvnosti, sport v přírodě, zvláště chráněná území

## CAN WE PAY FOR SPORTS IN SPECIALLY PROTECTED AREAS?

### Abstract

This paper examines whether the Czech legal system allows fees to be introduced for sporting activities in specially protected areas, as a traditional economic instrument for environmental protection. It draws on studies of socio-economics and management that have analysed the effects of such fees on visitor behaviour and site management. It outlines the previous legal basis for this measure in the Czech Nature and Landscape Protection Act, and explains why it was subsequently repealed. It also emphasises the importance of using this instrument alongside other administrative and legal nature protection measures. Furthermore, the paper provides a brief analysis of foreign legal frameworks where outdoor sporting activities are subject to direct or indirect fees. Finally, the paper discusses potential reasons for reintroducing such a mechanism, the primary objective of which should be effective visitor management.

**Keywords:** fee, visitor management, outdoor sports, specially protected areas

## OZNAČOVANIE ENVIRONMENTÁLNYCH ASPEKTOV NA POTRAVINÁCH

*JUDr. Lenka Bogárová*

### Úvod

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/825 z 28. februára 2024, ktorou sa menia smernice 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o posilnenie postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými praktikami a prostredníctvom lepšieho informovania (ďalej len „*smernica ECGT*“) je jednou z iniciatív stanovených v programe pre spotrebiteľov 2020 a akčnom pláne pre obehové hospodárstvo 2020, ktoré vypracovala Európska komisia a nadväzuje na Európsku zelenú dohodu. Cieľom smernice je prispieť k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu na základe vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa a ochrany životného prostredia a dosiahnuť pokrok v zelenej transformácii. Do spotrebiteľského práva Európskej únie ňou boli zavedené osobitné pravidlá na riešenie nekalých obchodných praktík, ktoré zavádzajú spotrebiteľov a bránia im prijímať rozhodnutia predstavujúce udržateľnú spotrebu, akými sú napríklad aj praktiky spojené s klamlivými tvrdeniami týkajúcimi sa životného prostredia (tzv. „*greenwashing*“ alebo „*zelené vymývanie mozgov*“) alebo s netransparentnými a nedôveryhodnými značkami udržateľnosti. Smernica ECGT tak má zabezpečiť, aby tvrdenia týkajúce sa životného prostredia boli správne, zrozumiteľné a spoľahlivé. Umožní tiež obchodníkom pôsobiť za rovnakých podmienok a spotrebiteľom vybrať si výrobky, ktoré sú naozaj lepšie pre životné prostredie ako konkurenčné výrobky. Podľa európskeho zákonodarcu to podporí hospodársku súťaž, ktorá povedie k environmentálne udržateľnejším výrobkom, čím sa zmiernia negatívne vplyvy na životné prostredie.<sup>1</sup>

Nové pravidlá boli do práva Európskej únie zavedené zmenou smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 84/450/EHS, smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004. Smernica ECGT nadobudla účinnosť v marci 2024 a členské štáty majú povinnosť transponovať ju do 27. marca 2026<sup>2</sup>. Prijaté opatrenia sa musia uplatňovať vo všetkých členských štátoch od 27. septembra 2026<sup>3</sup>. V slovenskom a českom právnom

<sup>1</sup> Bod 1 recitálu smernice ECGT.

<sup>2</sup> Článok 4 ods. 1 prvý odstavec smernice ECGT.

<sup>3</sup> Článok 4 ods. 1 druhý odstavec smernice ECGT.

prostředí sú aktuálne v legislatívnom procese novely zákona o ochrane spotrebiteľa, ktorými bude transpozícia realizovaná.<sup>4</sup>

Predmetná úprava sa vzťahuje aj na predaj potravín konečnému spotrebiteľovi a v potravinárskom sektore prinesie niekoľko významných zmien<sup>5</sup>. Napriek tomu, že smernica ECGT prináša celý rad ďalších významných zmien vo vzťahu k ochrane spotrebiteľa (napr. aj praktiky spojené s predčasným zastarávaním výrobkov), v príspevku sa zameriame iba na vybrané otázky označovania environmentálnych aspektov na potravinách s dôrazom na ponúknutie praktických ilustračných príkladov.

### Definícia tvrdenia týkajúce sa životného prostredia

*„Tvrdenie týkajúce sa životného prostredia je akékoľvek oznámenie alebo zobrazenie, ktoré nie je povinné podľa práva Únie alebo vnútroštátneho práva, v akejkoľvek forme, vrátane textového, obrazového, grafického alebo symbolického zobrazenia, ako sú označenia, obchodné značky, názvy spoločnosti alebo názvy výrobku, v rámci obchodnej komunikácie, a ktoré uvádza alebo naznačuje, že výrobok, kategória výrobku, značka alebo obchodník majú pozitívny alebo nulový vplyv na životné prostredie, prípadne menej škodlivý vplyv na životné prostredie ako iné výrobky, značky alebo iní obchodníci, alebo že sa im za určitý čas podarilo svoj vplyv zmierniť.“<sup>6</sup>*

Ako príklad si môžeme uviesť vymyslenú obchodnú značku „Dobré pre prírodu“ s grafickým prevedením loga v bielom štvorci s textom so zeleným písmom. V tomto prípade by jednak samotný text, ale aj grafické spracovanie loga naznačovali pozitívny vplyv na životné prostredie, a teda by išlo o príklad tvrdenia týkajúceho sa životného prostredia v podobe obchodnej značky.

Tvrdením týkajúcim sa životného prostredia však nebude napríklad vymyslené textové zobrazenie na obale potraviny „Recykluj ma“. Takéto slovné spojenie nie je tvrdením týkajúcim sa životného prostredia, pretože je výzvou pre spotrebiteľa, aby výrobok recykloval, a teda sám osebe nenaznačuje, že výrobok má pozitívny, nulový alebo menej škodlivý vplyv na životné prostredie. Tvrdením týkajúcim sa životného prostredia by však už bolo vymyslené textové zobrazenie na obale potraviny „Som recyklovateľná“, ktoré už poukazuje na pozitívny vplyv obalu výrobku na životné prostredie. Vzhľadom na jeho neurčitosť (v podstate všetko hmotné je recyklovateľné a výraz nevytvára o tom, či k recyklovaniu skutočne dochádza) by však mohlo ísť o nepovolené všeobecné tvrdenie týkajúce sa životného prostredia.

<sup>4</sup> V Slovenskej republike ide o legislatívny proces LP/2025/19 (<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/19/sprievodne-dokumenty?stadiumUuiid=3def57da-5b9d-49d-9-bad4-2e0673f53ee0>) a v Českej republike ide o legislatívny proces Čj. OVA 523/25 (<https://www.odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNDFYBPPEE3/>).

<sup>5</sup> RYBNÍKÁR, S., Označovanie environmentálnych charakteristík na potravinách. In Hygiena Alimentorum XLV. 2025. s. 453. ISBN.978-80-8077-852-1.

<sup>6</sup> Článok 1 bod 1 písm. b) smernice ECGT.

## Všeobecné a špecifické tvrdenia týkajúce sa životného prostredia

Smernica ECGT definuje kategóriu všeobecných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia. Ide o akékoľvek tvrdenie týkajúce sa životného prostredia v písomnej alebo ústnej forme, a to aj prostredníctvom audiovizuálnych médií, ktoré sa neuvádza na značke udržateľnosti a pri ktorom sa v tom istom komunikačnom prostriedku jasne a dôrazne neuvádza špecifikácia tvrdenia<sup>7</sup>. Príkladmi všeobecných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia sú vyhlásenia ako „šetrné k životnému prostrediu“, „environmentálne vhodné“, „zelené“, „priateľské k prírode“, „ekologické“, „environmentálne správne“, „šetrné ku klíme“, „neškodiacie životnému prostrediu“, „nízkouhlíkové“, „energeticky účinné“, „biologicky rozložiteľné“, „bio“ alebo podobné vyhlásenia, z ktorých vyplýva alebo ktorými sa vytvára dojem vynikajúcich environmentálnych vlastností.<sup>8</sup>

Uznávanými vynikajúcimi environmentálnymi vlastnosťami sa pritom rozumejú environmentálne vlastnosti v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 o environmentálnej značke EÚ alebo s národnými alebo regionálnymi schémami environmentálneho označovania typu I podľa EN ISO 14024, ktoré sa oficiálne uznávajú v členských štátoch alebo najlepšie environmentálne vlastnosti v súlade s iným platným právom Únie.<sup>9</sup> Zjednodušene povedané, smernicou ECGT sa tak zakazuje uvádzanie všeobecného tvrdenia týkajúceho sa životného prostredia bez toho, aby bolo tvrdenie podložené uznanými vynikajúcimi environmentálnymi vlastnosťami. Takéto tvrdenie je povolené len v prípade, ak sa jeho špecifikácia uvedie jasne a dôrazne v tom istom komunikačnom prostriedku, napríklad v tom istom reklamnom spote, na obale výrobku alebo v internetovom predajnom rozhraní. Vtedy sa nebude považovať za všeobecné tvrdenie týkajúce sa životného prostredia, ale pôjde o tvrdenie špecifické.

Príkladom špecifického environmentálneho tvrdenia by mohlo byť nasledovné vymyslené textové zobrazenie na obale potraviny „*obaly boli vyrobené z 30% recyklovaných plastov*“. Z tohto tvrdenia je zrejmé, ktorá časť výrobku má pozitívny vplyv na životné prostredie (obal), podiel recyklovaných plastov je kvantifikovaný (30%) a uvádza sa, že obaly sú recyklované (nie recyklovateľné). Textové zobrazenie „*recyklovateľný obal*“ by napríklad tieto kritériá nespĺňal.

Ďalším príkladom špecifického environmentálneho tvrdenia je aj vymyslené textové zobrazenie na obale potraviny „*emisie CO<sub>2</sub> spojené s výrobou tohto výrobku sa v porovnaní s rokom 2020 znížili na polovicu*“. Z tvrdenia vyplýva, že emisie CO<sub>2</sub> sa týkajú priamo výrobku (a teda nejde o kompenzácie uhlíkových emisií), je

<sup>7</sup> Článok 1 bod 1 písm. b) smernice ECGT.

<sup>8</sup> Bod 9 recitálu smernice ECGT.

<sup>9</sup> Bod 10 recitálu smernice ECGT.

kvantifikované zníženie emisií (o polovicu) a je uvedený referenčný časový údaj (v porovnaní s rokom 2020).

Povoleným špecifickým environmentálnym tvrdením by bolo aj vymyslené textové zobrazenie na obale potraviny „*klimatická stopa 0,46 CO<sub>2</sub>/kg*“. Ide totiž o všeobecné tvrdenie, ktoré je doplnené špecifickým tvrdením (kvantifikácia klimatickej stopy). Zakázaným všeobecným environmentálnym tvrdením by však bolo napríklad textové zobrazenie na obale potraviny „*klimaticky neutrálne*“, a to v prípade, ak by nebolo v tom istom komunikačnom prostriedku (v tomto prípade na obale potraviny) nijako bližšie špecifikované.

Zaujímavosťou v súvislosti s potravinami je, že vo vzťahu k nim nemožno uznať vynikajúce environmentálne vlastnosti, pretože v platnom práve Únie ani v národnej legislatíve neboli špecifikované. Všeobecné tvrdenia týkajúce sa životného prostredia bez špecifikácie tak nie je možné uvádzať na potravinách.<sup>10</sup>

### Tvrdenia založené na kompenzácii emisií skleníkových plynov

Ide napríklad o tvrdenia typu „*klimaticky neutrálne*“, „*certifikované CO<sub>2</sub> neutrálne*“, „*uhlíkovo pozitívne*“, „*s kompenzáciou vo vzťahu ku klíme*“, „*znížený vplyv na klímu*“ a „*znížená stopa CO<sub>2</sub>*“. Tieto tvrdenia zavádzajú spotrebiteľov, pretože sú často založené na kompenzácii emisií skleníkových plynov a spotrebiteľia sa domnievajú, že sa týkajú samotného výrobku alebo jeho životného cyklu (dodávky, výroby).<sup>11</sup> Uvedenie tvrdenia založeného na kompenzácii emisií skleníkových plynov, že výrobok má neutrálny, znížený alebo pozitívny vplyv na životné prostredie z hľadiska emisií skleníkových plynov sa považuje za nekalú obchodnú praktiku, ktorá sa za každých okolností považuje za nekalú.<sup>12</sup> Takéto tvrdenia sú povolené iba v prípade, ak sú založené na skutočnom vplyve životného cyklu príslušného výrobku a nie sú založené na kompenzácii emisií skleníkových plynov mimo hodnotového reťazca výrobku. Spoločnosti však môžu propagovať svoje investície do environmentálnych iniciatív vrátane projektov uhlíkových kreditov, pokiaľ takéto informácie poskytujú spôsobom, ktorý nie je zavádzajúci.<sup>13</sup>

Príkladom tvrdenia založeného na kompenzácii emisií skleníkových plynov je vymyslené textové zobrazenie na obale potraviny „*uhlíkovo neutrálne*“. Takéto tvrdenie by bolo povolené iba v prípade, ak by bolo založené na skutočnom vplyve životného cyklu danej potraviny. Ak by bolo napríklad zobrazené ako nálepka na banánoch uvedených na trh v Slovenskej alebo Českej republike, veľmi pravdepodo-

<sup>10</sup> RYBNÍKÁR, S., POGÁDL, M. Označovanie environmentálnych a sociálnych aspektov o potravinách. In *Hygiena a technológia potravín – LIII. Lenfeldovy a Höklovy dny*. 2024. s. 29–30. ISBN 978-80-7305-970-5.

<sup>11</sup> Bod 12 recitálu smernice ECGT.

<sup>12</sup> Bod 2 (4c) Prílohy smernice ECGT.

<sup>13</sup> Bod 12 recitálu smernice ECGT.

dobne by išlo o nepovolené tvrdenie, pretože ich dovoz uhlíkovo neutrálnym spôsobom by bol prakticky nerealizovateľný.

### Značky udržateľnosti

Podľa smernice ECGT je značkou udržateľnosti akákoľvek dobrovoľná verejná alebo súkromná známka dôveryhodnosti či kvality alebo rovnocenná známka, ktorej cieľom je odlišiť a propagovať výrobok, proces alebo podnik s odkazom na jej environmentálne alebo sociálne charakteristiky, alebo oboje a vylučuje akúkoľvek povinnú značku, ktorá sa vyžaduje podľa práva Únie alebo vnútroštátneho práva.<sup>14</sup> Obchodnou praktikou, ktorá sa za každých okolností považuje za nekalú, je zobrazenie značky udržateľnosti, ktorá nie je založená na certifikačnom systéme alebo ktorú nezavedli verejné orgány na potravine.<sup>15</sup>

Certifikačným systémom je systém overovania treťou stranou, ktorým sa osvedčuje, že výrobok, proces alebo podnik spĺňa určité požiadavky, ktorý umožňuje používanie príslušnej značky udržateľnosti, a ktorého podmienky, vrátane jeho požiadaviek, sú verejne dostupné. Musí spĺňať niekoľko kritérií, ku ktorým patrí najmä jeho transparentnosť a otvorenosť všetkým obchodníkom, vypracovanie požiadaviek systému po konzultácii s odborníkmi, stanovenie postupov riešenia nesúladu s požiadavkami systému a odňatie alebo pozastavenie značky v takom prípade, ako aj monitorovanie dodržiavania požiadaviek systému.<sup>16</sup> Za značky udržateľnosti, ktoré zavedli verejné orgány, sa považujú aj ďalšie formy vyjadrenia a prezentácie energetickej hodnoty a množstva živín na potravinách podľa článku 35 nariadenia o označovaní potravín (FIC)<sup>17,18</sup>

Ak by sme na obale potraviny našli napríklad biele logo so zelenými listami a zeleným nápisom „100 % Vegan“, išlo by o nekalú obchodnú praktiku, pretože takáto značka nie je založená na certifikačnom systéme a nezavedli ju ani verejné orgány. Nesplňala by preto požiadavky na značku udržateľnosti v zmysle smernice ECGT.

Ak by sme ale na obale potraviny našli značku udržateľnosti „EU Organic“ (vyobrazenú typicky ako biely list lemovaný hviezdami na zelenom podklade), išlo by o značku zavedenú nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/848

<sup>14</sup> Článok 1 bod 1 písm. b) (q) smernice ECGT.

<sup>15</sup> Bod 1 (2a) Prílohy smernice ECGT.

<sup>16</sup> Článok 1 bod 1 písm. b) (r) smernice ECGT.

<sup>17</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ktorým sa zrušuje smernica Komisie 87/250/EHS, smernica Rady 90/496/EHS, smernica Komisie 1999/10/ES, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES, smernice Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) č. 608/2004.

<sup>18</sup> Bod 7 recitálu smernice ECGT.

z 30. mája 2018 o ekologickej poľnohospodárskej výrobe a označovaní produktov ekologickej poľnohospodárskej výroby a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 834/2007 (ďalej len „*nariadenie o ekologickej produkcii*“). V tejto súvislosti možno poukázať na to, že smernica ECGT je horizontálnym nástrojom a v niektorých prípadoch má prednosť pred ňou špeciálna úprava. Pre oblasť potravín je to napríklad práve nariadenie o ekologickej produkcii. Logo pre ekologickú produkciu nie je označením udržateľnosti v zmysle smernice ECGT, avšak to nič nemení na skutočnosti, že môže byť za splnenia daných podmienok používané pre ekologické potraviny, ktoré môžu byť v súlade s čl. 30 nariadenia o ekologickej produkcii označované ako „*bio*“ alebo „*eko*“.

### Návrh smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o zdôvodňovaní a oznamovaní výslovných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia<sup>19</sup> (ďalej len „*návrh smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia*“) (tzv. „*Green Claims Directive*“) je v čase odovzdania príspevku v legislatívnom procese a napriek rôznym medializáciám nebol Európskou komisiou doposiaľ stiahnutý. Návrh smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia má dopĺňať smernicu ECGT stanovením osobitných pravidiel o dobrovoľných zelených tvrdeniach. Majú sa ním predovšetkým zaviesť požiadavky na overovanie environmentálnych tvrdení ešte pred tým, ako sa uverejnia a dostanú na trh. Návrh má zaviesť o. i. špecifické pravidlá na vedecké posúdenie dobrovoľných environmentálnych tvrdení, pravidlá na overovanie zdôvodnenia a oznamovania týchto tvrdení a presadzovanie ich dodržiavania, pravidlá na oznamovanie environmentálnych tvrdení obchodníkmi spotrebiteľom a požiadavky na systémy environmentálneho označovania.<sup>20</sup>

Potenciálne neprijatie návrhu smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia môže priniesť niekoľko problémov pri aplikácii smernice ECGT. Smernica ECGT totiž neobsahuje detailné metodiky na overovanie environmentálnych tvrdení a nezavádza povinnosť *ex-ante* verifikácie (t. j. verifikácie pred zverejnením environmentálneho tvrdenia). Výsledkom môže byť prípadná fragmentácia trhu spočívajúca v tom, že členské štáty si budú zavádzať vlastné vnútroštátne pravidlá na takéto overovanie. Uvedené môže zvýšiť náklady pre prevádzkovateľov potravinárskych podnikov, riziko právnej neistoty, ako aj riziko súdnych sporov na národnej úrovni. Za súčasného legislatívneho stavu totiž musia prevádzkovatelia potravinárskych podnikov spĺňať „*iba*“ všeobecné požiadavky podľa smernice ECGT. Smernica ECGT mala predstavovať vo vzťahu k návrhu smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia *lex generalis*, keďže návrh smernice

<sup>19</sup> Návrh smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia, COM(2023) 166 final, 2023/0085 (COD).

<sup>20</sup> Návrh smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia, COM(2023) 166 final, 2023/0085 (COD).

o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia mal zaviesť najmä technické normy, metodológiu vedeckých zdôvodnení a verifikácie. Možno tak konštatovať, že bez prijatia smernice o zelených tvrdeniach zostane v oblasti *greenwashingu* prijatý len základný právny rámec, čo môže oslabiť dôveru spotrebiteľov v udržateľnosť produktov, potravinu nevynímajúc.

### Transpozícia smernice ECGT

V Slovenskej republike je smernica ECGT v procese transpozície do zákona č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (legislatívny proces LP/2025/19) a v čase spracovania príspevku je v štádiu pred vyhlásením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Navrhovanými zmenami sa dopĺňajú ustanovenia týkajúce sa klamlivých obchodných praktík, rozširuje sa zoznam obchodných praktík, ktoré sa za každých okolností považujú za nekalé, a zavádzajú sa nové predzmluvné informačné povinnosti pre obchodníkov. V Českej republike prebieha jej transpozícia do zákona č. 634/1992 Sb. o ochrane spotrebiteľa ve znění pozdějších předpisů, pričom návrh zákona bol schválený vládou a predložený Poslaneckej snemovni<sup>21</sup>.

Právna úprava ochrany spotrebiteľa je ovplyvnená právnymi predpismi Európskej únie, ktoré sú vo väčšine prípadov založené na princípe úplnej harmonizácie, čo členským štátom ponecháva len minimálny priestor na vlastnú normotvorbu. Smernica ECGT neumožňuje členským štátom žiadnu legislatívnu voľbu. Inými slovami to znamená, že členské štáty musia prijať také opatrenia, aby ich právne poriadky boli plne zlučiteľné s právnou úpravou obsiahnutou v danej smernici, t. j. aby sa dosiahli ciele a účel, na ktoré bola smernica prijatá.

V súvislosti s problematickou aplikáciou smernice ECGT bez prijatia návrhu smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia, ktorej sme sa venovali vyššie, je zaujímavá poznámka z dôvodovej správy k novele zákona č. 634/1992 Sb. o ochrane spotrebiteľa ve znění pozdějších předpisů, v ktorej sa uvádza: „*Naopak, niektoré dozorné orgány vyjadrili obavu, či budú schopné takúto praktiku kontrolovať, keďže ide o zložitú problematiku a kontrola nebude spočívať len v jednoduchom zistení, či napríklad existuje ekoznačka. Napokon, všetci prítomní zástupcovia dozorných orgánov sa zhodli na tom, že výkon dozoru v tejto oblasti nebude jednoduchý, a preto bola vznesená požiadavka na vytvorenie školení a zrozumiteľnej príručky (metodiky) pre inšpektorov, aby boli schopní túto oblasť efektívne kontrolovať. Účastníci sa taktiež zhodli, že by bolo vhodné v tejto veci osloviť Ministerstvo životného prostredia. To bolo následne oslovené a prisľúbilo predkladateľovi v tejto veci súčinnosť. Zvažuje*

<sup>21</sup> LP/2025/19 (<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/19/sprievodne-dokumenty?stadiumUuid=3def57da-5b9d-49d9-bad4-2e0673f53ee0>), Čj. OVA 523/25 (<https://www.odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNDFYBPPEE3/>).

sa tiež zriadenie pracovnej skupiny pri Ministerstve hospodárstva, v rámci ktorej by si dozorné orgány mohli vymieňať skúsenosti a zdieľať osvedčené postupy.<sup>22</sup>

V oblasti potravín bude prítom dodržiavanie o. i. novo zavedených povinností kontrolovať Státni zemедélská a potravinárska inspekce. V Slovenskej republike vykonáva dohľad v oblasti potravín Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky.

## Záver

Implementácia smernice ECGT predstavuje významný krok k zlepšeniu transparentnosti a ochrany spotrebiteľa v oblasti označovania environmentálnych aspektov na potravinách. Zavedenie jasných pravidiel pre používanie environmentálnych tvrdení a značiek udržateľnosti má potenciál obmedziť nekalé praktiky obchodníkov, zvýšiť dôveru spotrebiteľov a podporiť hospodársku súťaž smerujúcu k udržateľnejšej produkcii. Napriek tomu zostáva otvorenou otázkou, ako efektívne zabezpečiť kontrolu dodržiavania týchto pravidiel, najmä vzhľadom na ich komplexnosť a potrebu odborných znalostí dozorných orgánov.

Neprijatie návrhu smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia môže spôsobiť právnu neistotu a fragmentáciu vnútorného trhu, čo zvýši náklady pre potravinárske podniky a zníži efektívnosť ochrany spotrebiteľa. Pre úspešnú aplikáciu právnej úpravy bude kľúčové vytvorenie metodík, školení a spolupráce medzi dozornými orgánmi a odborníkmi. Len tak možno dosiahnuť cieľ smernice ECGT – zabezpečiť, aby environmentálne tvrdenia na potravinách boli pravdivé, overiteľné a prispievali k reálnej zelenej transformácii.

## Abstrakt:

Príspevok sa zaoberá problematikou označovania environmentálnych aspektov na potravinách v kontexte smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/825 (ECGT), ktorá nadobudla účinnosť v marci 2024 a členské štáty ju musia transponovať do roku 2026. Cieľom smernice je posilniť postavenie spotrebiteľov prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými obchodnými praktikami, ako je greenwashing, a zabezpečiť transparentné informovanie o environmentálnych vlastnostiach výrobkov. V príspevku sú vysvetlené definície všeobecných a špecifických environmentálnych tvrdení, pravidiel ich používania, ako aj obmedzenia pri tvrdeniach založených na kompenzácii emisií skleníkových plynov. Osobitná pozornosť je venovaná značkám udržateľnosti, ich certifikačným systémom a požiadavkám na transparentnosť. Príspevok poukazuje na praktické príklady povolených a zakázaných tvrdení na obaloch potravín a analyzuje legislatívne výzvy spojené s transpozíciou smernice ECGT v Slovenskej a Českej republike. Diskutuje sa aj o návrhu smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia (Green Claims

<sup>22</sup> Dôvodová správa k novele zákona č. 634/1992 Sb. o ochrane spotrebiteľa ve znění pozdějších předpisů.

Directive), ktorá mala zaviesť povinnosť ex-ante verifikácie environmentálnych tvrdení a prípadným problémom súvisiacim s jej neprijatím, ako je fragmentácia trhu, oslabenie právnej istoty a zvýšené náklady pre podniky.

**Kľúčové slová:** environmentálne tvrdenia, greenwashing, smernica ECGT, označovanie potravín, značky udržateľnosti

**O autorke:**

*JUDr. Lenka Bogárová*

působí na Právnické fakultě Trnavské univerzity v Trnavě.

## LABELLING ENVIRONMENTAL ASPECTS ON FOOD PRODUCTS

### Abstract:

The paper deals with the issue of labelling environmental aspects on food products in the context of Directive (EU) 2024/825 of the European Parliament and of the Council (ECGT), which entered into force in March 2024 and must be transposed by Member States by 2026. The aim of the directive is to strengthen the position of consumers through better protection against unfair commercial practices such as greenwashing and to ensure transparent information on the environmental characteristics of products. The paper explains the definitions of general and specific environmental claims, the rules for their use, and the restrictions on claims based on greenhouse gas emission offsetting. Special attention is paid to sustainability labels, their certification systems, and transparency requirements. The article highlights practical examples of permitted and prohibited claims on food packaging and analyses the legislative challenges associated with the transposition of the ECGT Directive in Slovakia and the Czech Republic. It also discusses the proposed Green Claims Directive, which was intended to introduce mandatory ex-ante verification of environmental claims, and the potential problems associated with its non-adoption, such as market fragmentation, weakened legal certainty, and increased costs for businesses.

**Keywords:** environmental claims, greenwashing, ECGT directive, food labelling, sustainability labels

## VYUŽITELNOST DLHOPISOV V KONTEXTE OTÁZKY UDRŽATELNOSTI NA FINANČNÝCH TRHOCH

*doc. JUDr. Simona Heseková, PhD.*

### Úvod

Dlhopisy predstavujú jeden z najčastejšie využívaných finančných nástrojov<sup>1</sup> v rámci procesu získavania peňažných prostriedkov pre emitenta a teda zastávajú neodmysliteľné miesto na finančnom trhu. Dlhopis reprezentuje dlhový záväzok emitenta voči majiteľovi dlhopisu pričom obsahuje záväzok splatiť istinu spravidla jednorazovo a tiež výnos spravidla v pevnej výške vyjadrenej ako percento istiny a v pravidelných intervaloch<sup>2</sup>. Ich vlastnosti ako relatívne predvídateľný výnos, vysoká likvidita a obvykle nižšie kolísanie cien ako pri akciách z nich robí pravdepodobne najpoužívanejší investičný nástroj na svete.<sup>3</sup> Ako súčasť finančného trhu sú dlhopisy významne ovplyvnené tendenciami na finančných trhoch, ktoré sú podmienené nielen dopytom účastníkov finančného trhu, ale aj meniacou sa legislatívou. Aktuálne na finančných trhoch, ako aj v meniacej sa legislatíve rezonuje otázka udržateľnosti. Udržateľné financovanie vo všeobecnosti pokrýva rôzne typy finančných nástrojov, programov a opatrení, ktoré zohľadňujú nielen ekonomické prínosy, ale aj ich sociálny a environmentálny dopad.<sup>4</sup> Téma investovania v oblasti udržateľnosti nadobúda čoraz väčší význam aj z pohľadu inštitucionálnych finančných sprostredkovateľov, investorov, ale aj ostatných účastníkov finančného trhu.<sup>5</sup>

Aktuálnosť tejto problematiky sa odráža aj v pomerne širokej palete dlhopisov, ktorých výnosy môžu smerovať do udržateľných činností. Kategorizáciu týchto dlhopisov nachádzame jednak v medzinárodných štandardoch prijatých Medzinárodným združením kapitálových trhov (International Capital Market Association, ďalej len „ICMA“) a jednak v Nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/2631 z 22. novembra 2023 o európskych zelených dlhopisoch a voliteľnom zverejňovaní informácií pri dlhopisoch uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné a pri

<sup>1</sup> § 5 zákona č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch), k rozdielu medzi nástrojom finančného trhu a finančným nástrojom ČUNDERLÍK, Lubomír a kol. *Právo finančného trhu*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2017, s. 196, ISBN 978-80-8168-753-2.

<sup>2</sup> VOJTKO, Martin; JEDINÁK, Peter; PÁLKA Radoslav. *Právo a prax kapitálových trhov*. Bratislava: C. H. Beck, s.r.o., 2023, s. 61, ISBN 978-80-8232-039-1.

<sup>3</sup> BREZINA, Ivan; PEKÁR, Juraj; REIFF, Marián. Environmentálne investovanie. In: *Zborník zo seminára Využitie kvantitatívnych metód vo vedecko-výskumnej činnosti a praxi*. Púchov: Letra Edu, s.r.o., 2023, s. 9, ISBN : 978-80-69021-02-0.

<sup>4</sup> JURKOWSKA-ZEIDLER, Anna; JANOVEC, Michal. Financial Market Stability: A Key Driver of Sustainable Finance. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (2024), č. 62, s. 9, ISSN: 1734-5669.

<sup>5</sup> PACELLINI, Vincenzo; PAMPURINI, Francesca; QUARANTA, Anna Grazia. Environmental, Social and Governance investing: Does rating matter? *Business Strategy and Environment*, č. 32 (2023), s. 30-31.

dlhopisoch viazaných na udržateľnosť (ďalej len „Nariadenie o európskych zelených dlhopisoch“). Článok vychádza z premisy, že pri aktuálne nastavenej legislatíve je pre zvýšenie potenciálu dlhopisov v oblasti udržateľného financovania potrebný dopyt investorov, ale aj vôľa emitentov emitovať takéto dlhopisy. Pri voľbe či sa emitent rozhodne pre emisiu klasických dlhopisov alebo dlhopisov, ktorých výnosy budú smerované do oblasti udržateľnosti zohráva okrem iných aspektov významnú úlohu aj administrácia spojená s emisiou takýchto dlhopisov vrátane nákladov s ňou spojených. Administrácia spojená s emisiou dlhopisov je priamo podmienená aj tým, o akú kategóriu dlhopisov sa jedná a ako striktné sú nastavené podmienky alokácie výnosov z týchto dlhopisov, vrátane vykazovacích povinností emitenta. Predkladaný článok porovnáva jednotlivé kategórie dlhopisov, pričom ich analyzuje podľa i) miery definovania cieľa, na ktorý môžu byť alokované výnosy z nich a to aj z pohľadu určitosti, ii) potreby disponovať externou verifikáciou od tretej strany, iii) povinnosti vykazovať údaje o alokácii a vplyve činností, resp. projektov do ktorých sa výnosy alokovali.

### Udržateľné financovanie a potenciál dlhopisov v oblasti udržateľnosti

Udržateľné financovanie predstavuje širší pojem ako zelené financovanie, nakoľko nezohľadňuje len environmentálne, ale aj sociálne aspekty. Je potrebné podotknúť, že existuje viacero definícií udržateľnosti v závislosti od toho, či ide o teoretické vymedzenie pojmu udržateľnosť alebo jeho legislatívne vymedzenie. Zároveň je potrebné odlišovať medzi pojmami udržateľnosť a udržateľný rozvoj aj v závislosti od toho v akom kontexte a v akej oblasti sa tieto pojmy používajú.<sup>6</sup>

Z pohľadu legislatívneho vymedzenia udržateľnosti sa so základným vymedzením udržateľného financovania stretávame v Akčnom pláne EÚ: Financovanie udržateľného rastu, ktorý vymedzuje udržateľné financovanie ako postup riadneho zohľadnenia environmentálnych a sociálnych aspektov pri investičnom rozhodovaní, ktoré vedie k zvýšeným investíciám do dlhodobých a udržateľných činností.<sup>7</sup> Z pohľadu legislatívnych aktov EÚ poskytuje definíciu udržateľnej investície Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (ďalej len „Nariadenie SFDR“). Udržateľná investícia predstavuje investíciu do hospodárskej činnosti, ktorá prispieva k environmentálnemu cieľu alebo investíciu do hospodárskej činnosti, ktorá prispieva k sociálnemu cieľu, za predpokladu, že sa takýmito investíciami výrazne nenaruší žiaden z uvedených cieľov, a spoločnosti, do ktorých sa investovalo, dodržiavajú postupy dobrej správy, najmä pokiaľ ide o zdravé štruktúry riadenia, zamestnanecké vzťahy,

<sup>6</sup> RUGGERIO, Carlos Alberto. „Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions.“ *Science of The Total Environment*, vol. 786, 2021, Article ID 147481. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147481>.

<sup>7</sup> Oznámenie Komisie, Akčný plán: Financovanie udržateľného rastu, 2018, COM(2018) 97.

odmeňovanie zamestnancov a plnenie daňových povinností.<sup>8</sup> Vymedzenie environmentálneho cieľa a sociálneho cieľa nie je v rámci definície taxatívne vymedzené. Užšiu definíciu udržateľnej investície, environmentálne udržateľnej investície, obsahuje Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 z 18. júna 2020 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088 (ďalej len „Nariadenie o taxonómii“), podľa ktorého je environmentálne udržateľná investícia investícia do jednej alebo viacerých hospodárskych činností, ktoré podľa tohto nariadenia možno označiť za environmentálne udržateľné. Nariadenie o taxonómii zároveň vymedzuje podmienky, ktoré musí hospodárska činnosť spĺňať, na to, aby sa mohla považovať za environmentálne udržateľnú hospodársku činnosť.<sup>9</sup> V prípade definície environmentálne udržateľnej investície sa stretávame s taxatívnym vymedzením environmentálnych cieľov a to nepriamo cez vymedzenie environmentálne udržateľnej hospodárskej činnosti.<sup>10</sup>

S diferenciáciou medzi udržateľnosťou a environmentálnou udržateľnosťou<sup>11</sup> sa stretávame aj v prípade dlhopisov. Pri dlhopisoch je rozhodujúca podnikateľská aktivita, činnosť, projekt na financovanie ktorého smerujú výnosy z dlhopisov a ktorý zároveň predikuje o aký dlhopis pôjde. V tomto smere je potrebné poznamenať, že legislatíva upravujúca emisiu dlhopisov na európskej, ako aj národnej úrovni zostáva zachovaná a teda emitent sa musí riadiť právnymi predpismi upravujúcimi podmienky emisie dlhopisov.<sup>12</sup> Je možné konštatovať, že diverzifikácia dlhopisov, podľa účelu na aký sa použije výnos z nich, je komplexnejšie uchopená a zároveň detailnejšie prepracovaná ako je to v prípade vymedzenia udržateľnosti v legislatíve EÚ. Je to z toho dôvodu, že pokým v legislatíve EÚ sa stretávame s pojmami a vymedzením udržateľnej investície a environmentálne udržateľnej investície, pri dlhopisoch sa stretávame so „zelenými“ dlhopismi, dlhopismi uvádzanými na trh ako environmentálne udržateľné, dlhopismi viazanými na udržateľnosť a sociálnymi dlhopismi. Toto delenie nenachádzame výhradne v práve EÚ, ale aj v rámci medzinárodných štandardov ICMA prijatých za účelom kategorizácie a definovania podmienok takýchto dlhopisov a teda aj vymedzenie samotnej „zelenosti“, „udržateľnosti“ a „sociálnosti“ sa mení v závislosti od rámca, ktorý ju upravuje. Niektoré kategórie dlhopisov sa v rámci medzinárodných štandardov a legislatívy EÚ prelínajú, pričom rozhodujúcim je výber režimu pod ktorým ich emitent vydá. Na to

<sup>8</sup> MERLER, Silvia. How to improve the European Union's sustainable finance framework. *Policy Brief* (2025), č. 5., s. 3, čl. 217. Nariadenia SFDR.

<sup>9</sup> Čl. 3 Nariadenia o taxonómii.

<sup>10</sup> Environmentálne ciele sú uvedené v čl. 9 Nariadenia o taxonómii.

<sup>11</sup> V prípade environmentálnej udržateľnosti sa často stretávame s prívlastkom „zelený“.

<sup>12</sup> V slovenskom právnom poriadku ide najmä o zákon č. 530/1990 Zb. o dlhopisoch, zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) a Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1129 zo 14. júna 2017 o prospekte, ktorý sa má uverejniť pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie na regulovanom trhu.

nadväzuje aj spektrum povinností spojených s ich emisiou, pri zachovaní existujúcich podmienok viažucich sa na emisiou v zmysle národných poriadkov a Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1129 zo 14. júna 2017 o prospekte, ktorý sa má uverejniť pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie na regulovanom trhu (ďalej len „Nariadenia o prospekte“). Máme za to, že existujúce rámce poskytujú pre emitenta, ale i investorov dostatočné možnosti na výber z kategórii dlhopisov, v závislosti od toho do akých projektov, resp. činností chcú alokovať výnosy z nich, resp. do akej oblasti preferujú investori alokovať svoje investície.

Napriek dostupným možnostiam pri emisii dlhopisov máme za to, že medzi rozhodujúce faktory, ktoré môže zvýšiť potenciál dlhopisov v rámci udržateľného financovania a zvýšiť vôľu emitentov emitovať takéto dlhopisy môžeme zaradiť i) dopyt po dlhopisoch na finančnom trhu a to tak zo strany retailových investorov, ako aj inštitucionálnych investorov a ii) nároky na administráciu spojenú s emisiou dlhopisov a s tým spojené náklady pre emitenta. S nákladmi, ktoré sú spojené s emisiou dlhopisov sú v prípade dlhopisov v oblasti udržateľnosti spojené okrem nákladov spojených so samotnou emisiou, aj náklady predikované tým, akým rámcom sa dané dlhopisy spravujú a aký cieľ sledujú. Za náklady spojené s rámcom, podľa ktorého sa dlhopisy emitujú na účely predkladaného článku považujeme náklady na vypracovanie rámca, resp. informačného prehľadu o dlhopise a jeho verifikáciu. Za náklady spojené s tým, aký cieľ dlhopisy sledujú, považujeme na účely tohto článku náklady spojené s vykazovacími správami, ich externým overením a vnútorným nastavením spoločnosti za účelom zabezpečenia zberu a vyhodnocovania potrebných dát. Predmetom tohto článku nie je samotné vyčíslenie nákladov, ale určenie východísk, z ktorých sa pri jednotlivých kategóriách dlhopisov tieto náklady odvíjajú. Samostatnou témou, ktorej sa venuje viacero vedeckých štúdií je predpoklad, že investori budú akceptovať nižšie výnosy pri dlhopisoch, ktoré preukázateľne podporujú udržateľné činnosti.<sup>13</sup> Samozrejme v tomto prípade by išlo o silnú motiváciu pre emitentov emitovať takéto dlhopisy aj napriek zvýšeným nákladom spojených s touto emisiou. Máme za to, že tento predpoklad je nevyhnutne spojený s dopytom po dlhopisoch na finančnom trhu. Medzi ďalšie aspekty, ktoré môžu motivovať investorov k emisii dlhopisov spojených s udržateľnosťou patrí napríklad aj možnosť emitenta prostredníctvom emisie zelených dlhopisov vyjadriť svoj záväzok voči ochrane životného prostredia. Investori to môžu vnímať ako dôveryhodný signál, že spoločnosť je ochotná realizovať udržateľné projekty.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> MERCURI, Lorenzo; RROJI, Edit; ILARIA, Stefani. Analyzing the Greenium Term Structure of Twin Government Bonds. (2025). Dostupné na : <https://ssrn.com/abstract=5349903> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5349903> [citované 2025-10-25].

<sup>14</sup> LANSINK, Alfons Oude; KAPELKO, Magdalena. Do Sustainability-Linked Bonds Pay Lower Interest Rates? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. (2025), s. 5337, ISSN 1535-3958.

## Jednotlivé kategórie dlhopisov v oblasti udržateľnosti

Existujúce rámce zamerané na emisiu dlhopisov v oblasti udržateľnosti poskytujú pomerne široké možnosti pre emitenta emitovať dlhopisy v závislosti od povahy činností, projektov, do ktorých chce alokovať výnosy z nich. V prípade štandardov ICMA sa stretávame so:

- zelenými dlhopismi,
- sociálnymi dlhopismi,
- dlhopisy udržateľnosti,
- dlhopismi viazanými na udržateľnosť.

V prípade Nariadenia o zelených dlhopisoch ide o

- európske zelené dlhopisy,
- dlhopisy uvádzané na trh ako environmentálne udržateľné,
- dlhopisy viazané na udržateľnosť („*sustainability-linked bonds*“).

Nariadenie o európskych zelených dlhopisoch vo viacerých aspektoch vychádza z medzinárodných štandardov ICMA, takže v rámci komparácii kategórií dlhopisov podľa týchto dvoch rámcov sa môžeme stretnúť s viacerými spoločnými znakmi. Významným rozdielom medzi dlhopismi emitovanými v súlade s medzinárodnými štandardmi ICMA a Nariadením o zelených dlhopisoch je koncentrácia Nariadenia o zelených dlhopisoch na environmentálnu oblasť udržateľnosti.

Zelené dlhopisy vo všeobecnosti predstavujú dlhopisy, ktorých výnosy majú smerovať do environmentálne udržateľných činností, projektov. V porovnaní s klasickými dlhopismi sa so zelenými dlhopismi spája povinnosť zverejňovať informácie o využití získaných finančných prostriedkov a o environmentálnych prínosoch projektu do ktorého sú výnosy z nich alokované.<sup>15</sup> Zelené dlhopisy podľa medzinárodných štandardov ICMA predstavujú akýkoľvek druh dlhopisového nástroja, pri ktorom budú výnosy alebo ekvivalentná suma výlučne použité na financovanie alebo refinancovanie, či už čiastočne alebo úplne, nových a/alebo existujúcich zelených projektov (ktorých oprávnenosť rámcovo vymedzujú štandardy) a ktoré sú v súlade so štyrmi základnými prvkami Zásad zelených dlhopisov ICMA (Green bond principles, ďalej len „GBP“).<sup>16</sup>

V zmysle medzinárodných štandardov ICMA je splnenie podmienok emisie zelených dlhopisov podmienené vypracovaním Rámca zelených dlhopisov, v rámci ktorého sa určí použitie výnosov, proces hodnotenia a výberu projektov, do ktorých majú výnosy z dlhopisov byť alokované, proces podávania správ o alokácii projektov a vplyve projektov na životné prostredie. Rámec zelených dlhopisov by mal

<sup>15</sup> SHI, Xianwang; MA, Jianteng; JIANG, Anxuan; WEI, Shuang; YUE, Leilei. Green bonds: Green investments or greenwashing? *International Review of Financial Analysis*, (2023) č. 90, Article 102850. DOI: 10.1016/j.irfa.2023.102850.

<sup>16</sup> ICMA: Green bond principles, 2025.

byť verifikovaný externým posudzovateľom. Odporúča sa, aby emitenti vymenovali externého posudzovateľa, ktorý prostredníctvom externého hodnotenia pred emisiou posúdi, do akej miery je Rámec zelených dlhopisov v súlade s GBP a najmä so štyrmi základnými prvkami t. j. použitie výnosov, proces hodnotenia a výberu projektov, správa o výnosoch a vykazovanie.<sup>17</sup>

Čo sa týka vymedzenia činností do ktorých majú byť alokované výnosy z dlhopisov, GBP neobsahuje vlastnú taxonómiu, v zmysle klasifikačného systému činností, ktoré by sa považovali za environmentálne udržateľné. V GBP nachádzame však vymedzenie cieľov na ktoré sa viažu pomerne široko definované kategórie pod ktoré môžu spadať zelené dlhopisy. Medzi tieto ciele patrí: zmiernovanie zmeny klímy, prispôsobovanie sa zmene klímy, ochrana prírodných zdrojov, ochrana biodiverzity a prevencia a kontrola znečistenia. Medzi kategórie zelených dlhopisov podľa GBP patrí obnoviteľná energia, energetická účinnosť, prevencia a kontrola znečisťovania, environmentálne udržateľné riadenie živých zdrojov prírodných zdrojov a využívanie pôdy, pozemská a vodná biodiverzita, čistá doprava, udržateľné hospodárenie s vodou a odpadovými vodami, adaptácia na zmenu klímy, obehové hospodárstvo a zelené budovy, ktoré spĺňajú regionálne, národné alebo medzinárodne uznávané normy alebo certifikáty pre environmentálne vlastnosti. S emisiou dlhopisov podľa GBP sa spája povinnosť vykazovať informáciu o alokácii výnosov na ročnej báze, ktorá by mala obsahovať zoznam projektov, ktorým boli pridelené výnosy zo zelených dlhopisov, ako aj stručný opis projektov, pridelené sumy a očakávaný dopad. Od emitentov sa očakáva, že aspoň raz ročne budú podávať správy o použití výnosov zo zelených dlhopisov, ako aj o ich očakávaných environmentálnych dopadoch.

V nariadení o zelených dlhopisoch sa stretávame s pojmom európsky zelený dlhopis“ alebo „EuGB“. Pri týchto dlhopisoch už stretávame s konkrétnym vymedzením cieľov na podporu ktorých by mali smerovať výnosy z nich. Ide o nasledovné environmentálne ciele : zmiernenie zmeny klímy; adaptácia na zmenu klímy; udržateľné využívanie a ochrana vodných a morských zdrojov; prechod na obehové hospodárstvo; prevencia a kontrola znečisťovania a ochrana a obnova biodiverzity a ekosystémov. Stanovenie týchto environmentálnych cieľov vychádza zo základnej požiadavky Nariadenia a to aby sa výnosy z európskych zelených dlhopisov alokovali v súlade s požiadavkami taxonómie EÚ.<sup>18</sup> Požiadavky taxonómie sú kritériá pre environmentálne udržateľné hospodárske činnosti stanovené v čl. 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 z 18. júna 2020 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088 (ďalej len „Nariadenia o taxonómii“). V prípade európskych zelených dlhopisov sa už teda stretávame s precíznym vymedzením činností, do ktorých môžu smerovať výnosy z dlhopisov a to tak z dôvodu vymedzenia environmentálnych cieľov, tech-

<sup>17</sup> ICMA: Green bond principles, 2025, s. 6.

<sup>18</sup> Čl. 4 a čl. 5 Nariadenia o európskych zelených dlhopisoch.

nických kritérií, ako aj povinnosťou splniť minimálne záruky a kritérium „výrazne nenarušiť“ stanovených v Nariadení o taxonómii a súvisiacich právnych aktoch.<sup>19</sup> Obdobou Rámca zelených dlhopisov je Informačný prehľad o európskom zelenom dlhopise, ktorý musí byť verifikovaný externým posudzovateľom ešte pred emisiou dlhopisov. Externý posudzovateľ európskych zelených dlhopisov sa pred začatím svojich činností musí zaregistrovať v orgáne ESMA. Nariadenie o európskych zelených dlhopisoch obsahuje aj špecifické ustanovenia, ktoré sa týkajú prospektu dlhopisov.<sup>20</sup> Aj Nariadenie o európskych zelených dlhopisoch obsahuje povinnosť emitenta vykazovať informácie o dlhopisoch z pohľadu alokácie výnosov z nich a o vplyve európskeho zeleného dlhopisu. Správa o alokácii by mala byť vypracovaná za každých 12 mesiacov až do dátumu úplnej alokácie výnosov a preskúmaná po úplnej alokácii výnosov z emisie externým posudzovateľom. Emitenti by mali po úplnej alokácii výnosov z dlhopisov a aspoň raz počas životnosti týchto dlhopisov vypracovať a zverejniť správu o vplyve európskeho zeleného dlhopisu na vplyv použitia výnosov z dlhopisu na životné prostredie. Nariadenie o zelených dlhopisoch neobsahuje povinnosť externej verifikácie takejto správy, ale emitenti môžu požiadať externého posudzovateľa o preskúmanie správy o vplyve.<sup>21</sup>

Máme za to, že povinnosti vykazovať informácie o alokácii výnosov, ale najmä informácie o vplyve zelených dlhopisov na vplyv použitia výnosov z dlhopisu na životné prostredie kladú na emitenta zvýšené nároky na nastavenie interných procesov v rámci spoločnosti, digitalizáciu dátových tokov, nastavenia metodík na vyhodnocovanie daných dát a zároveň aj zabezpečenie dostatočne kvalifikovaného personálu na vyhodnocovanie takýchto dát. Zároveň však všetky tieto aspekty musí mať emitent nastavené ešte pred samotnou emisiou takýchto dlhopisov, inak by

<sup>19</sup> Nariadenie o taxonómii, Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2139 zo 4. júna 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prispievajúcu k zmierneniu zmeny klímy alebo adaptácii na zmenu klímy, a na určenie toho, či daná hospodárska činnosť výrazne nenaruša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov, Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2023/2486 z 27. júna 2023, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prispievajúcu k udržateľnému využívaniu a ochrane vodných a morských zdrojov, prechodu na obehové hospodárstvo, prevencii a kontrole znečisťovania alebo ochrane a obnove biodiverzity a ekosystémov, a na určenie toho, či táto hospodárska činnosť výrazne nenaruša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov, a ktorým sa mení delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178, pokiaľ ide o osobitné zverejňovanie informácií o týchto hospodárskych činnostiach.

<sup>20</sup> Čl. 14 Nariadenia o európskych zelených dlhopisoch.

<sup>21</sup> Blížšie k otázke rozdielov medzi vykazovaním podľa ICMA a Nariadenia o európskych zelených dlhopisov pozri HESEKOVÁ, Simona. Zelené dlhopisy v kontexte medzinárodných štandardov a nového Nariadenia o európskych zelených dlhopisoch. In: *Bratislavské právnické fórum 2024 : aktuálne otázky obchodného práva, finančného práva a ekonomických vied v kontexte vplyvu európskeho práva na národné právne poriadky. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 280–288.

nebolo možné adekvátne vymedziť okruh projektov, do ktorých majú výnosy z dlhopisov plynúť. Napriek zvýšeným nárokom na administráciu, ktoré sú nevyhnutne spojené aj so zvýšenými nákladmi spojenými s emisiou zelených dlhopisov však máme za to, že tento prístup je nevyhnutný z dôvodu zvýšenia transparentnosti dlhopisov, verifikovateľnosti ich reálneho prínosu v oblasti environmentálnej udržateľnosti a tým aj zvýšenia dôvery investorov v dané dlhopisy a ich prínos.

Ďalšou kategóriou dlhopisov, s ktorými sa stretávame v Nariadení o európskych zelených dlhopisoch sú dlhopisy uvádzané na trh ako environmentálne udržateľné. Ide o dlhopisy, pri ktorých sa emitent investorom zaväzuje alebo im poskytuje akékoľvek predzmluvné uistenie, že výnosy z dlhopisu sú alokované na hospodárske činnosti, ktoré prispievajú k dosiahnutiu environmentálneho cieľa. Nariadenie o európskych zelených dlhopisoch pri týchto dlhopisoch stanovuje vzory pre voliteľné zverejňovanie informácií pre investorov, ktoré sa rozlišujú na zverejňovanie informácií pred emisiou a po emisii dlhopisov.<sup>22</sup> Štandardizované vzory pre zverejňovanie informácií pred emisiou a po emisii pre dlhopisy uvádzané na trh ako environmentálne udržateľné by mali znížiť administratívnu záťaž emitentov a umožniť investorom prístup k jasným a štandardizovaným informáciám.<sup>23</sup> Špecifiká zverejňovania informácií pred emisiou upravuje Oznámenie Komisie C/2025/2277, ktorým sa stanovujú usmernenia týkajúce sa vzorov pre zverejňovanie informácií pred emisiou pre emitentov dlhopisov uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné alebo dlhopisov viazaných na udržateľnosť a zverejňovanie po emisii Delegované nariadenie Komisie EÚ 2025/753 zo 16. apríla 2025.<sup>24</sup>

Medzi ďalšie kategórie dlhopisov, ktorých obdobu však nenachádzame v Nariadení o európskych zelených dlhopisoch patria sociálne dlhopisy a dlhopisy udržateľnosti podľa medzinárodných štandardov ICMA. Sociálne dlhopisy narástli na popularite najmä od vypuknutia pandémie Covid-19.<sup>25</sup> Cieľom sociálnych dlhopisov je podporiť emitentov pri financovaní sociálne zodpovedných a udržateľných projektov, ktoré prinášajú väčšie spoločenské prínosy.<sup>26</sup> Sociálne dlhopisy predstavujú akýkoľvek typ dlhopisového nástroja, pri ktorom budú výnosy alebo ekvivalentná suma výlučne použité na financovanie alebo refinancovanie, čiastočne alebo úplne,

<sup>22</sup> Čl. 20 a čl. 21 Nariadenia o európskych zelených dlhopisoch.

<sup>23</sup> Dôvodová správa k delegovanému nariadeniu Komisie EÚ 2025/753 zo 16. apríla 2025, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/2631 stanovením obsahu, metodík a prezentácie informácií, ktoré majú dobrovoľne zverejňovať emitenti dlhopisov uvádzaných na trh.

<sup>24</sup> Delegované nariadenie Komisie EÚ 2025/753 zo 16. apríla 2025, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/2631 stanovením obsahu, metodík a prezentácie informácií, ktoré majú dobrovoľne zverejňovať emitenti dlhopisov uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné alebo dlhopisov viazaných na udržateľnosť vo vzoroch pre pravidelné zverejňovanie informácií po emisii.

<sup>25</sup> TORRICELLI, Costanza; PELLATI, Eleonora. Social bonds and the “social premium”. *Journal of Economics and Finance*, roč. 47, č. 3, 2023, s. 600–619. DOI: 10.1007/s12197-023-09620-3.

<sup>26</sup> ICMA: Social Bond Principles Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds, 2024.

nových a/alebo existujúcich oprávnených sociálnych projektov a ktoré sú v súlade so štyrmi základnými prvkami Zásad sociálnych dlhopisov ICMA (Social Bond Principles, ďalej len „SBP“).<sup>27</sup> Tieto štyri prvky SBP stavajú na rovnakých základoch ako GBP a teda na použití výnosov, procese hodnotenia a výberu projektov, alokácie výnosov a podávania správ, teda vykazovacích povinností emitenta. Rovnako ako pri zelených dlhopisoch, musí mať emitent v zmysle SBP vypracovaný rámec sociálnych dlhopisov verifikovaný externým posudzovateľom. Všetky oprávnené sociálne projekty, do ktorých budú alokované výnosy z takýchto dlhopisov by mali prinášať jasné sociálne prínosy, ktoré bude emitent posudzovať a ak je to možné aj kvantifikovať. Vzhľadom na to, že medzinárodné štandardy ICMA nie sú legislatívnym aktom, externé posúdenie je koncipované na princípe dôrazného odporúčania. S nedodržaním tohto odporúčania sa spája nižšia úroveň dôveryhodnosti a nemožnosť zapísať takýto dlhopis do databázy ICMA.

Sociálne projekty sú v zmysle SBP spájané najmä cieľovými skupinami obyvateľstva, ktoré sú v SBP vymedzené iba príkladmo. Ide napr. o ľudí žijúcich pod hranicou chudoby, marginalizované skupiny obyvateľstva resp. komunity, ľudí so zdravotným postihnutím, starnúce obyvateľstvo a zraniteľná mládež, ale aj iné zraniteľné skupiny, a to aj v dôsledku prírodných katastrof, klimatických zmien a/alebo projektov klimatickej transformácie, ktoré spôsobujú alebo zhoršujú sociálno-ekonomickú nerovnosť.<sup>28</sup> Obdobne ako pri zelených projektoch aj v SBP nachádzame kategorizáciu sociálnych projektov medzi ktoré patrí napr. cenovo dostupná základná infraštruktúra (napr. čistá pitná voda, kanalizácia, hygiena, doprava, energia), prístup k základným službám (napr. zdravotníctvo, vzdelávanie a odborné vzdelávanie, zdravotná starostlivosť), cenovo dostupné bývanie alebo vytváranie pracovných miest.<sup>29</sup> Aj v prípade sociálnych dlhopisov sa vyžaduje podávanie správ o alokácii výnosov z dlhopisov a správ o vplyve sociálnych dlhopisov. Vykazovanie vplyvu sociálnych dlhopisov vyžaduje špecifický prístup k vyhodnocovaniu vplyvu týchto dlhopisov vzhľadom na iné metodiky, ako tie ktoré je možné použiť v prípade zelených dlhopisov. Usmernenie poskytuje Harmonizovaný rámec pre podávanie správ o vplyve pre sociálne dlhopisy ICMA, ktorý však neposkytuje vyčerpávajúcu špecifikáciu podávania správ o vplyve pri všetkých projektoch podľa kategórií SBP a to z dôvodov rozmanitosti projektov. Význam sa však kladie na čo možno najväčšiu mieru transparentnosti, ktorú vedia emitenti zabezpečiť.<sup>30</sup> V prípade ak dlhopisy sledujú tak environmentálne ciele, ako aj sociálne ciele pôjde o dlhopisy udržateľnosti. Dlhopisy udržateľnosti predstavujú typ dlhopisového nástroja, pri ktorých výnos alebo ekvivalentná suma bude výhradne použitá na financovanie

<sup>27</sup> ICMA: Social Bond Principles Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds, 2024.

<sup>28</sup> ICMA: Social Bond Principles Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds, 2024, s. 3.

<sup>29</sup> ICMA: Social Bond Principles Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds, 2024, s. 3.

<sup>30</sup> ICMA: Harmonised Framework for Impact Reporting for Social Bonds, 2025.

alebo refinancovanie kombinácie zelených a sociálnych projektov. Dlhopisy udržateľnosti musia byť v súlade so štyrmi základnými zložkami GBP aj SBP, pričom ich relevancia je daná povahou projektu, do ktorého výnosy smerujú.<sup>31</sup> Definícia projektu ako zeleného alebo sociálneho je na rozhodnutí emitenta, nakoľko sa pri niektorých projektoch môžu jednotlivé ciele prelínať. Na takúto identifikáciu však nadväzujú aj ďalšie povinnosti emitenta v oblasti vykazovania. Z daného dôvodu máme za to, že prioritné nastavenie kritérií pre jednotlivé projekty je pre emitenta kľúčové a to nielen z dôvodu ich zaradenia medzi zelené alebo sociálne projekty, ale z dôvodu nastavenia interných procesov v spoločnosti tak, aby údaje o týchto projektoch mohli byť transparentne odkomunikované investorom cez správy o alokácií a správy o vplyve projektov.

Ďalšou kategóriou, ktorú nachádzame tak v medzinárodných štandardoch ICMA, ako aj v Nariadení o európskych zelených dlhopisoch sú dlhopisy viazané na udržateľnosť. Na rozdiel od zelených dlhopisov sú dlhopisy viazané na udržateľnosť („*sustainability-linked bonds*“) spojené s plnením konkrétnych cieľov udržateľnosti. Emitent sa v ich prípade zaväzuje vyplácať vyšší úrok držiteľom dlhopisov, ak takto určené ciele nebudú do vopred stanoveného termínu splnené. Cieľ v oblasti udržateľnosti a s ním spojené zvýšenie alebo zníženie kupónu sú dohodnuté v prospekte dlhopisu.<sup>32</sup> V zmysle medzinárodných štandardov ICMA dlhopisy viazané na udržateľnosť predstavujú akýkoľvek typ dlhopisového nástroja, ktorého finančné a/alebo štrukturálne charakteristiky sa môžu meniť v závislosti od toho, či emitent dosiahne vopred stanovené ciele v oblasti udržateľnosti alebo ESG (environmentálne, sociálne a riadiace ciele).<sup>33</sup> Nakoľko sa Nariadenie o európskych zelených dlhopisoch vzťahuje len na environmentálnu udržateľnosť, uplatňovanie vymedzenia ICMA sa upravilo, aby bolo v súlade s užším rozsahom pôsobnosti nariadenia. Dlhopis viazaný na udržateľnosť predstavuje dlhopis, ktorého finančné alebo štrukturálne charakteristiky sa líšia v závislosti od toho, či emitent dosiahol vopred vymedzené ciele environmentálnej udržateľnosti.<sup>34</sup> Základný rozdiel v porovnaní s predchádzajúcimi dlhopismi je ten, že pokým pri zelených dlhopisoch, sociálnych dlhopisoch a dlhopisoch udržateľnosti je výnos z dlhopisov určený na financovanie oprávnených projektov, pri dlhopisoch viazaných na udržateľnosť sú výnosy primárne určené na všeobecné účely emitenta pri dosahovaní určených ukazovateľov výkonnosti (KPI) a cieľov udržateľnosti. V rámci porovnania povinností vykazovania informácií, sa v rámci Nariadenia o európskych zelených dlhopisoch stretávame s rovnakými ustanoveniami týkajúcimi sa dobrovoľnosti vykazovania ako

<sup>31</sup> ICMA: Sustainability-Linked Bond Principles, 2024.

<sup>32</sup> KOLBEL, Julian F.; LAMBILLON, Adrien-Paul. Who Pays for Sustainability? An Analysis of Sustainability-Linked Bonds. *Swiss Finance Institute Research Paper*, (2022), č. 23–07. s. 1.

<sup>33</sup> ICMA: Sustainability-Linked Bond Principles Voluntary Process Guidelines, 2024.

<sup>34</sup> ICMA : Sustainability-Linked Bond Principles Voluntary Process Guidelines, 2024.

pri dlhopisoch uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné. V rámci medzinárodných štandardov ICMA si emitent musí určiť kľúčové ukazovatele výkonnosti (KPI), nastavenia merateľných cieľov udržateľnosti, charakteristiku dlhopisov. Emitent by mal zverejňovať správy o vybraných ukazovateľoch dlhopisov viazaných na udržateľnosť na minimálne ročnej báze a zabezpečiť verifikáciu externým posudzovateľom.<sup>35</sup> Máme za to, že pri adekvátnom nastavení vykazovacích povinností, ktoré zabezpečia transparentnosť a zvýšenie dôvery v dlhopisy viazané na udržateľnosť, môže byť tento typ dlhopisom významným nástrojom na finančnom trhu. Výhoda oproti iným dlhopisom spočíva najmä v záväzku emitenta znášať následky nesplnenia stanovených cieľov.<sup>36</sup>

Z pohľadu zhodnotenia využitia dlhopisov ako nástroja v rámci financovania udržateľnosti sú za Slovenskú a Českú republiku dostupné iba údaje z databázy ICMA. Za Slovenskú republiku sú aktuálne v databáze ICMA zaregistrovaní traja emitenti, pričom pri všetkých troch emitentoch ide o emisiu zelených dlhopisov v súlade s GBP. Za Českú republiku je v databáze ICMA zaregistrovaných 14 emitentov, pričom v jednom prípade ide o emisiu dlhopisov viazaných na udržateľnosť a v jednom prípade emisiu dlhopisov udržateľnosti. V ostatných prípadoch ide o emisie zelených dlhopisov podľa GBP.<sup>37</sup>

## Záver

Aktuálne nastavený rámec medzinárodných štandardov, ako aj legislatíva EÚ poskytuje dostatočné možnosti pre emitentov emitovať dlhopis, podľa toho do akej oblasti vo sfére udržateľnosti chcú alokovať výnosy z dlhopisov. Zároveň však existujú pomerne značné rozdiely medzi medzinárodnými štandardmi ICMA a legislatívou EÚ a to tak, čo sa týka jednotlivých kategórií dlhopisov, ale aj vykazovacích povinností, ktoré sú s nimi spojené. Na jednej strane tieto vykazovacie povinnosti predstavujú zvýšený náklad pre emitenta a to najmä z pohľadu nastavenia interných procesov na sledovanie, meranie a vykazovanie požadovaných dát, no zároveň predstavujú silný nástroj pre posilnenie transparentnosti dlhopisov a posilnenie dôvery investorov v tieto finančné nástroje. Pri niektorých kategóriách dlhopisov sú podmienky (a to tak podľa medzinárodných štandardov ICMA, ako aj Nariadenia o zelených dlhopisoch) na vykazovanie nastavené na dobrovoľnom základe. Máme za to, že napriek tomu, že administrácia spojená s dodržiavaním týchto požiadaviek pre emitenta predstavuje zvýšené náklady, ich dodržiavanie a dobrovoľné prístupenie emitenta k striktnějšíemu režimu vykazovania je nevyhnutné pre zvýšenie transparentnosti alokácie výnosov z takýchto dlhopisov, transparentnosti v oblas-

<sup>35</sup> ICMA: Guidelines for Green, Social, Sustainability and SustainabilityLinked Bonds External Reviews, 2022.

<sup>36</sup> K emisiám dlhopisov viazaných na udržateľnosť pozri: LEUNG, Kevin. *Sustainability-Linked Bonds: Why Europe Can Reignite the Market*, Institute for Energy Economics and Financial Analysis (2025).

<sup>37</sup> Dáta sú k októbru 2025, Sustainable Bond Market Data » ICMA.

ti preukazovania reálneho pozitívneho dopadu na oblasti udržateľnosti, ktoré boli podmienené práve emisiou týchto dlhopisov (cez zverejňovanie správ o vplyve) a posilnenie dôvery investorov v tieto nástroje. Zároveň máme za to, že aj keď nie pri všetkých kategóriách dlhopisov je cieľ na ktorý majú byť ich výnosy alokované precízne vymedzený v medzinárodných štandardoch, alebo legislatíve EÚ, emitent by mal pristúpiť k detailnému vymedzeniu vlastností projektov, na financovanie ktorých výnosy majú smerovať. Takéto vymedzenie zároveň uľahčí emitentovi nastavenie vnútorných procesov, interných tokov dát, určenie metodík ich vyhodnocovania za účelom vypracovania a zverejňovania správ o vplyve. Za účelom podpory tohto záveru, aj vzhľadom na potrebu praktického uchopenia zvýšenia potenciálu dlhopisov v oblasti udržateľnosti je potrebné venovať sa v rámci ďalšieho výskumu aj otázke komparácie metodík využívaných pri vyhodnocovaní vplyvu projektov pri sociálnych a zelených dlhopisoch.

### Zoznam použitej literatúry:

BREZINA, Ivan; PEKÁR, Juraj; REIFF, Marián. Environmentálne investovanie. In: *Zborník zo seminára Využitie kvantitatívnych metód vo vedecko-výskumnej činnosti a praxi*. Púchov: Letra Edu, s. r. o., 2023, s. 5–11. ISBN 978-80-69021-02-0.

ČUNDERLÍK, Lubomír a kol. *Právo finančného trhu*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2017, 257 s., ISBN 978-80-8168-753-2.

HESEKOVÁ, Simona. Zelené dlhopisy v kontexte medzinárodných štandardov a nového Nariadenia o európskych zelených dlhopisoch. In: *Bratislavské právnické fórum 2024 : aktuálne otázky obchodného práva, finančného práva a ekonomických vied v kontexte vplyvu európskeho práva na národné právne poriadky. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 280–288.

JURKOWSKA-ZEIDLER, Anna; JANOVEC, Michal. Financial Market Stability: A Key Driver of Sustainable Finance. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (2024), č. 62, s. 9–20, ISSN: 1734-5669.

LANSINK, Alfons Oude; KAPELKO, Magdalena. Do Sustainability-Linked Bonds Pay Lower Interest Rates? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. (2025), s. 5337–5348, ISSN 1535-3958.

LEUNG, Kevin. *Sustainability-Linked Bonds: Why Europe Can Reignite the Market*, Institute for Energy Economics and Financial Analysis (2025)

KOLBEL, Julian F. ; LAMBILLON, Adrien-Paul. Who Pays for Sustainability? An Analysis of Sustainability-Linked Bonds. *Swiss Finance Institute Research Paper*, (2022), č. 23–07. s. 1–35.

MERCURI, Lorenzo; RROJI, Edit; ILARIA, Stefani. Analyzing the Greenium Term Structure of Twin Government Bonds. (2025). Dostupné na : <https://ssrn.com/abstract=5349903> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5349903> [citované 2025-10-25].

MERLER, Silvia. How to improve the European Union's sustainable finance framework. *Policy Brief* (2025), č. 5, s. 1–19.

PACELLINI, Vincenzo; PAMPURINI, Francesca; QUARANTA, Anna Grazia. Environmental, Social and Governance investing: Does rating matter? *Business Strategy and Environment*, č. 32 (2023), s. 30–41.

RUGGERIO, Carlos Alberto. Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions. *Science of The Total Environment*, vol. 786 (2021), Article ID 147481. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147481>.

SHI, Xianwang; MA, Jianteng; JIANG, Anxuan; WEI, Shuang; YUE, Leilei. Green bonds: Green investments or greenwashing? *International Review of Financial Analysis*, (2023) č. 90, Article 102850. DOI: 10.1016/j.irfa.2023.102850.

TORRICELLI, Costanza; PELLATI, Eleonora. Social bonds and the “social premium”. *Journal of Economics and Finance*, roč. 47, č. 3, 2023, s. 600–619. DOI: 10.1007/s12197-023-09620-3.

VOJTKO, Martin; JEDINÁK, Peter; PÁLKA Radoslav. *Právo a prax kapitálových trhov*. Bratislava: C.H.Beck, s.r.o., 2023, 444 s., ISBN 978-80-8232-039-1.

### Abstrakt:

Článok sa zaoberá otázkou klasifikácie dlhopisov v kontexte problematiky udržateľnosti na finančných trhoch, pričom hodnotí legislatívny rámec a medzinárodné štandardy, ktoré upravujú alokáciu výnosov takýchto dlhopisov. Súčasný medzinárodný štandard a legislatíva EÚ ponúkajú široké spektrum dlhopisov v oblasti udržateľnosti, ktoré umožňujú emitentom aj investorom zvoliť si typ dlhopisu podľa preferovanej oblasti, do ktorej budú smerovať výnosy z emisie dlhopisu. Pri emisii takýchto dlhopisov je potrebné, aby emitent okrem legislatívy upravujúcej emisiu dlhopisov vo všeobecnosti, dodržiaval aj zásady špecifické pre emisiu dlhopisov v oblasti udržateľnosti. Tieto dodatočné podmienky môžu predstavovať pre emitenta administratívnu záťaž spojenú so zvýšením nákladov, ale sú nevyhnutné pre zvýšenie transparentnosti alokácie výnosov z takýchto dlhopisov a posilnenie dôvery investorov v tieto nástroje. Podmienky stanovené pre jednotlivé kategórie dlhopisov nie sú jednotné, líšia sa v závislosti od toho, o aký dlhopis sa jedná a podľa akého rámca sa vydáva.

**Kľúčové slová:** udržateľnosť, dlhopis, emitent, ICMA, Nariadenie o európskych zelených dlhopisoch

## THE APPLICABILITY OF BONDS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABILITY ISSUES IN FINANCIAL MARKETS

### Abstract:

The paper deals with the issue of bond classification in the context of sustainability issues in financial markets, while assessing the legislative framework and international standards that regulate the allocation of proceeds from such bonds. Current international standards and EU legislation offer a wide range of bonds in the area of sustainability, which allow issuers and investors to choose the type of bond according to the preferred area to which the proceeds from the bond issue will be directed. When issuing such bonds, it is necessary that the issuer, in addition to the legislation regulating the issuance of bonds in general, also adhere to the principles specific to the issuance of bonds in the area of sustainability. These additional conditions may represent an administrative burden for the issuer associated with increased costs, but are necessary to increase the transparency of the allocation of proceeds from such bonds and strengthen investor confidence in these instruments. The conditions set for individual categories of bonds are not uniform, they differ depending on the type of bond in question and the framework under which it is issued.

**Keywords:** sustainability, bond, issuer, ICMA, European Green Bond Regulation

### O autorke:

*doc. JUDr. Simona Heseková, Ph.D.*

působí na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě.

## ZDAŇOVANIE JEDNOTLIVÝCH ZDROJOV ENERGIE<sup>1</sup>

*JUDr. Veronika Munková, PhD.*

### Úvod

Energetická politika štátu predstavuje strategickú oblasť, ktorá má viaceré rozmery, a to ekonomický, environmentálny aj sociálny rozmer. Prostredníctvom zdaňovania energetických zdrojov štát predovšetkým alokuje zdroje do rozpočtu, ovplyvňuje spotrebu energie aj emisie skleníkových plynov. Vo všeobecnosti platí, že dane majú mať predovšetkým fiskálnu funkciu. V prípade zdaňovania energie, ale môžeme hovoriť okrem fiskálnej funkcie aj o funkcii environmentálnej regulácie. Prepojenie daňovej politiky s ochranou klímy a environmentálnou reguláciou je zreteľným cieľom spoločnej politiky Európskej únie, čo potvrdzujú napríklad aj dokumenty ako Európska zelená dohoda (European Green Deal) a balík Fit for 55.

### Energetické zdroje v Slovenskej republike

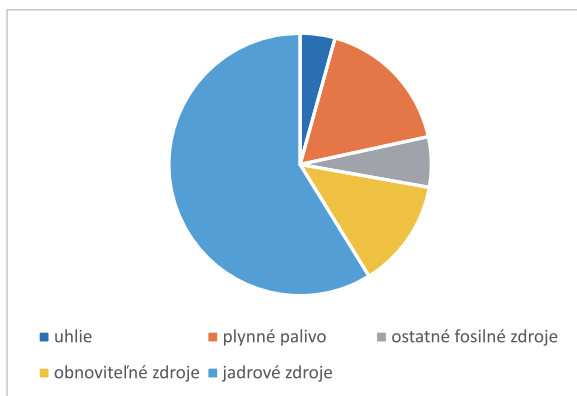
V Slovenskej republike tvoria energetické zdroje predovšetkým fosílna palivá, jadrová energia a obnoviteľné zdroje. Ako sa ukázalo fosílna palivá napríklad uhlie, ropa, zemný plyn, preukázateľne spôsobujú emisie skleníkových plynov a sú neobnoviteľné. V prípade jadrovej energie vnímame výhody najmä v nízkych emisiách oxidu uhličitého. Nevýhody jadrovej energie spočívajú v problematickej bezpečnosti a zložité je aj nakladanie s rádioaktívnym odpadom. Medzi obnoviteľné zdroje, ktoré tvoria základ pre energetickú transformáciu zaraďujeme solárnu, veternú, vodnú, geotermálnu energiu, biomasu. Tieto predstavujú vhodnú alternatívu k ostatným energetickým zdrojom najmä za účelom minimalizovať environmentálne dopady a podporiť energetickú nezávislosť.

Za jeden z rozhodujúcich faktorov udržateľného rozvoja považujem výrobu, prepravu a distribúciu elektrickej energie, ktorá sa vyrába z jednotlivých energetických zdrojov. Rozhodujúca je najmä výroba a spotreba elektrickej energie, lebo to má značný vplyv na životné prostredie a aj na samotnú cenotvorbu elektrickej energie. Konečného spotrebiteľa elektrickej energie častokrát zaujíma práve cena elektrickej energie bez ohľadu na externality, ktoré ju ovplyvňujú, čo je okrem iného aj daňové zaťaženie daňových subjektov. Výška vyrubenej priamej alebo nepriamej dane, má teda vplyv na cenotvorbu elektrickej energie. Je vo všeobecnom záujme, aby sa za tú istú jednotku elektriny osoba zaplatila daň iba raz, „platí daň buď len ako spotrebiteľ prostredníctvom svojho dodávateľa (§ 10 ods. 1 písm. a) v spojení s § 11 ods. 7 zákona) alebo len ako samoplatiteľ v postavení elektroenergetického podniku (§ 10 ods. 1 písm. b) zákona), ale nikdy nie z oboch titulov naraz pre zá-

<sup>1</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-24-0543.

kaz dvojitého zdanenia.<sup>42</sup> Toto potvrdili aj viaceré rozhodnutia súdov v Slovenskej republike. V prípade elektrickej energie je rozhodujúce z akých zdrojov sa vyrába a ako efektívne sa využíva. Podpora pre obnoviteľné zdroje energie sa realizuje, a možno to vnímať v celoeurópskom kontexte inštalovalo sa 56 gigawattov novej fotovoltaickej kapacity. To predstavuje viac o 60 % ako v roku 2021 (26 GW). V máji 2022 sa v EÚ po prvýkrát vyrábalo viac elektriny z veternej a slnečnej energie než z fosílnych palív. Toto neplatí pre Slovenskú republiku. V rámci Slovenskej republiky „Úrad pre reguláciu sieťových odvetví pripomína, že cenu elektriny pre slovenský priemysel významne ovplyvňujú dodatočné poplatky, ktoré sa nabalujú na komoditnú zložku. Tieto náklady sú aj dôsledkom nekoordinovanej podpory obnoviteľných zdrojov energie zo strany EÚ.“<sup>43</sup>

Na ilustráciu uvádzam prehľad foriem výroby elektriny podľa druhu využitého paliva v Slovenskej republike v roku 2021<sup>4</sup>



Ako z grafu vyplýva v Slovenskej republike je elektrická energia vyprodukovaná prioritne z jadrových zdrojov (58,8 %), plynné palivo (17,3 %), obnoviteľné zdroje (13,4 %), ostatné fosilné zdroje (6,2 %), uhlie (4,3 %). Ku dnešnému dňu je možné povedať, že viac ako 60 % energie je tvorenej z jadrových zdrojov. Počas XVIII. ročníka Jadrového a energetického fóra (ENEF), ktoré sa konalo v Bratislave za účasti zástupcov Európskej komisie, priemyslu a energetického sektora, viacerí významní predstavitelia Slovenskej republiky potvrdili, že Slovenská republika bude aj naďalej pokračovať v tomto trende.

<sup>2</sup> Rozsudok Krajský súd v Trenčíne sp.zn. 11S/82/2017, zo dňa 28. 5. 2018.

<sup>3</sup> Dostupné na internete:< <https://www.urso.gov.sk/urso-objasnuje-cenotvorbu-elektřiny-pre-priemyselnych-odberateľov/>,>[cit.2025-10-10].

<sup>4</sup> Takéto spracovanie grafu uvádza ŠIPOSŠ, Tomáš, 2023. Úvod do energetiky. In: VRABKO, Marián a kolektív. Právo v energetike. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., s. 18. ISBN 978-80-571-0619-7.

## **Teoretické a právne východiská zdaňovania energie**

### **Európska právna úprava**

Základným právnym aktom v oblasti európskeho zdaňovania energetických produktov je Smernica Rady 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny (ďalej len „Smernica Rady 2003/96/ES“). Smernica určuje minimálne sadzby dane pre jednotlivé druhy palív a umožňuje diferencovanie sadzieb podľa environmentálnych cieľov.<sup>5</sup> Zavedenie minimálnej úrovni zdanenia elektriny, uhlia a zemného plynu zo strany Európskej únie malo zabezpečiť predovšetkým náležité fungovanie vnútorného trhu v jednotlivých členských krajinách. V roku 2021 Európska komisia predložila návrh revízie,<sup>6</sup> ktorý zavádza väzbu sadzieb na energetický obsah a environmentálnu škodlivosť palív. Revízia mala prispieť k postupnému odstráneniu daňových výnimiek pre fosílnu palivá. Ustupovanie od používania fosílnych palív a prechod k tzv. čistejšej energii sa iba umocnil v kontexte energetickej krízy v roku 2022. Následkom tejto krízy boli vysoké ceny za energiu a začal sa riešiť prechod na čistejšiu energiu od ruských fosílnych palív. Európska komisia čoskoro spustila plán REPowerEU, t.j. plán na zvýšenie energetickej autonómie Európskej únie a posilnenie čistej energie. Výsledkom spoločných opatrení bolo, že sa cena plynu v EÚ ku koncu roka 2022 výrazne znížila, a v roku 2023 ostala relatívne stabilná. V decembri 2023 stála jedna megawatthodina (MWh) plynu 34 EUR, čo je takmer deväťkrát menej ako v čase vrcholu krízy, keď cena dosiahla viac ako 300 EUR/MWh.

### **Slovenská právna úprava**

V slovenskom daňovom systéme sa pre zdroje energie využívajú najmä tieto typy daní /poplatkov:

1. Spotrebná daň — pre určité energetické komodity
2. Daň z pridanej hodnoty (DPH / VAT) — pri dodávke elektriny, energií a súvisiacich služieb
3. Špeciálne daňové opatrenia

### **Zdaňovanie jednotlivých zdrojov energie v Slovenskej republike**

Pre jednotlivé zdroje energie máme v Slovenskej republike zavedené rôzne druhy selektívnych spotrebných daní. Hlavnú skupinu energetických produktov podliehajúcich zdaňovaniu predstavujú fosílnu zdroje. Základom zdaňovania je spotrebná daň, doplnená o poplatky za emisie v rámci systému ETS. V členských štátoch EÚ podľa OECD<sup>4</sup> tvoria dane z fosílnych palív viac ako 70 % všet-

<sup>5</sup> Smernica Rady 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny.

<sup>6</sup> European Commission, Proposal for a Council Directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (COM(2021) 563 final).

kých energetických daní. Základná právna úprava zdaňovania uhlia, zemného plynu v Slovenskej republike je v súčasnosti obsiahnutá v zákone č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov. Táto právna úprava sa zaviedla v nadväznosti na Smernicu Rady 2003/96/ES a do okruhu spotrebných daní, sa tak okrem minerálneho oleja dostali elektrina, uhlie a zemný plyn. Zavedenie minimálnej úrovni zdanenia elektriny, uhlia a zemného plynu zo strany EÚ malo zabezpečiť predovšetkým náležité fungovanie vnútorného trhu v jednotlivých členských krajinách. Ropy a výrobky z ropy zdaňujeme v zmysle zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja. Základom dane pri uhli je množstvo uhlia vyjadrené v tonách (t). Daň sa vypočíta ako súčin základu dane a príslušnej sadzby dane. Sadzba dane na uhlie sa ustanovuje vo výške 10,62 eura/t. Základom dane pri zemnom plyne je množstvo zemného plynu vyjadrené v megawatthodinách (MWh). Daň sa vypočíta ako súčin základu dane a príslušnej sadzby dane. Poslednou novelou zákona sa zaviedlo, že sa nerozlišuje daňová diferenciacia pre stlačený zemný plyn (CNG) a skvapalnený zemný plyn (LNG). Predmetom dane je zemný plyn ako taký, a to bez ohľadu na to, či sa ako pohonná látka alebo palivo bude používať v stlačenej forme alebo v skvapalnenej forme.<sup>7</sup>

Predmetom právnej úpravy spotrebných daní nie sú obnoviteľné zdroje. V tejto oblasti daňová politika slúži najmä ako pozitívna stimulácia, a to prostredníctvom systému výkupných cien a zelených bonusov.<sup>8</sup> Napríklad ide o štátnu podporu pre výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov, ktorá sa vypláca ako príplatok k trhovej cene elektriny.

Ďalším zdrojom energie, ktorý nás zaujíma na účely zdaňovania je jadrová energia. Prevádzkovatelia jadrových zariadení nie sú priamo zdaňovaní, ale odvádzajú príspevky do Národného jadrového fondu, ktorý bol zriadený v zmysle zákona o jadrovom fonde.<sup>9</sup> Na úrovni miestnych daní však existuje daň za jadrové zariadenie, ktorá je upravená v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V tomto prípade je daňovníkom držiteľ povolenia na uvádzanie jadrového zariadenia do prevádzky a povolenia na prevádzku jadrového zariadenia na výrobu elektrickej energie. Základ dane ako jeden z daňovo-právnych prvkov je výmera katastrálneho územia obce v m<sup>2</sup>, ktoré sa nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením schválenej Úradom jadrového dozoru Slovenskej republiky. Na zmenu oblasti ohrozenia jad-

<sup>7</sup> Bližšie pozri zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.

<sup>8</sup> Bližšie pozri zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>9</sup> Zákon č. 238/2006 Z. z. o Národnom jadrovom fonde na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoreným jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi (zákon o jadrovom fonde) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

rovým zariadením v priebehu zdaňovacieho obdobia sa na účely tejto dane neprihliada. Sadzba dane sa líši v závislosti od polomeru oblasti ohrozenia v obciach, ktorých zastavané územie alebo jeho časť sa nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením v Jaslovských Bohunicach a v Mochovciach.

Za alternatívne palivá s nízkou uhlíkovou stopou sú považované biopalivá a vodík. Smernica (EÚ) 2018/2001<sup>10</sup> umožňuje členským štátom uplatniť znížené sadzby dane, čo Slovensko zohľadnilo pri zmesi biopalív s minerálnymi olejmi.

### DPH pri dodávke elektriny

Okrem spotrebných daní sa v Slovenskej republike pri dodávaní elektriny a súvisiacich službách uplatňuje daň z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“). DPH sa vzťahuje na dodanie tovaru,<sup>11</sup> a tým sa má na mysli okrem iného aj dodanie elektriny. Od 1. januára 2025 sa uplatňuje na dodanie elektrickej energie znížená sadzba dane DPH 19 % . Zníženie DPH sa netýkalo priamo ani zemného plynu a uhlia.<sup>12</sup> Na porovnanie daňového zaťaženia uvádzam aj iné krajiny a ich DPH na elektrinu.

Krajina	DPH na elektrinu
Slovensko	19 %
Česko	12 %
Nemecko	19 % (7 % pre domácnosti)
Francúzsko	20 % (5,5 % znížená)
Švédsko	25 %
Maďarsko	27 %

Ako vyplýva z tabuľky znížená DPH sa uplatňuje na Slovensku, Nemecku a Česku, Francúzsku. V Nemecku je vysoká ekologická daň, Švédsko má vo všeobecnosti najvyššie dane v EÚ a Maďarsko má najvyššiu DPH na elektrinu.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/2001 z 11. decembra 2018 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov.

<sup>11</sup> Bližšie pozri § 8 zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty.

<sup>12</sup> Nachádza sa v Prílohe č. 7 k zákonu č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty.

<sup>13</sup> Dostupné na internete: <<https://accace.sk/dph-v-europe-porovnanie-podla-krajin-infografika/>>[cit. 2025-10-1].

## Záver

V slovenskom daňovom systéme sú zdroje energie zdaňované predovšetkým prostredníctvom spotrebných daní, dane z pridanej hodnoty (DPH) a špecifických fiskálnych opatrení zameraných na spotrebu energie a emisie. Zistenia naznačujú, že fiskálny rámec stále uprednostňuje generovanie príjmov pred environmentálnymi výsledkami, a to aj napriek postupnej integrácii princípov zeleného zdaňovania inšpirovaných právom EÚ a klimatickou politikou. Práve zdaňovanie energetických zdrojov sa stáva kľúčovým politickým nástrojom zelenej transformácie. Na zvýšenie jeho účinnosti musí Slovenská republika vytvoriť vyvážený a efektívny systém daní z energie, ktorý zosúladí fiskálne stimuly s environmentálnymi cieľmi. Na zabezpečenie udržateľnej spotreby energie a spravodlivého rozdelenia záťaže medzi hospodárskymi subjektmi je nevyhnutný súdržný regulačný rámec na národnej aj európskej úrovni. Zdaňovanie jednotlivých zdrojov energie sa stáva kľúčovým prvkom zelenej transformácie. Slovenská republika, podobne ako ostatné členské štáty EÚ, stojí pred výzvou zosúladiť fiskálne záujmy štátu s environmentálnymi cieľmi, a to aj prostredníctvom efektívneho systému energetických daní. Tento systém by mal byť predovšetkým: technologicky neutrálny, sociálne spravodlivý, environmentálne účinný a v súlade s európskym právnym rámcom.

Zdaňovanie energie má teda výrazný redistribučný a motivačný efekt. Na jednej strane prináša štátu stabilné príjmy, na druhej strane ovplyvňuje správanie producentov a spotrebiteľov. Výskumy Európskej environmentálnej agentúry<sup>14</sup> ukazujú, že krajiny s vyšším podielom environmentálnych daní dosahujú rýchlejší pokles emisií CO<sub>2</sub>. Zároveň sa však vynára otázka sociálnej spravodlivosti a tzv. energetickej chudoby. Energetická chudoba môže byť hlavnou prekážkou pre ďalšie plošné zvýšenie daní. V rámci najnovších konsolidačných opatrení bol v Slovenskej republike prijatý zákon o energopomoci č. 71/2025 Z. z. o poskytovaní údajov na účel adresnej energopomoci. Tento zákon bol prijatý za účelom podmienky poskytovania údajov o koncových odberateľoch elektriny, plynu, vody, tepla v domácnosti. Všetky potrebné údaje sa poskytujú Ministerstvu hospodárstva SR za účelom posúdenia miery ohrozenia energetickej chudoby, a na účel prípravy systému poskytovania adresnej energopomoci. Aj tento zákon je však vnímaný predovšetkým v dimenzii, že zasahuje do sféry ochrany osobných údajov a prípadnej hrozby ich zverejnenia a negarantuje odstránenie energetickej chudoby. Perspektívy do budúcnosti v oblasti elektrickej energie vo vzťahu k udržateľnému rozvoju by mali byť jednoznačne zníženie uhlíkovej stopy a viac ochraňovať biodiverzitu. Z ekonomického hľadiska by mali byť prioritou zelené technológie, diverzifikácia energetického mixu, rozvoj technológií na skladovanie energie (batérie, vodík), integrovať obno-

<sup>14</sup> European Environment Agency (2023): Environmental Taxation and Green Fiscal Reform in Europe. Dostupné na internete: <<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/environmental-statement-2023>>[cit. 2025-9-2].

viteľné zdroje do energetických sústav. Možno aj naďalej ísť cestou úľav z daní pre energeticky náročné odvetvia alebo pre elektrinu vyprodukovanú z obnoviteľných zdrojov, prípadne naozaj adresnou pomocou pre malé podniky a pre domácnosti s nízkym príjmom.

### **Použitá literatúra**

BABČÁK, Vladimír: Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva). Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022. 832 s. ISBN 978-80-562-0339-2

VRABKO, Marián a kolektív. Právo v energetike. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2023. 212 s. ISBN 978-80-571-0619-7

KUBINCOVÁ, Soňa: Daňový poriadok. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2024. 1134 s. ISBN 978-80-7400-982-2

KUBINCOVÁ, Soňa – JAMRICOVÁ, Tatiana: Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2022. 744 s. ISBN 978-80-7400-883-2

### **Právne predpisy**

Zákon č. 609/2007 Z.z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z.z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov

Zákon č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty

Dôvodová správa k zákonu č. 609/2007 Z.z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z.z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov

Zákon č. 181/2025 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 609/2007 Z.z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z.z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Zákon č. 309/2009 Z.z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 71/2025 Z.z. o poskytovaní údajov na účel adresnej energopomoci

Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Zákon č. 414/2012 Z.z. o obchodovaní s emisnými kvótami

Smernica Rady 2003/96/ES z 27. októbra 2003 o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny

Správa Rady ECOFIN o daňových otázkach, ktorú rada ECOFIN schválila na svojom 4106. zasadnutí 20. júna 2025 v Luxemburgu

Metodický pokyn Finančného riaditeľstva SR, č. 8/DPH/2023/MP k uplatňovaniu zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov pri dodaní plynu, elektriny, tepla a chladu

### Internetové zdroje

Dostupné na internete: < <https://www.urso.gov.sk/urso-objasnuje-cenotvorbu-elektriny-pre-priemyselnych-odberatelov/>,>[cit. 2025-10-10].

European Environment Agency (2023): Environmental Taxation and Green Fiscal Reform in Europe. Dostupné na internete: <<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/environmental-statement-2023>>[cit. 2025-9-2].

Dostupné na internete: <<https://accace.sk/dph-v-europe-porovnanie-podla-krajin-infografika/>>[cit. 2025-10-1].

### O autorke:

*JUDr. Veronika Munková, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra finančného práva

veronika.munkova@flaw.uniba.sk

### Abstrakt:

Tento príspevok skúma úlohu zdaňovania energie ako právneho a ekonomického nástroja na dosiahnutie fiskálnej stability a environmentálnej udržateľnosti. Snaží sa identifikovať, ako môže zdaňovanie jednotlivých zdrojov energie prispieť k zníženiu emisií skleníkových plynov a podpore zelenej transformácie hospodárstva pri súčasnom zachovaní primeraných verejných príjmov. Výskum využíva porovnávací a analytický prístup so zameraním na teoretické a právne základy zdaňovania energií v Slovenskej republike a v rámci právneho rámca Európskej únie. Analýza vychádza z legislatívnych materiálov, judikatúry a politických dokumentov EÚ s cieľom posúdiť súlad slovenských predpisov o zdaňovaní energií s environmentálnymi a fiskálnymi cieľmi EÚ. V slovenskom daňovom systéme sú zdroje energie zdaňované predovšetkým prostredníctvom spotrebných daní, dane z pridanej hodnoty (DPH) a špecifických fiskálnych opatrení zameraných na spotrebu energie a emisie. Zistenia naznačujú, že fiskálny rámec stále uprednostňuje generovanie príjmov pred environmentálnymi výsledkami, a to aj napriek postupnej integrácii princípov zeleného zdaňovania inšpirovaných právom EÚ a klimatickou politikou.

**Kľúčové slová:** energetické zdroje, zdaňovanie, spotrebné dane, elektrická energia, daň z pridanej hodnoty

## TAXATION OF INDIVIDUAL ENERGY SOURCES

### Abstract:

This paper examines the role of energy taxation as a legal and economic instrument for achieving both fiscal stability and environmental sustainability. It seeks to identify how taxation of individual energy sources can contribute to reducing greenhouse gas emissions and promoting the green transformation of the economy, while maintaining adequate public revenues. The research employs a comparative and analytical approach, focusing on the theoretical and legal foundations of energy taxation in the Slovak Republic and within the European Union legal framework. The analysis draws on legislative materials, case law, and EU policy documents to assess the consistency of Slovak energy tax regulation with EU environmental and fiscal objectives. In the Slovak tax system, energy sources are primarily taxed through excise duties, value-added tax (VAT), and specific fiscal measures targeting energy consumption and emissions. The findings indicate that the fiscal framework still prioritizes revenue generation over environmental outcomes, despite gradual integration of green taxation principles inspired by EU law and climate policy.

**Key words:** energy sources, taxation, excise duties, electricity, value-added tax

## ROZDIEL MEDZI ENVIRONMENTÁLNE UDRŽATEĽNOU INVESTÍCIOU A UDRŽATEĽNOU INVESTÍCIOU VO VZŤAHU K POSUDZOVANIU PRINCÍPU VÝRAZNE NENARUŠIŤ (DNSH)

*JUDr. Katarína Poliaková, LL.M.<sup>1</sup>*

### Úvod

Európska komisia uvádza, že pod udržateľnými financiami rozumieme proces zohľadňovania environmentálnych, sociálnych a riadiacich (ESG) hľadísk pri prijímaní investičných rozhodnutí vo finančnom sektore, čo vedie k dlhodobjším investíciám do udržateľných ekonomických aktivít a projektov<sup>2</sup>. Transformácia na udržateľné hospodárstvo predstavuje viacvrstvový proces, ktorej súčasťou sú udržateľné financie, zelené financie a klimatické financie.<sup>3</sup> Pre udržateľné financie sú podstatné dva dôležité prvky: dlhodobý horizont a zameranie investícií alebo financií na zohľadňovanie environmentálnych, sociálnych a riadiacich aspektov<sup>4</sup>. V oblasti udržateľných financií prirodzene dochádza k potrebe definovať, ktoré investície je možné považovať za udržateľné.

V práve EÚ je prostredníctvom dvoch nariadení definovaný pojem „udržateľné investície“<sup>5</sup> ako aj „environmentálne udržateľné investície“<sup>6</sup>. Komisia zaviedla prostredníctvom výkladu koncepciu tzv. „bezpečného prístavu“ pre investície do činností zosúladených s EÚ taxonómiou, ktoré možno automaticky kvalifikovať ako udržateľné investície podľa nariadenia SFDR<sup>7</sup>. Inými slovami, akákoľvek environmentálne udržateľná investícia podľa nariadenia EP a Rady (EÚ) 2020/852 o vytvorení rámca na ulahčenie udržateľných investícií (ďalej len „TR“) môže predstavovať udržateľnú investíciu podľa nariadenia EP a Rady (EÚ) 2019/2088 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (ďalej len „SFDR“).

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva.

<sup>2</sup> Európska komisia: Overview of Sustainable Finance. [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en).

<sup>3</sup> RYSZAWSKA, Bożena: Sustainability Transition Needs Sustainable Finance. *Copernican Journal of Finance & Accounting*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, vol. 5, no. 1, 2016, pp. 185-194, DOI:10.12775/CJFA.2016.011.

<sup>4</sup> OZILI, Peterson K.: Making sustainable finance sustainable. *Financial Internet Quarterly* 2021. 17 (3), pp. 64–70.

<sup>5</sup> Článok 2 ods. 17 nariadenia EP a Rady (EÚ) 2019/2088 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb.

<sup>6</sup> Článok 2 ods. 1 v spojení s článkom 3 nariadenie EP a Rady č. (EÚ) 2020/852 o vytvorení rámca na ulahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088.

<sup>7</sup> Konsolidované znenie otázok a odpovedí k nariadeniu SFDR a k DN SFDR zverejnené 04. 08. 2025, časť V, otázka č. 1, str. 31.

V tomto príspevku porovnávam definičné znaky týchto dvoch definícií a podrobnejšia sa venujem na prvý pohľad spoločnému princípu výrazne nenarušiť (z anglického *do not significantly harm*, ďalej aj „DNSH“), ktorý je definičným znakom oboch pojmov. Napriek tomu, že obe nariadenia používajú rovnakú terminológiu, obsah princípu výrazne nenarušiť (DNSH) je rozdielny, s dopadom na procesy účastníkov finančného trhu pri prijímaní investičných rozhodnutí.

### Udržateľná investícia podľa nariadenia SFDR

Nariadenie SFDR nadobudlo účinnosť ako jedno z prvých nariadení v oblasti udržateľných financií už v marci 2021. Toto nariadenie poskytuje odpoveď jednak na to, „ktorý účastník finančného trhu a finančný poradca podniká udržateľne“ ako aj na to „ktorý produkt je udržateľný“. Nariadenie SFDR rozlišuje medzi zverejnením na úrovni spoločnosti (entity level disclosure) a na úrovni finančného produktu (product level disclosure)<sup>8</sup>. Cieľom nariadenia SFDR je znížiť riziko greenwashingu prostredníctvom viacerých povinností uložených účastníkom finančného trhu (ďalej len „ÚFT“) a finančným poradcom, ktoré sa týkajú predzmluvných a pravidelných zverejnení informácií o udržateľnosti.<sup>9</sup> Nariadenie SFDR definuje kľúčové pojmy ako udržateľná investícia, faktory udržateľnosti alebo riziká ohrozujúce udržateľnosť.<sup>10</sup>

Nariadenie SFDR, okrem iného, definuje aj to, čo je udržateľná investícia. Udržateľná investícia je definovaná v článku 2 ods. 17 nariadenia SFDR a chápeme pod ňou:

- (i) investíciu do hospodárskej činnosti, ktorá
- (ii) prispieva k
  - (a) environmentálnemu cieľu (meraná napríklad prostredníctvom kľúčových ukazovateľov účinnosti využívania energie, energie z obnoviteľných zdrojov, surovín, vody a pôdy, ukazovateľov produkcie odpadu a emisií skleníkových plynov a ukazovateľov vplyvu na biodiverzitu a ukazovateľov obehového hospodárstva),
  - alebo
  - (b) k sociálnemu cieľu, najmä investícia, ktorá prispieva k riešeniu nerovnosti, alebo investícia, ktorá podporuje sociálnu súdržnosť, sociálne za-

<sup>8</sup> HUMMEL, Katrin – JOBST, Dominik: An Overview of Corporate Sustainability Reporting Legislation in the European Union. In. *Accounting in Europe* (09 Feb 2024), DOI: 10.1080/17449480.2024.2312145.

<sup>9</sup> BADENHOOP, Nikolai – HACKMANN, Angelina – MÜCKE, Christian – PELIZZON, Lioriana: Quo vadis sustainable funds? Sustainability and taxonomy-aligned disclosure in Germany under the SFDR, SAFE White Paper, No. 94, Leibniz Institute for Financial Research SAFE, Frankfurt a. M., 2023, prístupné na: <https://hdl.handle.net/10419/273716>.

<sup>10</sup> CREMASCO, Chiara – BONI, Leonardo: Is the European union (EU) sustainable finance disclosure regulation (SFDR) effective in shaping sustainability objectives? An analysis of investment funds' behaviour. *Journal of Sustainable Finance and Investment*, 2022, 14(4), 1018–1036. <https://doi.org/10.1080/20430795.2022.2124838>.

- členenie a pracovnoprávne vzťahy, alebo investícia do ľudského kapitálu, či do ekonomicky alebo sociálne znevýhodnených komunít, a
- (iii) za predpokladu, že sa takýmito investíciami výrazne nenaruší žiaden z uvedených cieľov, a
  - (iv) spoločnosti, do ktorých sa investovalo, dodržiavajú postupy dobrej správy (z anglického *good governance practices*), najmä pokiaľ ide o zdravé štruktúry riadenia, zamestnanecké vzťahy, odmeňovanie zamestnancov a plnenie daňových povinností.

Definícia udržateľnej investície uvedená v článku 2 ods. 17 nariadenia SFDR predstavuje zložitú a dlhú definíciu s enumeratívnym vymenovaním environmentálnych cieľov, sociálnych cieľov a princípov dobrej správy. Na druhej strane je však táto definícia veľmi flexibilná v tom, že umožňuje účastníkom finančného trhu definovať vo svojich interných predpisoch a vo zverejnených dokumentoch, čo pre ich finančné produkty konkrétne znamená udržateľná investícia.

Nariadenie SFDR nestanovuje minimálne požiadavky, ktoré by museli spĺňať definičné znaky ako „prispieva“ (z anglického *contribution*), „výrazne nenaruší žiaden z uvedených cieľov“ (z anglického *does not significantly harm*), „postupy dobrej správy“ (z anglického *good governance principles*), t. j. kľúčové parametre „udržateľnej investície“. Účastníci finančného trhu si preto musia pre každú investíciu vykonať vlastné posúdenie a zverejniť svoje základné predpoklady. Táto voľba politiky dáva ÚFT zvýšenú zodpovednosť voči investorom a znamená, že by mali postupovať s náležitou opatrnosťou pri posudzovaní investície z toho pohľadu, či spĺňa všetky definičné znaky, resp. kľúčové parametre udržateľnej investície podľa článku 2 ods. 17 SFDR.<sup>11</sup>

### Environmentálne udržateľná investícia podľa nariadenia TR

EÚ Akčný plán (2018) uvádza ako jeden z kľúčových cieľov potrebu vytvorenia jednotného systému klasifikácie EÚ pre environmentálne udržateľné hospodárske činnosti<sup>12</sup>. Cieľ bol dosiahnutý prijatím centrálného právneho predpisu v oblasti udržateľných financií – nariadenie EP a Rady č. (EÚ) 2020/852 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088 (ďalej len „TR“). Zetzche a Anker-Sorensen (2022) uvádzajú metodickú pomôcku, ako vnímať toto nariadenie: cieľom nariadenia o Európskej taxonómii je odpovedať na otázku „**čo je udržateľnosť?**“, zatiaľ čo ostatné predpisy, ktoré ukladajú povinnosti

<sup>11</sup> Pre viac informácií pozri Konsolidované znenie otázok a odpovedí k nariadeniu SFDR a k DN SFDR zverejnené 12. 01. 2024, časť II, otázka č. 2, str. 8.

<sup>12</sup> Oznamenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Akčný plán: Financovanie udržateľného rastu

zverejňovania pomôžu identifikovať „**kto pôsobí udržateľne**“ alebo „**ktorý produkt je udržateľný**“.<sup>13</sup>

Nariadenie TR vytvára právny rámec tým, že definuje podmienky, ktoré musí hospodárska činnosť spĺňať, aby sa mohla považovať za **environmentálne udržateľnú** hospodársku činnosť.<sup>14</sup> Definícia **environmentálne udržateľnej investície** sa nachádza v článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 3 EUTR. Je to investícia do jednej alebo viacerých hospodárskych činností, ktoré podľa tohto nariadenia možno označiť za environmentálne udržateľné, pričom hospodárska činnosť sa označuje za environmentálne udržateľnú, ak uvedená hospodárska činnosť:

- (i) významne prispieva k plneniu jedného alebo viacerých environmentálnych cieľov stanovených v čl. 9 (zmiernenie zmeny klímy, prispôsobenie sa zmene klímy, udržateľné využívanie a ochrana vodných a morských zdrojov, prechod na obehové hospodárstvo, prevencia a kontrola znečistenia, ochrana a obnova biodiverzity a ekosystémov) v súlade s čl. 10 až 16;
- (ii) je v súlade s čl. 17 výrazne nenaruša plnenie žiadneho z environmentálnych cieľov stanovených v čl. 9,
- (iii) vykonáva sa v súlade s minimálnymi zárukami stanovenými v čl. 18 (postupy, ktoré uplatňuje podnik, ktorý vykonáva hospodársku činnosť, na zabezpečenie dodržiavania usmernení OECD pre nadnárodné podniky a hlavných zásad OSN v oblasti podnikania a ľudských práv vrátane zásad a práv stanovených v ôsmich základných dohovoroch uvedených v Deklarácii Medzinárodnej organizácie práce o základných zásadách a právach pri práci a v Medzinárodnej listine ľudských práv); a
- (iv) spĺňa technické kritériá preskúmania, ktoré stanovila Komisia v súlade s čl. 10 ods. 3, čl. 11 ods. 3, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2, čl. 14 ods. 2 alebo čl. 15 ods. 2.

## Porovnanie definičných znakov

Porovnanie definičných znakov udržateľnej investície podľa nariadenia SFDR a environmentálne udržateľnej investície podľa nariadenia o Európskej taxonomii:

<sup>13</sup> ZETZCHE, Dirk A. – ANKER – SORENSEN, Linn: Regulating Sustainable Finance in the Dark. *European Business Organization Law Review* (2022) 23:47–85.

<sup>14</sup> HESEKOVÁ, Simona: Problematika ESG na finančných trhoch. V: Slovensko-české dni daňového práva. Daňové právo a nové javy v ekonomike. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice 2023. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika.

Udržateľná investícia (čl. 2 (17) SFDR)	Environmentálne udržateľná investícia (čl. 2 (1) TR)
Investícia do hospodárskej činnosti, ktorá	Investícia do hospodárskej činnosti, ktorá
prispieva ( <i>contribution</i> , „S“)	<b>významne</b> prispieva ( <i>substantial contribution</i> , „SC“)
k environmentálnemu <b>alebo sociálnemu</b> cieľu <b>alebo cieľom</b> („EG/SG“)	k jednému zo 6 environmentálnych cieľov („EG“)
Investícia <b>výrazne nenarúša žiadne z uvedených cieľov</b> ( <i>do not significantly harm</i> , „DNSH“)	Investícia výrazne nenarúša plnenie žiadneho z environmentálnych cieľov ( <i>do not significantly harm</i> , „DNSH“)
Spoločnosti, do ktorých sa investuje, <b>dodržujú postupy dobrej správy</b> ( <i>good governance practices</i> , „GGP“)	Hospodárska činnosť sa vykonáva <b>v súlade s minimálnymi zárukami</b> ( <i>minimum safeguards</i> , „MS“)
---	Hospodárska činnosť spĺňa <b>technické kritériá preskúmania</b> ( <i>technical screening criteria</i> , „TSC“)

Pri porovnaní udržateľnej investície podľa nariadenia SFDR a environmentálne udržateľnej investície podľa nariadenia TR, je potrebné si uvedomiť, že pri udržateľnej investícii by nemusel byť prítomný environmentálny cieľ. Pri environmentálne udržateľnej investícii je však jeden environmentálny cieľ nevyhnutnou podmienkou. Pri udržateľnej investícii stačí, ak prispieva do určitej miery k vytýčenému cieľu, pri environmentálne udržateľnej investícii sa vyžaduje vyššia ambícia a investícia musí významne prispievať k dosiahnutiu príslušného environmentálneho cieľa. Aspekty dobrej správy a riadenia sa v prípade oboch investícií odvolávajú na odlišné koncepty (dodržiavanie postupov dobrej správy alebo minimálne záruky).

Definícia environmentálne udržateľnej investície je postavená na vedecky podložených poznatkoch (*science based*), s vysokou mierou detailných kritérií, ktoré musia byť splnené pre to, aby sa konkrétna hospodárska činnosť mohla považovať za environmentálne udržateľnú. Z uvedeného dôvodu sa odvoláva na technické kritériá preskúmania. Technický a vedecky podložený prístup pri definovaní environmentálne udržateľnej investície pre konkrétnu hospodársku činnosť má prirodzene

za následok spoľahlivé hodnotenie udržateľnosti a zároveň by sa zmiernili riziká vedúce ku greenwashingu<sup>15</sup>.

Týmto definičným znakom a rozdielom sa v tomto príspevku nebudeme bližšie venovať, pozornosť venujeme konceptu výrazne nenarušiť (DNSH).

### Princíp výrazne nenarušiť (*do not significantly harm*)

Z právneho hľadiska je problematické to, že slovné spojenie „výrazne nenaruša“ (*do not significantly harm*, „DNSH“) sa používa ako *terminus technicus* v definícii udržateľnej investície podľa článku 2 ods. 17 nariadenia SFDR ako aj v článku 3 písm. b) nariadenia TR ako jedna z podmienok pre environmentálne udržateľnú hospodársku činnosť. Pri použití rovnakého slovného spojenia sa môže laická verejnosť domnievať, že význam tohto slovného spojenia je rovnaký a pre posúdenie toho, či výrazne nenaruša určitý cieľ investície, sa bude aplikovať rovnaký postup. Význam slovného spojenia „výrazne nenaruša“ v nariadení SFDR a v nariadení TR však má odlišný obsah a vyžaduje od ÚFT alebo podnikov iný postup pre posúdenie toho, či určitá investícia je udržateľnou investíciou alebo či určitá investícia do konkrétnej hospodárskej činnosti predstavuje environmentálne udržateľnú investíciu.

**Environmentálne udržateľná hospodárska činnosť** podľa nariadenia TR nesmie výrazne narušovať žiaden zo 6 klimatických alebo environmentálnych cieľov uvedených v článku 9 nariadenia TR, pričom sa berie do úvahy celý životný cyklus výrobkov a služieb poskytovaných hospodárskou činnosťou vrátane dôkazov z existujúcich posúdení životného cyklu. Environmentálne udržateľná hospodárska činnosť musí spĺňať aj technické skríningové kritériá uvedené v delegovaných aktoch (Klimatickom delegovanom nariadení<sup>16</sup> alebo Environmentálnom delegovanom nariadení<sup>17</sup>), medzi ktorými sú vymenované všeobecné kritériá pre to, čo sa považuje za výrazné nenarušenie (DNSH) alebo sú uvedené konkrétne kritériá s odkazom na podrobnejšie podmienky uvedené v iných právnych aktoch EÚ.

<sup>15</sup> Stanovisko ESMA k rámcu udržateľných financií, 24.07.2024, ESMA36-1079078717-2587, s. 5 (z anglického ESMA Opinion: Sustainable investments: Facilitating the investor journey. A holistic vision for the long term. ESMA Opinion of 24 July 2024. ESMA36-1079078717-2587).

<sup>16</sup> Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2139 zo 4. júna 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prispievajúcu k zmierňovaniu zmeny klímy alebo adaptácii na zmenu klímy, a na určenie toho, či daná hospodárska činnosť výrazne nenaruša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov.

<sup>17</sup> Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2023/2486 z 27. júna 2023, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prispievajúcu k udržateľnému využívaniu a ochrane vodných a morských zdrojov, prechodu na obehové hospodárstvo, prevencii a kontrole znečisťovania alebo ochrane a obnove biodiverzity a ekosystémov, a na určenie toho, či táto hospodárska činnosť výrazne nenaruša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov, a ktorým sa mení delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178, pokiaľ ide o osobitné zverejňovanie informácií o týchto hospodárskych činnostiach.

Hospodárska činnosť sa považuje za výrazne nenarušajúcu, ak spĺňa podmienky podľa článku 17 nariadenia EÚT a spĺňa technické kritériá preskúmania na určenie toho, či daná hospodárska činnosť výrazne nenaruša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov. Napríklad, ak jej (klimatickým) environmentálnym cieľom je zmierňovanie zmeny klímy, tak zároveň daná činnosť nesmie viesť k značným emisiám skleníkových plynov a musí spĺňať technické kritériá preskúmania na určenie DNSH uvedené v prílohe I Klimatického delegovaného nariadenia pre príslušnú hospodársku činnosť (niekedy s odkazom na všeobecné kritériá DNSH uvedené v dodatku A, B, C alebo D prílohy I Klimatického nariadenia).

Posúdenie konceptu výrazne nenarušiť (DNSH) pre **udržateľnú investíciu** podľa nariadenia SFDR sa odvíja od ustanovení delegovaného nariadenia k SFDR<sup>18</sup> určené pre finančné produkty s udržateľnými investíciami ako cieľom podľa článku 9 nariadenia SFDR. V článku 26 ods. 2 písm. a) a b), v článku 39 písm. a) a b), v článku 59 písm. e) pododsek i) a ii) a v článku 67 delegovaného nariadenia k SFDR sa vyžaduje zverejniť opis podmienok výrazne nenarušať (DNSH) žiaden z definovaných cieľov udržateľnej investície.

Tieto opisy musia zahŕňať najmenej tieto informácie:

- (i) **ako sa zohľadňuje** 18 ukazovateľov hlavných nepriaznivých vplyvov na faktory udržateľnosti uvedených v tabuľke 1 prílohy I delegovaného nariadenia k SFDR a akékoľvek relevantné ukazovatele v tabuľkách 2 a 3 prílohy I delegovaného nariadenia k SFDR;
- (ii) či je udržateľná investícia zosúladená s usmerneniami OECD pre nadnárodné podniky a s hlavnými zásadami OSN v oblasti podnikania a ľudských práv vrátane zásad a práv stanovených v ôsmich základných dohovoroch uvedených v Deklarácii Medzinárodnej organizácie práce o základných zásadách a právach pri práci a v Medzinárodnej listine ľudských práv.

Komisia v otázkach a odpovediach síce poskytuje ÚFT značnú flexibilitu v tom, ako si môžu ÚFT určiť hraničné kritériá pre posúdenie kritérií výrazne nenarušiť, ale na druhej strane hneď poskytuje príklad, ktorý považuje za nedostatočne posúdenie konceptu výrazne nenarušiť (DNSH). Podľa Komisie nestačí, aby ÚFT uviedol odkaz na plán transformácie, ktorého cieľom je dosiahnuť, aby celá investícia výrazne nepoškodila žiadne environmentálne a sociálne ciele v budúcnosti<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2022/1288 zo 6. apríla 2022, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088, pokiaľ ide o regulačné technické predpisy, upresnením podrobností obsahu a prezentácie informácií v súvislosti so zásadou „výrazne nenarušiť“, upresnením obsahu, metódik a prezentácie informácií v súvislosti s ukazovateľmi udržateľnosti a nepriaznivými vplyvmi na udržateľnosť, ako aj obsahu a prezentácie informácií v súvislosti s presadzovaním environmentálnych alebo sociálnych vlastností a udržateľnými investičnými cieľmi v predzmluvných dokumentoch, na webových sídlach a v pravidelných správach.

<sup>19</sup> Konsolidované znenie otázok a odpovedí k nariadeniu SFDR a k DN SFDR zverejnené 12. 01. 2024, časť II, otázka č. 2, str. 8.

Európske orgány dohľadu ESAs vo svojej zverejnenej finálnej správe k návrhu novely delegovaného nariadenia k SFDR uvádzajú potrebu presnejšie definovať povinnosť ÚFT vo vzťahu k zásade výrazne nenarušať (DNSH) environmentálny alebo sociálny cieľ udržateľnej investície vo vzťahu k zverejňovaniu hlavných nepriaznivých vplyvov (ďalej len „PAI“) investičných rozhodnutí na faktory udržateľnosti<sup>20</sup>. Na prvý pohľad môže ísť o drobné precizovanie ustanovení delegovaného nariadenia k SFDR, avšak významovo sa navrhovalo zvýšiť povinnosť ÚFT tak, aby zverejnené informácie k udržateľným investíciám a podmienke výrazne nenarušiť (DNSH) uvádzali, ako sa **berú do úvahy** ukazovatele nepriaznivých vplyvov uvedených v tabuľke 1, 2 a 3 prílohy I delegovaného nariadenia k SFDR ako aj **opis prahových hodnôt alebo kritérií** používaných na určenie, či udržateľné investície výrazne nenarušia žiadne environmentálne alebo sociálne ciele, **a ako sa určujú**<sup>21</sup>. V anglickom jazyku ESAs navrhujú zmeniť termín „*consider*“ na „*take into account*“, čo významovo znamená, že ÚFT musí povinne vziať do úvahy každý jeden z ukazovateľov uvedených v tabuľke 1 prílohy I delegovaného nariadenia k SFDR a prípadne iné relevantné ukazovatele z tabuľky 2 alebo 3 tejto prílohy, určiť pre každý jeden z týchto povinných alebo zvolených ukazovateľov hraničné kritériá, posúdiť, či investícia spĺňa tieto hraničné kritériá a ak áno, až následne sa môže v rámci investičného rozhodovacieho procesu pristupovať k tejto investícii ako k udržateľnej investícii podľa nariadenia SFDR.

Koncept „bezpečného prístavu“ platí pre dlhové investície do činností zosúladených s EÚ taxonómiou, ktoré možno automaticky kvalifikovať ako udržateľné investície podľa nariadenia SFDR. Napríklad investícia do Európskeho zeleného dlhopisu, prostredníctvom ktorého sa financuje hospodárska činnosť zosúladená s EÚ taxonómiou bude predstavovať jednak environmentálne udržateľnú investíciu podľa nariadenia TR ako aj udržateľnú investíciu podľa nariadenia SFDR. Koncept „bezpečného prístavu“ neplatí automaticky pri investíciách do akcií spoločnosti.<sup>22</sup> To znamená, že pri investíciách, kde nie je jasné použitie ich výnosov a teda nefinancujú konkrétnu činnosť, ale financujú spoločnosť ako celok, existujú niektoré dodatočné požiadavky, ktoré si musí ÚFT posúdiť predtým, ako určitú investíciu označí ako udržateľnú. ÚFT musí posúdiť, či je dostatočne veľký podiel činností podniku, do ktorého sa investuje, prispieva k environmentálnemu cieľu, aby sa investícia ako celok kvalifikovala ako udržateľná investícia. Ďalej musí zabezpečiť

<sup>20</sup> Final Report on draft Regulatory Technical Standards on the review of PAI and financial product disclosures in the SFDR Delegated Regulation, z decembra 2023, JC 2023 55, strana 3.

<sup>21</sup> Final Report on draft Regulatory Technical Standards on the review of PAI and financial product disclosures in the SFDR Delegated Regulation, z decembra 2023, JC 2023 55, napríklad strana 36 vo vzťahu k navrhovanej novele článku 26 delegovaného nariadenia k SFDR.

<sup>22</sup> OZNÁMENIE KOMISIE o výklade a vykonávaní určitých právnych ustanovení nariadenia o taxonómii EÚ a prepojeniach na nariadenie o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (2023/C 211/01)

to, aby ostatné ekonomické aktivity spoločnosti nijako výrazne nepoškodzovali (DNSH) environmentálne alebo sociálne ciele.<sup>23</sup>

Zaujímavé je zistenie z testovaní spotrebiteľov, ktoré poukázali na fakt, že spotrebiteľia si mylia pojem udržateľnej investície s pojmom environmentálne udržateľná investícia. Taktiež po prečítaní produktových materiálov niektorí spotrebiteľia dospeli k záveru, že ak je investícia udržateľnou investíciou, znamená to vyššiu úroveň udržateľnosti ako v prípade, ak ide o investíciu v súlade s EÚ taxonómiou (environmentálne udržateľná investícia)<sup>24</sup>. Pre vnímanie spotrebiteľov nemusí byť súbežná existencia dvoch odlišných konceptov (environmentálne) udržateľnej investície vítaná z dlhodobého hľadiska.<sup>25</sup> Práve z tohto dôvodu navrhujú Európske orgány dohľadu ESAs ako aj ESMA samostatne, aby sa v budúcnosti používala len jedna definícia pre udržateľné investície.<sup>26</sup>

## Záver

Pri investíciách do dlhových nástrojov, ktoré majú určené použitie prostriedkov na zosúladenie sa s EÚ taxonómiou podľa nariadenia TR a spĺňajú všetky podmienky pre to, aby ich bolo možné kvalifikovať ako environmentálne udržateľné investície je možné prezumovať, že zároveň pôjde o udržateľné investície podľa nariadenia SFDR. V tomto príspevku však opisujeme, že pri investíciách do akcií alebo do dlhových nástrojov bez určenia použitia prostriedkov je zložitejšia. ÚFT musí vykonať dvojité vyhodnotenie: (i) najprv vyhodnotiť, či investícia predstavuje environmentálne udržateľnú investíciu podľa nariadenia TR posúdením všetkých definíčných znakov, vrátane posúdenia konceptu výrazne nenarušiť DNSH podľa nariadenia TR. Následne musí vyhodnotiť, či dostatočne veľký podiel činností podniku prispieva k environmentálnemu cieľu a zároveň skontrolovať, či sú ostatné hospodárske činnosti podniku v súlade s environmentálnymi prvkami zásady výrazne nenarušiť (DNSH) podľa nariadenia SFDR, t.j. či výrazne nepoškodzujú (DNSH) environmentálne alebo sociálne ciele zohľadnením najmenej 18 ukazovateľov hlavných nepriaznivých vplyvov (PAI) na faktory udržateľnosti ako aj posúdiť všetky ďalšie definíčné znaky udržateľnej investície podľa nariadenie SFDR. Pri investíciách do týchto aktív to znamená, že koncept výrazne nenarušiť (DNSH) sa posudzuje dvakrát a podľa rôznej metodiky. Toto prispieva k vysokej komplexite rámcu udržateľných financií a vyžaduje od ÚFT, aby mali precízne nastavené in-

<sup>23</sup> DFSA Sustainable investments – requirements and practices, Júl 2025, prístupné na:

<sup>24</sup> Spoločné stanovisko ESAs k SFDR, 18. 06. 2024, odsek 40, s. 17. (z anglického Joint ESAs Opinion On the assessment of the Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) published on June 18, 2024).

<sup>25</sup> Spoločné stanovisko ESAs k SFDR, 18.06. 2024, odsek 42, s. 17. (z anglického Joint ESAs Opinion On the assessment of the Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) published on June 18, 2024).

<sup>26</sup> ESMA Opinion: Sustainable investments: Facilitating the investor journey. A holistic vision for the long term. ESMA Opinion of 24 July 2024. ESMA36-1079078717-2587.

terné procesy spojené s prijímaním investičných rozhodnutí vo vzťahu k rôznym druhom aktív rôznym spôsobom.

Na druhej strane existuje prieskum o tom, ako spotrebitelia vnímajú existenciu dvoch súbežne existujúcich pojmov: udržateľnej investície a environmentálne udržateľnej investície. Z tohto prieskumu vyplýva, že spotrebitelia vnímajú tieto pojmy tak, že udržateľná investícia je „udržateľnejšia“ ako environmentálne udržateľná investícia a celkovo môžu mať spotrebitelia problém vnímať potrebu existencie dvoch kategórií udržateľných investícií. Nie je preto prekvapujúce, že ESAs ako aj ESMA vo svojich zverejnených správach poukazujú na to, že tieto koncepty je vhodné zjednotiť a prispieť tým k zjednodušeniu rámca udržateľných financií.

## Zoznam použitej literatúry

RYSZAWSKA, Bożena: Sustainability Transition Needs Sustainable Finance. *Copernican Journal of Finance & Accounting*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, vol. 5, no. 1, 2016, pp. 185-194, DOI:10.12775/CJFA.2016.011

OZILI, Peterson K.: Making sustainable finance sustainable. *Financial Internet Quarterly* 2021. 17 (3), pp. 64-70.

HUMMEL, Katrin – JOBST, Dominik: An Overview of Corporate Sustainability Reporting Legislation in the European Union. In. *Accounting in Europe* (09 Feb 2024), DOI: 10.1080/17449480.2024.2312145

BADENHOOP, Nikolai – HACKMANN, Angelina – MÜCKE, Christian – PELIZON, Loriana: Quo vadis sustainable funds? Sustainability and taxonomy-aligned disclosure in Germany under the SFDR, SAFE White Paper, No. 94, Leibniz Institute for Financial Research SAFE, Frankfurt a. M., 2023, prístupné na: <https://hdl.handle.net/10419/273716>

ZETZCHE, Dirk A. – ANKER – SORENSEN, Linn: Regulating Sustainable Finance in the Dark. *European Business Organization Law Review* (2022) 23:47–85. <https://doi.org/10.1007/s40804-021-00237-9>

HESEKOVÁ, Simona: Problematika ESG na finančných trhoch. V. Slovensko-české dni daňového práva. Daňové právo a nové javy v ekonomike. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice 2023. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. <https://doi.org/10.33542/VSCD-0269-5-07>

CREMASCO, Chiara – BONI, Leonardo: Is the European union (EU) sustainable finance disclosure regulation (SFDR) effective in shaping sustainability objectives? An analysis of investment funds' behaviour. *Journal of Sustainable Finance and Investment*, 2022, 14(4), 1018–1036. <https://doi.org/10.1080/20430795.2022.2124838>

Európska komisia: Prehľad udržateľných financií. [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en)

Konsolidované znenie otázok a odpovedí k nariadeniu SFDR a k delegovanému nariadeniu k SFDR zverejnené 04. 08. 2025 [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-05/JC\\_2023\\_18\\_-\\_Consolidated\\_JC\\_SFDR\\_QAs.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-05/JC_2023_18_-_Consolidated_JC_SFDR_QAs.pdf)

Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Akčný plán: Financovanie udržateľného rastu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

Stanovisko ESMA k rámcu udržateľných financií, 24.07.2024, ESMA36-1079078717-2587, s. 5 (z anglického ESMA Opinion: Sustainable investments: Facilitating the investor journey. A holistic vision for the long term. ESMA Opinion of 24 July 2024.

ESMA36-1079078717-2587) [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-07/ESMA36-1079078717-2587\\_Opinion\\_on\\_the\\_functioning\\_of\\_the\\_Sustainable\\_Finance\\_Framework.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-07/ESMA36-1079078717-2587_Opinion_on_the_functioning_of_the_Sustainable_Finance_Framework.pdf)

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2139 zo 4. júna 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prispievajúcu k zmierneniu zmeny klímy alebo adaptácii na zmenu klímy, a na určenie toho, či daná hospodárska činnosť výrazne nenaruša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2139&qid=1700662669552>

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2023/2486 z 27. júna 2023, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prispievajúcu k udržateľnému využívaniu a ochrane vodných a morských zdrojov, prechodu na obehové hospodárstvo, prevencii a kontrole znečisťovania alebo ochrane a obnove biodiverzity a ekosystémov, a na určenie toho, či táto hospodárska činnosť výrazne nenaruša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov, a ktorým sa mení delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178, pokiaľ ide o osobitné zverejňovanie informácií o týchto hospodárskych činnostiach [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202302486](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=OJ%3AL_202302486)

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2022/1288 zo 6. apríla 2022, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088, pokiaľ ide o regulačné technické predpisy, upresnením podrobností obsahu a prezentácie informácií v súvislosti so zásadou „výrazne nenarušiť“, upresnením obsahu, metódik a prezentácie informácií v súvislosti s ukazovateľmi udržateľnosti a nepriaznivými vplyvmi na udržateľnosť, ako aj obsahu a prezentácie informácií v súvislosti s presadzovaním environmentálnych alebo sociálnych vlastností a udržateľnými investičnými cieľmi v predzmluvných dokumentoch, na webových sídlach a v pravidelných správach <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1288&qid=1672668964139>

Final Report on draft Regulatory Technical Standards on the review of PAI and financial product disclosures in the SFDR Delegated Regulation, z decembra 2023, JC 2023 55. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-12/JC\\_2023\\_55\\_-\\_Final\\_Report\\_SFDR\\_Delegated\\_Regulation\\_amending\\_RTS.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-12/JC_2023_55_-_Final_Report_SFDR_Delegated_Regulation_amending_RTS.pdf)

OZNÁMENIE KOMISIE o výklade a vykonávaní určitých právnych ustanovení nariadenia o taxonómii EÚ a prepojeniach na nariadenie o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (2023/C 211/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0616\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0616(01))

DFSA Sustainable investments – requirements and practices, Júl 2025, prístupné na: <https://www.finanstilsynet.dk/Media/638869466711416904/Sustainable%20investments%20%20%20requirements%20and%20practices.pdf>

Spoločné stanovisko ESAs k SFDR zo dňa 18. 06. 2024 (z anglického Joint ESAs Opinion On the assessment of the Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) published on June 18, 2024). [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-06/JC\\_2024\\_06\\_Joint\\_ESAs\\_Opinion\\_on\\_SFDR.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-06/JC_2024_06_Joint_ESAs_Opinion_on_SFDR.pdf)

### Abstrakt:

Príspevok sa zameria na výklad princípu výrazne nenarušiť (*do not significantly harm*, DNSH), ktorý je súčasťou podmienok, ktoré musia spĺňať environmentálne udržateľné investície podľa nariadenia EP a Rady (EÚ) 2020/852 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií (TR) a udržateľné investície podľa nariadenia EP a Rady (EÚ) 2019/2088 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (SFDR). Napriek tomu, že obe nariadenia používajú rovnakú terminológiu, obsah týchto princíпов (DNSH) je rozdielny s dopadom na procesy účastníkov finančného trhu (ÚFT) pri vyhodnocovaní vhodných investícií. Cieľom príspevku je poukázať na to, že pri prijímaní investičných rozhodnutí, či investovať do niektorých dlhových a do kapitálových nástrojov, je potrebné vyhodnocovať podmienku výrazne nenarušiť (DNSH) podľa rôznej metodiky. Toto prispieva k vysokej komplexite rámca udržateľných financií a vyžaduje od ÚFT, aby mali precízne nastavené interné procesy spojené s prijímaním investičných rozhodnutí vo vzťahu k rôznym druhom aktív.

**Kľúčové slová:** udržateľná investícia, SFDR, EÚ taxonómia, environmentálne udržateľná investícia, výrazne nenarušiť (DNSH)

### O autorke:

*JUDr. Katarína Poliaková, LL.M.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,  
Katedra finančného práva

poliakova42@uniba.sk

## THE DIFFERENCE BETWEEN ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE INVESTMENT AND SUSTAINABLE INVESTMENT IN RELATION TO THE ASSESSMENT OF THE PRINCIPLE OF SIGNIFICANT DO NOT DISTURB (DNSH)

### Abstract:

The paper will focus on the interpretation of the do not significantly harm principle, which is part of the conditions that must be met by environmentally sustainable investments according to the EP and Council Regulation (EU) 2020/852 on creating a framework to facilitate sustainable investments (TR) and sustainable investments according to the EP and Council Regulation (EU) 2019/2088 on the sustainability-related disclosures in the financial services sector (SFDR). Despite the fact that both regulations use the same terminology, the content of these principles is different with the impact on the processes of financial market participants (FMP) when making investment decisions. The aim of the paper is to point out that when making investment decisions, whether to invest in certain debt and capital instruments, it is necessary to assess the concept of do not significantly harm (DNSH) according to different methodologies. This contributes to the highly complex framework of sustainable finance and the need to set up thoroughly internal processes differently in relation to different types of assets by the FMPs.

**Keywords:** sustainable investment, SFDR, EU taxonomy, environmentally sustainable investment, does not significantly harm (DNSH)

## UDRŽITELNÝ ROZVOJ JAKO POLITICKÝ KONCEPT A PRINCIP V MEZINÁRODNÍM A UNIJNÍM PRÁVU

*Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*

*Lidé nepotřebují ohromné automobily, potřebují úctu.*

*Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, J. Randers*

*Náš největší problém není v tom, že by někdo s takovým programem nesouhlasil, ale v tom, že trvale udržitelný rozvoj chce po politicích, aby přišli s programem, který potěší voliče, kteří se ještě nenarodili, ale rozladí voliče, kteří volí dnes.*

*Lloyd Timberlake*

### Úvodem

Právnická fakulta Univerzity Karlovy se již několik let aktivně zapojuje na přelomu září a října do tzv. Evropského týdne udržitelného rozvoje (ETUR). Jedná se o celoevropský festival akcí, konají se např. konference, výstavy, workshopy, semináře, filmová promítání, komunitní setkání, dny otevřených dveří a mnohé další aktivity.<sup>1</sup>

Festival se zrodil z pravidelných zastřešujících iniciativ, týdnů udržitelného rozvoje, které se konaly v Německu, Francii a Rakousku a posléze pak inspirovaly nové iniciativy napříč jednotlivými členskými státy. Myšlenka na celoevropský týden udržitelného rozvoje byla představena ministry životního prostředí Francie, Německa a Rakouska na zasedání Rady pro životní prostředí 28. října 2014. Účelem bylo sjednotit stávající projekty do jednoho a inspirovat podobné aktivity v dalších státech Evropské unie. Projekt je podporovaný Evropskou sítí udržitelného rozvoje. V roce 2015 se Evropský týden udržitelného rozvoje uskutečnil napříč celou Evropou ve dnech 30. května – 5. června. Celkem se do něj zapojilo 29 zemí a uskutečnilo se 3690 akcí. Od roku 2015 se koná každoročně i v České republice.

Kde se vlastně vzal pojem udržitelný rozvoj? A jaký význam pro mezinárodní a unijní právo životního prostředí tento pojem, ale i koncept a princip měl a má i v současné době?

Pro odpovědi se musíme vrátit nejprve hluboko do historie předchozího století. Po druhé světové válce, ale pak zejména od přelomu 50. a 60. let minulého století představitelé vědy a výzkumu postupně zveřejňovali výsledky své dlouholeté práce. Upozorňovali světovou veřejnost na problémy spojené se znečišťováním planety

<sup>1</sup> <https://www.tydenudrzitelnosti.cz/#top>

Země chemickými látkami (Rachel Carsonová, *Silent Spring*, 1962<sup>2</sup>) či s čerpáním přírodních zdrojů (Jean Dorst, *Avant que Nature meure*, 1965<sup>3</sup>). Už se nejednalo jen o epizodní lokální environmentální katastrofy, jako byl např. smog v Londýně v zimě 1952. Už se jednalo o problémy přesahující hranice států či jednotlivých kontinentů.

Vědci z této éry ale navazovali již na své předchůdce, ať již to byl z oblasti přírodních věd prof. Aldo Leopold v 30. letech, se svojí ekologickou etikou a nebo dokonce z oblasti politiky, jako byl americký prezident Theodor Roosevelt. Připomeňme alespoň pár slov z jeho projevu na konferenci o ochraně přírodních zdrojů: „*Obohatili jsme se nadměrným využíváním přírodních zdrojů a jsme hrdi na náš pokrok. Ale přišel čas k vážnému zamýšlení nad tím, co se stane, až nebudou lesy, až budou vyčerpány zásoby uhlí, železa a nafty, až bude půda ještě více ochuzena a splavena do řek, a tím znečištěny jejich vody, zničena pole a ztížena plavba.*“<sup>4</sup> Zní to moderně, že? Ovšem onen projev byl vyřčen již v roce 1908, tedy v době, kdy na severoamerickém kontinentu byl kouřící tovární komín symbolem hospodářské prosperity a pokroku. Koncem 30. let již ale vše bylo v americké společnosti jinak a právě toto společenské paradigma bylo zbořeno rozhodnutím arbitrážního tribunálu ve sporu USA vs. Kanada, které v mezinárodním právu známe pod názvem *Trail Smelter Case*.<sup>5</sup>

Generální tajemník OSN Maha Thray Sith U Thant ve svém projevu v Paříži na konferenci o biosféře v roce 1968 přednesl zprávu o stavu životního prostředí planety a důrazně vyzval světovou veřejnost k nápravě neudržitelného stavu. „*Nechci vypadat příliš dramaticky, ale z informací, které jsou mi jako generálnímu tajemníkovi dostupné, mohu usuzovat pouze na to, že členské státy OSN mají možná jen deset let na urovnání svých dávných sporů a na to, aby zahájili globální spolupráci, která by učinila přítrž závodům ve zbrojení, zlepšila životní prostředí lidstva, zmírnila populační explozi a poskytla potřebnou energii rozvojovému úsilí. Pokud se v nadcházejícím desetiletí k takovéto globální spolupráci nepřistoupí, velice se obávám, že problémy, o kterých jsem se zmiňoval, dosáhnou tak závažných rozměrů, že se dostanou mimo naši schopnost je ovládat.*“<sup>6</sup> Generální tajemník následně vyzval členské státy OSN k účasti na první celosvětové konferenci o životním prostředí. Konference byla svolána usnesením Valného shromáždění OSN č. 2398 z roku 1969. Stockholmská konference „*Only One Earth*“, konaná ve dnech 5.–16. června 1972 (bez účasti Československa), představovala milník ve vývoji mezinárodních vztahů v oblasti ochrany životního prostředí. Závěrečná Stockholmská deklarace pak představila základní principy tehdy vznikající mezinárodní politiky ochrany životního prostře-

<sup>2</sup> Carson, R. *Tiché jaro*. Překlad: Filip Drlík. Nakladatelství Host, Praha, 2021.

<sup>3</sup> Dorst, J. *Ohrožená příroda*. Překlad: Mária Lexová. Orbis Praha, 1974.

<sup>4</sup> In Dorst, J. *Ohrožená příroda*. Překlad: Mária Lexová. Orbis Praha, 1974, s. 11.

<sup>5</sup> Anton, D., Charney, J., Sands, P., Schoenbaum, T., Young, M. *International Environmental Law: Cases, materials, problems*. LexisNexis, Newark, 2007, s. 431–450.

<sup>6</sup> Meadows, D., Meadows Do., Randers, J. Překlad: Pavla Polechová a Ladislav Zvolánek. *Překročení mezí*. Nakladatelství Argo, Praha 1995. s. 34.

dí, mnohé se uplatňují i v současném právu životního prostředí. Na druhou stranu ještě v ní nebyl zakotven princip udržitelného rozvoje, i když některé jeho prvky by se z ní daly interpretovat, např. zásada 1. „Člověk má základní právo na svobodu, rovnost a přiměřené životní podmínky v prostředí takové kvality, které umožňuje důstojný a spokojený život, a nese vážnou odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné i budoucí generace.“ či zásada 14: „Racionálním plánováním by se měly řešit konflikty mezi životním prostředím a rozvojem“.<sup>7</sup>

### Meze růstu a Překročení mezí

Na obsah agendy Stockholmské konference měla zásadní vliv publikace Římského klubu *Meze růstu* (1972), jejíž autoři Dennis Meadows, Donnela Meadows a kol. na základě rozboru hospodářských trendů od začátku století až do poč. 70. let s pomocí počítačové simulace (model World 3) přesvědčivě ukázali, že hlavním „vínkem“ zamoření a znečištění životního prostředí na planetě je ničím nekorigovaný hospodářský růst společnosti, který měl za uplynulých 70 let v rámci 20. století exponenciální charakter.<sup>8</sup>

V letošním roce si připomínáme výročí tragické smrti Josefa Vavrouška<sup>9</sup>. Byl to především on, kdo vnesl na počátku 90. let 20. st. do československé politiky diskuzi o trvale udržitelném rozvoji. Coby přítel Dennise Meadowse publikoval v *Hospodářských novinách* dne 25. listopadu 1994 recenzi nové publikace manželů Meadowsových, navazující na jejich již legendární *Meze růstu*, tentokrát s názvem *Překročení mezí*, s podtitulem *Konfrontace globálního kolapsu s představou trvale udržitelné budoucnosti*.

Z recenze Josefa Vavrouška si dovoluji část ocitovat:<sup>10</sup> „*Kniha kolektivů pod vedením manželů Meadowsových Meze růstu publikovaná v roce 1972 velmi důrazně ukazuje na zdánlivě samozřejmou, ale často nerespektovanou skutečnost: v žádném systému s omezenými zdroji nemůže pokračovat růst po libovolně dlouhou dobu; dříve nebo později zde spotřeba zdrojů překročí přirozené hranice a dojde ke kolapsu systému jako celku. A zároveň autoři knihy upozornili na to, že také naše planeta je systémem, jehož zdroje jsou limitované. Kniha Meze růstu vzbudila obrovské diskuze. Řadu tehdejších sporů vyřešil čas. Základní tezi o neudržitelnosti trvalého kvantitativního růstu (zejména exponenciálního) v planetárním měřítku přijala drtivá většina světového společenství jako nesporný, i když poněkud nepříjemný fakt – svědčí o tom*

<sup>7</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment [From Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, June 1972.] <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>

<sup>8</sup> Moldan, B. (ed.). Konference OSN o životním prostředí a rozvoji. Dokumenty a komentáře. Management Press, Praha 1993, s. 224.

<sup>9</sup> Viz časopis *České právo životního prostředí* č. 4/2024 (74).

<sup>10</sup> Text recenze je rovněž součástí českého překladu knihy *Překročení mezí*. Nakladatelství Argo, Praha 1995.

například závěry konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, červen 1992). Zároveň se však ukázalo, že vývoj ve světě poměrně přesně sledoval trendy předpovězené v Mezích růstu. Dlouhodobě neudržitelné procesy charakterizované exponenciálním růstem tedy pokračovaly navzdory politickým prohlášením a dobrým předsevzetím. Počátkem 90. let se proto autoři Mezí růstu k dané problematice vrátili a svoje doplněné a rozšířené poselství shrnuli v knize *Překročení mezí (Beyond the Limits)*<sup>11</sup>.

Tato druhá kniha manželů Meadowsových významně ovlivnila obsah jednání druhé celosvětové konference OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED) v brazilském Riu de Janeiro v roce 1992.

### Naše společná budoucnost

Ale vraťme se na chvíli zpátky do 80. let 20. stol. Valné shromáždění OSN ustanovilo v roce 1983 Světovou komisi pro životní prostředí a rozvoj (*United Nations World Commission on Environment and Development – WCED*).

Komise byla pověřena úkolem analyzovat vztah mezi hospodářským rozvojem a poškozováním životního prostředí a navrhnout podstatně účinnější způsoby, jak problémy řešit. Pracovala pod vedením norské ministerské předsedkyně paní Gro Harlem Brundtlandové a v roce 1987 představila na 42. zasedání VS OSN svou zprávu **Naše společná budoucnost** (*Our common future*).<sup>11</sup>

Komise se věnovala těmto třem oblastem:

- 1) Prozkoumání stavu životního prostředí a formulaci realistických návrhů na zlepšení situace;
- 2) Návrhu nových forem mezinárodní spolupráce, které povedou k žádaným změnám;
- 3) Návrhům zvýšení úrovně spolupráce mezi jednotlivými dobrovolnými organizacemi, obchodem, ústavy a vládami.

Hned v úvodu (v sekci „Od jedné země k jednomu světu“) zpráva přichází s návrhem, aby problémy životního prostředí v celosvětovém měřítku byly řešeny nikoli zastavením hospodářského rozvoje, nýbrž novým typem hospodářského růstu, který byl nazván trvale udržitelným rozvojem (*sustainable development*).

Zpráva uvádí též definici pojmu, podle níž „*Trvale udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje společnosti, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby*“.

Udržitelný rozvoj je tedy takový druh rozvoje, který se zároveň snaží odstranit nebo zmírnit negativní projevy dosavadního způsobu vývoje lidské společnosti. Minulý i současný vývoj založený především na ekonomickém růstu se nezvratně

<sup>11</sup> Moldan, B. (ed.). Konference OSN o životním prostředí a rozvoji. Dokumenty a komentáře. Management Press, Praha 1993, s. 224–225.

podepisuje na podobě a fungování naší planety. Většina přírodních zdrojů je konečná a jejich nadměrné čerpání naši planetu poškozuje, jedná se tudíž v podstatě o rozvoj na dluh.

Zasedání Valného shromáždění OSN v roce 1987 zprávu komise Naše společná budoucnost přijalo. Avšak vzhledem ke spoustě nejasností se rozhodlo řešit otázky udržitelnosti na mezinárodní konferenci. Tou bylo jednání druhé celosvětové konference OSN o životním prostředí, tzv. UNCED, která se konala v Rio de Janeiro v roce 1992.

Koncept trvale udržitelného rozvoje se stal od té doby základem pro prakticky všechny mezinárodní úmluvy a dohody v oblasti nejen práva životního prostředí, ale i oborů souvisejících, ale také formulace nejrůznějších koncepčních strategických dokumentů či principem ovládajícím různé projekty.

### **Prameny práva životního prostředí přijaté na summitu OSN v Riu**

Konference UNCED se v roce 1992 zúčastnilo 178 států. Zatímco Stockholmské konference v roce 1972 se Československo z politických důvodů účastnit nesmělo, tentokrát tomu bylo naopak. Delegaci vedl Josef Vavroušek, tehdy člen federální vlády. Místopředsedou hlavního výboru konference a předsedou jedné ze tří pracovních skupin byl Bedřich Moldan.

Téma udržitelného rozvoje ovládlo téma snad všech jednání konference UNCED a významně se tento koncept promítl do dokumentů přijatých v Riu. Stěžejním dokumentem, i když jen charakteru *soft law*, byla **Deklarace o životním prostředí a rozvoji**. Obsahovala 27 článků, které představují základní zásady mezinárodního práva životního prostředí, některé jsou připomenutím Stockholmské deklarace, avšak řada z nich byla úplně nová. Zmiňme alespoň některé z hlediska relevance tématu udržitelnosti.

**Zásada 2** – V souladu s Chartou OSN a se zásadami mezinárodního práva mají státy plné právo užívat své vlastní zdroje ve shodě s vlastní politikou péče o životní prostředí a rozvoj společnosti a zároveň jsou státy zodpovědné za to, aby činnosti, které spadají pod jejich jurisdikci nebo kontrolu, nepoškozovaly životní prostředí jiných států nebo území, která pod jejich státní jurisdikci nespádají (např. Antarktida).

**Zásada 3** – Vyjadřuje jednu ze stěžejních zásad mezinárodního práva životního prostředí, princip mezigenerační solidarity. Lidé mají právo na rozvoj, který však musí být naplňován tak, aby odpovídal potřebám současných a budoucích generací, pokud jde o stav životního prostředí.

**Zásada 4** – V zájmu dosažení trvale udržitelného rozvoje musí ochrana životního prostředí tvořit nedílnou součást procesu rozvoje a nemůže být chápána odděleně.

**Zásada 5** – Uvádí odstraňování chudoby jako *conditio sine qua non* úspěšnosti realizace konceptu udržitelného rozvoje.

**Zásada 8** – S cílem dosáhnout udržitelného rozvoje a lepší kvality života pro všechny lidi by státy měly omezit a vyloučit neudržitelné modely výroby a spotřeby.

**Zásada 11** – Státy musejí vytvořit účinnou legislativu týkající se ochrany životního prostředí.

**Zásady 12 a 16** – Zahrnují vztahy ochrany životního prostředí k ekonomice (mezinárodnímu obchodu, investicím).

**Zásady 18 a 19** – Jedná se o zásady informovanosti mezi státy *a priori*, resp. *a posteriori*. Tyto zásady se dostaly do Deklarace z Ria na základě smutné zkušenosti evropských států s postupem vlády Sovětského svazu při havárii v černobylské jaderné elektrárně v dubnu 1986.

**Zásada 24** – Zakotvuje povinnost států i při ozbrojeném/válečném konfliktu respektovat mezinárodní právo zajišťující ochranu životního prostředí. Tato zásada nabyla mimořádné aktuálnosti v Evropě jednak ve válce v Jugoslávii začátkem 90.let a poté o třicet let později při agresi Ruské federace proti Ukrajině.

Druhým klíčovým dokumentem, rovněž charakteru *soft law*, přijatým na konferenci UNCED v Riu de Janeiru v r. 1992, byla tzv. **Agenda 21**. Šlo o nejrozsáhlejší a patrně nejdůležitější<sup>12</sup> výsledek konference UNCED. Jedná se o akční plán, který má 40 kapitol a zhruba 500 stránek. Text v podstatě rozpracovává obsah principu trvale udržitelného rozvoje ve čtyřech částech, první je věnována cílům Agendy 21, druhá se zabývá ochranou a správou přírodních zdrojů, třetí část se týká posilování role některých hlavních skupin aktérů environmentální politiky a čtvrtá část zkoumá prostředky, jak obsah Agendy 21 implementovat do praxe. Jedná se o témata financování, informovanosti a účasti veřejnosti či o otázky právních mechanismů.

Sluší se doplnit, že na rozdíl od předchozí, Stockholmské konference (1972) v průběhu konference v Riu se podařilo sjednat a otevřít k podpisu i dvě mezinárodní úmluvy typu *hard law*, řešící dodnes dva nejzávažnější globální environmentální problémy lidstva vůbec. Jedná se o Rámcovou úmluvu o změnách klimatu a o Úmluvu o biodiverzitě. V obou dvou se významně projevil i koncept udržitelného rozvoje.

V Rámcové úmluvě o změně klimatu je třeba uvést zejména čl. 3 odst. 4, podle kterého „(Smluvní) strany mají právo a měly by podporovat trvale udržitelný rozvoj. Přístupy a opatření k ochraně klimatického systému před změnou způsobenou člověkem by měly odpovídat specifickým podmínkám každé strany, měly by být integrovány do státních rozvojových programů a měly by brát v úvahu, že ekonomický rozvoj je základem opatření vůči změně klimatu.“

<sup>12</sup> Moldan, B. (ed.). Konference OSN o životním prostředí a rozvoji. Dokumenty a komentáře. Management Press, Praha 1993, s. 228.

V rámci textu Úmluvy o biodiverzitě je zase kladen akcent na trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů: Podle čl. 2 „*trvale udržitelné využívání znamená využívání složek biodiverzity takovým způsobem a v takovém rozsahu, který nevede k dlouhodobému poklesu biodiverzity, čímž se udržuje její schopnost uspokojovat potřeby a naděje současných a budoucích generací*“.

### Koncept udržitelnosti od Ria po Rio + 20

Lze vyjádřit názor, že konference v Riu 1992 byla vrcholem snah o formulaci mezinárodní environmentální politiky v dosavadních dějinách lidstva. V dalších desetiletích všechny další mezinárodní konference na výsledky z Ria již jen navazovaly a rozvíjely je. A z hlediska mezinárodního práva životního prostředí je třeba konstatovat, že mnoho dalších globálních mezinárodních úmluv již po roce 1992 přijato nebylo. Nedá se však říci, že z pohledu tématu, tedy prosazování konceptu, resp. principu udržitelného rozvoje by se dál již nic nedělo.

Na prvním místě je potřeba uvést úlohu generálního tajemníka OSN Kofiho A. Annana, kterou sehrál na přelomu tisíciletí také v oblasti mezinárodní diplomacie stran řešení globálních environmentálních problémů<sup>13</sup>. Nutno dodat, že v roce 2001 za své aktivity obdržel zcela po zásluze Nobelovu cenu míru. V odůvodnění Nobelova výboru stálo i ocenění jeho aktivit pro ochranu životního prostředí.

Na 19. zvláštním zasedání Valného shromáždění, někdy zvané také Summit Rio +5, v červnu 1997 byl diskutován „Program pro další naplňování Agendy 21“, který představoval kritiku nenaplňování cílů konference v Riu v roce 1992. Generální tajemník Kofi A. Annan zde vystoupil s projevem „Obnova Spojených národů: program reformy“, což byl návrh zaměření dalších budoucích summitů v oblasti udržitelného rozvoje. Značná část mezinárodního společenství začala chápat, že udržitelný rozvoj není záležitostí pouze resortů životního prostředí, jak bylo mylně po konferenci v Riu (1992) v řadě zemí interpretováno, ale že se jedná o záležitost všech resortů, od ekonomických po sociální.

Na tzv. Summitu Milénia v září 2000 byla schválena rezolucí konference tzv. Deklarace tisíciletí, stanovující závazky v oblastech míru, bezpečnosti, lidských práv a udržitelného rozvoje. Její součástí bylo mimo jiné schválení Rozvojových cílů tisíciletí (*Millennium Development Goals*). Obsahem je osm témat představujících požadavky na řešení převážně sociálních a zdravotnických témat. Sedmý cíl se týkal přímo i požadavku zajistit udržitelnost životního prostředí, v horizontu 2015:

- začlenit principy udržitelného rozvoje do národních politik a programů;
- zvrátit proces ubývání přírodních zdrojů;
- snížit na polovinu počet lidí, kteří nemají trvalý přístup k nezávadné pitné vodě;

<sup>13</sup> Ve funkci generálního tajemníka byl v letech 1997–2005.

- dosáhnout výrazného zlepšení životních podmínek alespoň 100 milionů lidí přebývajících v chudinských čtvrtích na předměstí velkoměst (slumech).

Posléze 55. zasedání Valného shromáždění OSN v prosinci 2000 v tomto kontextu rozhodlo vyhodnotit desetiletou implementaci závěrů Konference UNCED v Riu (1992) na 3. světové konferenci OSN, která se měla konat v jihoafrickém Johannesburgu v září 2002. Přípravy na tuto konferenci nebyly jednoduché. Přes deklarované snahy přispět maximálně k úspěchu summitu byly poznamenány neochotou hlavních hráčů mezinárodních politických, ekonomických a environmentálních vztahů k výrazným, novým závazkům při prosazování udržitelného rozvoje. Vliv na to měl nejen současný stav světové ekonomiky a její dopady na jednotlivé regiony, ale i krizové jevy v mezinárodních politických vztazích.<sup>14</sup>

Opět je zde třeba vyzdvihnout úlohu generálního tajemníka OSN Kofi A. Annana, jeho zprávu „*We, the people...*“, v níž pojmenoval základní globální problémy a navrhl způsoby jejich řešení.<sup>15</sup> Dále je třeba zdůraznit jeho podíl na návrhu agendy jednání konference v Johannesburgu, tzv. plán WEHAB (*Water, Energy, Health, Agriculture and Biodiversity*).<sup>16</sup> Iniciativa WEHAB se stala jedním z hmatatelných výsledků následujícího summitu v Johannesburgu. Přinesla stovky projektů financovaných z různých zdrojů, zejména vládami vyspělých států. Objem některých projektů dosáhl až stovek milionů dolarů. Nejvíce se jich zaměřilo na oblast vody, která je obecně považována za vůbec nejdůležitější, a v mnoha částech světa nedostatkový či kriticky ohrožený přírodní zdroj. Další oblasti, které se iniciativa týká, je energie, kde je kladen důraz na zajištění energetických služeb především prostřednictvím decentralizovaných systémů vhodných pro venkovské oblasti rozvojových zemí. Třetí oblastí je zdraví a životní prostředí, opět s přednostním zaměřením na chudé obyvatele, kteří jsou nejvíce ohroženi různým typem znečištění. Čtvrtým tématem je zemědělství se širokým spektrem otázek od ochrany půdy, přes biotechnologie až po světový trh s potravinami. Poslední oblastí je biodiverzita a ekosystémový management zahrnující problematiku ochrany biologické rozmanitosti na všech úrovních.<sup>17</sup>

Závěry 3. celosvětového summitu o udržitelném rozvoji v Johannesburgu shrnul výstižně prof. Bedřich Moldan v publikaci zachycující hlavní přijaté dokumenty a reflexe z konference.<sup>18</sup> Na této konferenci se sešlo na šedesát tisíc delegátů, zastu-

<sup>14</sup> Moldan, B. (ed.) Světový summit o udržitelném rozvoji, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2003, s. 93.

<sup>15</sup> Annan, K. A. *We the People, The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nation, s. 2000.

<sup>16</sup> <https://www.susana.org/knowledge-hub/resources?id=1386#> The WEHAB initiative

<sup>17</sup> Moldan, B. (ed.) Rámec pro realizaci opatření. Světový summit o udržitelném rozvoji. Pracovní skupina WEHAB. Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze, 2002. <https://www.czp.cuni.cz/knihovna/WEHAB/Celek.pdf>

<sup>18</sup> Moldan, B. (ed.) Světový summit o udržitelném rozvoji, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2003.

pujících vlády členských států OSN a nevládní organizace, aby diskutovali o tom, jak v praxi dále naplňovat zásady Agendy 21 tak, aby se pohnuli směrem k udržitelnému rozvoji.

Vrcholná část summitu v Johannesburgu byla zahájena 2. září 2002. Generální tajemník OSN Kofi A. Annan ve svém projevu zdůraznil mimo jiné společnou odpovědnost za osud planety a lidstva, vyzval k politické odvaze přijmout a implementovat závazky měnící dosavadní neudržitelné vzorce výroby a spotřeby, k vytvoření solidárního partnerství států i hlavních zájmových skupin.

Z pohledu tématu konceptu, resp. principu udržitelného rozvoje je třeba uvést význam Johannesburgské deklarace a Implementačního plánu<sup>19</sup>, tedy klíčových dokumentů, byť povahy *soft law*, přijatých v Johannesburgu. Výstižně uvádí čl. 8 Deklarace cestu od Stockholmské konference přes Rio de Janeiro až k Johannesburgu. „*Před třiceti lety jsme se ve Stockholmu dohodli na naléhavé nutnosti reagovat na problém poškozování životního prostředí. Před deseti lety na Konferenci UNCED v Riu de Janeiro jsme se dohodli, že ochrana životního prostředí a sociální a hospodářský rozvoj jsou pro udržitelný rozvoj, založený na zásadách z Ria, zásadní. Pro dosažení takového rozvoje jsme přijali celosvětový program nazvaný Agenda 21 a Deklaraci z Ria o životním prostředí a rozvoji, k nimž potvrzujeme svůj závazek. Konference v Riu byla významným mezníkem, který stanovil nový program pro udržitelný rozvoj.*“<sup>20</sup>

Obsáhlý Implementační plán přijatý na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v čl. 1 v podstatě zopakoval obsah čl.8 Deklarace a ještě se přihlásil i k cílům obsaženým v Deklaraci milénia a k závěrům důležitých konferencí OSN (zejména Rio plus 5) a v mezinárodních dohodách uzavřených po roce 1992 (tedy po Konferenci UNCTAD v Riu).

Summit v Johannesburgu však přinesl i některá zklamání. Především nebyla přijata žádná mezinárodní právně závazná úmluva (ve srovnání s konferencí v Riu 1992). Největší kritika se snesla na USA. Kvůli neochotě Bílého domu nebylo např. dosaženo výraznějšího a konkrétnějšího posunu v oblasti energetiky, především ve vztahu ke zvyšování podílu obnovitelných zdrojů energie. USA rovněž zpochybňovaly oprávněnost a vědeckou opodstatněnost některých principů, přijatých v Deklaraci z Ria (1992), jako např. princip předběžné opatrnosti, či principu společné, ale diferencované odpovědnosti.<sup>21</sup>

Jestliže byla 3. celosvětová konference v Johannesburgu vnímána jako méně úspěšná ve srovnání s 2. konferencí v Riu 1992, 4. summit OSN o udržitelném rozvoji, který se konal v červnu 2012, opět v Riu de Janeiro, známý jako konference

<sup>19</sup> K Implementačním plánu bylo přijato i okolo 300 tzv. prováděcích partnerských iniciativ.

<sup>20</sup> Moldan, B. (ed.) Světový summit o udržitelném rozvoji, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2003, s. 9.

<sup>21</sup> Lebeda P. Staň se změnou. In Moldan, B. (ed.) Světový summit o udržitelném rozvoji, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2003, s. 155.

Rio plus 20<sup>22</sup>, byla hodnocena jako neúspěšná.<sup>23</sup> Docent Pavel Nováček z Univerzity Palackého v Olomouci, předseda České Asociace Římského klubu, ve svém článku „Rio + 20: Od udržitelného rozvoje k ústupu?“ doslova uvádí: „Ve dnech 20. – 22. června 2012 se konala v brazilském městě Rio de Janeiro Konference OSN o udržitelném rozvoji, tzv. Rio + 20. Dost možná bude jednou právě toto setkání vnímáno jako to, kdy pohasly naděje na účinné prosazování principů udržitelného rozvoje v nadnárodním, resp. globálním měřítku. Představitelé států světa se zde nedohodli prakticky na ničem, jen si potvrdili závazky z minulých konferencí. Závěrečný dokument o rozsahu 53 stran má ambiciózní název *Budoucnost, kterou chceme*. Jak by měla vypadat žádoucí budoucnost zřejmě není a jak nezbytné změny prosadit, už vůbec ne... Letošní Konference Rio + 20 jen dovršuje proces naší ochoty o udržitelném rozvoji „žvanit“, ale naprosté neochoty na mezinárodní úrovni něco pro jeho prosazení udělat. Velmi výstižně to již dříve vyjádřila prezidentka Finska Tarja Kaarina Halonen: „Známe fakta. Víme, co chceme. Víme, jak toho dosáhnout. Jediné, co potřebujeme, je vůle to udělat.“<sup>24</sup>

Dodávám, že nejen, že v Rio 2012 nebyly přijaty žádné mezinárodní právně závazné úmluvy typu *hard law*, ale nebyly schváleny ani jiné důležité návrhy, jako např. na vytvoření Světové organizace pro životní prostředí, podporovaný především evropskými a africkými zeměmi, nebo návrh na vytvoření Vysokého komisaře OSN pro budoucí generace.

V rámci summitu se diskutovala dvě hlavní témata: zelená ekonomika v kontextu odstranění chudoby a reforma institucí. Zároveň se na konferenci probírala témata sedmi oblastí udržitelného rozvoje, kterým OSN přikládá největší pozornost. Jsou to:

- vytvoření vhodných tzv. zelených pracovních míst a sociální začleňování,
- čistá a obnovitelná energie pro všechny,
- udržitelná města,
- potravinová bezpečnost a ekologické zemědělství,
- udržitelné nakládání se zásobami vody,
- využívání oceánů a
- připravenost na katastrofy<sup>25</sup>

Jediným podstatným výstupem konference je právně nezávazná společná deklarace „*The future we want*“, která obsahuje všechny tematické oblasti, které

<sup>22</sup> <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio2012>

<sup>23</sup> Např. Stejskal, J. Rio+20: Bezzubá dohoda vyvolala otázky, zda mají obři summitu OSN vůbec smysl. Ekolist.cz 2012. <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rio-20-bezzuba-dohoda-o-udrzitelnem-rozvoji-vyvolala-otazniky-zda-maji-obri-summitu-osn-vubec-smysl>

<sup>24</sup> Nováček, P. Rio + 20: Od udržitelného rozvoje k ústupu? Tribúna, 3/2012. [http://publikacie.uke.sav.sk/sites/default/files/2012\\_3\\_156\\_157\\_novacek.pdf](http://publikacie.uke.sav.sk/sites/default/files/2012_3_156_157_novacek.pdf)

<sup>25</sup> 7 Critical Issues at Rio+20, UNCSD.2012, [https://enwikiwiki.cz/wiki/Konference\\_Rio+20](https://enwikiwiki.cz/wiki/Konference_Rio+20)

např. Evropská unie považuje za podstatné pro rozvoj zelené ekonomiky (voda, energetika, zaměstnanost nebo zemědělství). Snaží se vytvořit základ pro Cíle udržitelného rozvoje, které budou snadno komunikovatelné, aplikovatelné pro všechny země a proces jejich vytvoření bude koordinován s procesem hodnocení Rozvojových cílů tisíciletí.

Dokument především vyzývá k racionalizaci neefektivních dotací fosilních paliv a k eliminaci škodlivých dotací. Byl také přijat Desetiletý rámec programů pro udržitelnou spotřebu a výrobu. Deklarace se zabývá i tím, že neefektivní Komise OSN pro udržitelný rozvoj bude nahrazena politickým fórem na vysoké úrovni, jehož podoba bude definována mezivládním procesem. Dokument také zdůrazňuje nutnost většího zapojení občanské společnosti a soukromého sektoru, včetně podpory udržitelného chování podniků.<sup>26</sup>

Výsledky summitu Rio plus 20 (2012) byly komentovány i viceprezidentem konference, prof. Bedřichem Moldanem: „*Ani Bedřich Moldan, viceprezident konference a zároveň ředitel Centra environmentálních studií UK, není z výsledného dokumentu nadšený: „Kdybychom soudili jen podle výsledků dosažených v Riu 1992, tak je to velmi ubohé,“ řekl Ekolistu Bedřich Moldan. „Řada procesů je ale nastartovaných a bude pokračovat,“ uvedl Moldan. „Aspoň zmínky v textu jsou, a to nám dává základ pro pokračování.*“<sup>27</sup>

### Agenda pro udržitelný rozvoj 2030

Tak trochu měl pan profesor Moldan pravdu. Nyní tedy něco optimističtějšího. V návaznosti na 8 rozvojových cílů milénia přijatých na Summitu v New Yorku 2000 a Deklaraci z Rio de Janeira z r. 2012 byl na summitu OSN 25. září 2015 v New Yorku přijat dokument *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (Přeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj 2030)*, jehož součástí jsou i Cíle udržitelného rozvoje (SDGs). Procesu přijetí této globální agendy předcházela tříletý proces vyjednávání, který byl zahájen na Konferenci OSN o udržitelném rozvoji v Riu de Janeiru (tzv. konference Rio+20) v červnu 2012. Tohoto procesu se zúčastnily nejen všechny členské státy OSN, ale také zástupci občanské společnosti, soukromé sféry a akademické obce.

V návaznosti na úspěch a globální rozsah aktivit v rámci 8 rozvojových cílů milénia přijatých na Summitu v New Yorku 2000 a platných do konce roku 2015, došlo Agendou pro udržitelný rozvoj 2030 k jejich rozšíření na 17 Cílů udržitelného rozvoje<sup>28</sup> a přesunutí zodpovědnosti za jejich naplňování z pouze rozvojových zemí

<sup>26</sup> <https://mzp.gov.cz/cz/pro-media-a-verejnost/aktuality/archiv-tiskovych-zprav/zastupci-statu-se-na-svetovem-summitu-o>

<sup>27</sup> In Stejskal, J. Rio+20: Bezzubá dohoda vyvolala otazníky, zda mají obří summitu OSN vůbec smysl. Ekolist.cz 2012. <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rio-20-bezzuba-dohoda-o-udrzitelnem-rozvoji-vyvolala-otazniky-zda-maji-obri-summitu-osn-vubec-smysl>

<sup>28</sup> SDG Actions Platform | Department of Economic and Social Affairs

na všechny členské státy OSN. Kromě samotné Agendy 2030 ovlivnil vznik nového paradigmatu udržitelného rozvoje v roce 2015 také *Akční program OSN z Addis Abeby o financování rozvoje*, ve kterém se země zavázaly ke spolupráci v oblasti technologií a inovací a potvrdily své závazky k poskytování oficiální rozvojové pomoci. Významný vliv měla dále také Pařížská dohoda, kterou přijaly smluvní strany Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v prosinci 2015 a přijetí Sendajského rámce pro omezování důsledků katastrof 2015–2030.

Agenda 2030 v rámci této transformace specifikuje pět oblastí kritické významnosti: lidé (vymýcení hladu a chudoby), udržitelné čerpání přírodních zdrojů, prosperita (ekonomický, sociální a technologický rozvoj půjde ruku v ruce s přírodou), mír a globální partnerství.<sup>29</sup>

**Cíle udržitelného rozvoje** (*Sustainable Development Goals*, dále jen „SDGs“) vstoupily v platnost 1. ledna 2016. Těchto 17 SDGs spojuje ekonomický, environmentální a sociální pilíř a tvoří společný globální rámec udržitelného rozvoje, který se týká nejen rozvojových, ale i rozvinutých zemí, včetně České republiky.<sup>30</sup> Státy světa se na summitu OSN v září 2015 rovněž zavázaly k Národnímu dobrovolnému přezkumu Agendy 2030 (Voluntary National Review, VNR), který je příležitostí pro každý stát informovat na globálním fóru OSN o tom, jak si stojí daný stát v plnění globálních Cílů udržitelného rozvoje (SDGs). Tyto přezkumy jsou prezentovány každý rok na Politickém fóru na vysoké úrovni pro udržitelný rozvoj (High Level Political Forum, HLPF<sup>31</sup>), které probíhá za účasti všech států světa každý rok v červenci v sídle OSN v New Yorku.

Ze 17 cílů udržitelného rozvoje zmiňme alespoň některé, dobře ilustrující spojení environmentálního, ekonomického a sociálního pilíře udržitelného rozvoje:

**SDG 4.** Zajistit rovný přístup k inkluzivnímu a kvalitnímu vzdělání a podporovat celoživotní vzdělávání pro všechny

**SDG 7.** Zajistit přístup k cenově dostupným, spolehlivým, udržitelným a moderním zdrojům energie pro všechny

**SDG 8.** Podporovat trvale udržitelný hospodářský růst a výrobu, plnou a produktivní zaměstnanost a důstojnou práci pro všechny

**SDG 11.** Vytvořit bezpečná, odolná a udržitelná města a obce (udržitelné plánování a správa měst a obcí)

**SDG 12.** Zajistit odpovědnou a udržitelnou spotřebu a výrobu (včetně udržitelného využívání přírodních zdrojů a oběhového hospodářství, zadávání veřejných zakázek, udržitelného cestovního ruchu atd.)

**SDG 13.** Přijmout bezodkladná opatření na zvládnání dopadů změny klimatu

<sup>29</sup> <https://mzp.gov.cz/agenda/udrzitelny-rozvoj/agenda-2030>

<sup>30</sup> <https://www.cr2030.cz/udrzitelny-rozvoj-ve-svete/svet>

<sup>31</sup> Nahradil v roce 2012 Komisi OSN pro udržitelný rozvoj.

**SDG 14.** Chránit a udržitelně využívat oceány, moře a mořské zdroje pro zajištění udržitelného rozvoje

**SDG 15.** Chránit, obnovovat a podporovat udržitelné využívání suchozemských ekosystémů, udržitelně hospodařit s lesy, potírat rozšiřování pouští, zastavit a následně zvrátit degradaci půdy a zastavit úbytek biodiverzity

**SDG 17.** Globální partnerství a rozvojová pomoc: mmj. podporovat univerzální, standardizovaný, otevřený, nediskriminační a spravedlivý multilaterální obchodní systém pod dohledem Světové obchodní organizace (WTO); zajistit prostředky finanční pomoci rozvojovým a nejméně rozvinutým zemím (zlepšení výběru daní, podpora investic, koordinované politiky oddlužení atd.).

Není bez zajímavosti uvést, jak si Česká republika stojí po deseti letech od přijetí 17 Cílů udržitelného rozvoje. Ve dnech 14. – 23. července 2025 proběhlo v sídle OSN v New Yorku Politické fórum na vysoké úrovni (HLPF). Na něm se prezentovaly výsledky 167 států světa, zapojených do plnění 17 SDG's Agendy 2030. Česká republika byla v hodnocení na 10. místě<sup>32</sup>, což lze jistě považovat za velký úspěch. Dokládá to, že ČR plní své globální závazky i lokálně a že je považována ve světě za zodpovědného partnera.<sup>33</sup>

### Co na to právo EU?

Evropská unie je v globálním světě v současné době jedním z mála tahounů, kteří se významně, soustavně a zodpovědně věnují ochraně životního prostředí a promítnutí principu udržitelného rozvoje do práva a politiky. Činí tak jak v ujednání, tak i v globálním celoplanetárním měřítku. O tom svědčí jak ustanovení čl. 191 Smlouvy o fungování EU (viz dále), tak i např. Rozhodnutí EP a Rady (EU) 2022/591 ze dne 6. dubna 2022, o 8. všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030. Mezi šesti tematickými prioritními cíli se vedle klasiky typu snížení emisí skleníkových plynů, přizpůsobení se změně klimatu či ochrany biodiverzity objevuje z hlediska udržitelnosti též přechod na cirkulární ekonomiku či udržitelnost hospodářských odvětví (snížení hlavních environmentálních a klimatických dopadů souvisejících s výrobou a spotřebou).

Připomeňme však na tomto místě především úpravu primárního práva EU z hlediska principu udržitelného rozvoje.

### Smlouva o Evropské unii (SEU)

Pokud jde o politiku životního prostředí, obsahuje SEU dva články, kde se konkrétně věnuje problematice ochrany životního prostředí. Prvním z nich je čl. 3 odst. 3 SEU, který definuje obecné cíle evropské integrace. Jedním z nejzákladněj-

<sup>32</sup> <https://www.cr2030.cz/aktuality/cesko-se-zaradilo-mezí-10-nejuspesnejsich-statu-v-plneni-sdgs>

<sup>33</sup> Uvidíme, jak si Česko povede za nové vlády Andreje Babiše (tedy v budoucích minimálně 4 letech).

ších je vytvoření vnitřního trhu EU. V rámci dosahování tohoto cíle EU usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. EU dále podporuje v rámci vytváření vnitřního trhu vědecký a technický pokrok. K tomuto článku SEU je třeba uvést, že i SFEU upravuje ochranu životního prostředí s ohledem na vysokou úroveň ochrany a udržitelný rozvoj (viz čl. 11 a 191 SFEU) a dále s přihlédnutím k novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích (viz čl. 114 odst. 3 a násl. SFEU).

Druhým článkem, který se dotýká ochrany životního prostředí v SEU, je čl. 21 SEU. Toto ustanovení definuje zásady a cíle vnější činnosti EU. Zásady můžeme charakterizovat jako hodnoty, jimiž se Unie při realizaci vnější činnosti řídí a které prosazuje na obecné úrovni. Cíle jsou pak hodnoty, které Unie ve vnější činnosti prosazuje jako součást realizace jednotlivých politik. Jak zásady, tak cíle jsou v souladu s obecnými cíli evropské integrace, které jsou definovány v čl. 3 SEU. Ustanovení o vnějších vztazích EU vyjadřuje též ztotožnění se s hodnotami obsaženými v Chartě OSN. Dále se EU v tomto článku ztotožňuje se zásadami mezinárodního práva (viz čl. 21 odst. 1 SEU), tedy včetně zásad mezinárodního práva životního prostředí.

Podle čl. 21 odst. 2 písm. d a f) SEU Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze i) podporovat udržitelný rozvoj v oblasti životního prostředí v rozvojových zemích s hlavním cílem vymýcení chudoby; ii) přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj.<sup>34</sup>

### **Smlouva o fungování EU (SFEU)**

Ustanovení čl. 11 SFEU zakotvuje pro politiku ochrany životního prostředí jeden z klíčových principů, a sice princip integrace. Požadavky na ochranu životního prostředí musí být dle znění tohoto článku zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. V čl. 11 SFEU je tedy Unii stanovena nepodmíněná povinnost, byť jen obecně definovaná. Ustanovení vyjadřuje fakt, že ochrany životního prostředí nelze dosahovat izolovaně mimo ostatní politiky, což zohledňuje i odkaz na princip udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj není v primárním právu EU definován, avšak pracuje s tímto pojmem čl. 191 SFEU a čl. 37 Listiny ZPEU.

<sup>34</sup> Stejskal, V. Komentář k čl. 191 SFEU. In Tomášek, M., Šmejkal, V. (eds.) Smlouva o EU, Smlouva o fungování EU, Listina základních práv EU : Komentář. Wolters Kluwer ČR, Praha, 2022.

Čl. 191–193 SFEU zakotvuje společnou environmentální politiku EU. Je třeba uvést zejména čl. 191 odst. 1 SFEU, podle něhož přispívá politika Unie v oblasti životního prostředí k sledování následujících cílů:

- zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochraně lidského zdraví,
- uvážlivému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů a
- podpoře opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boji proti změně klimatu.

Princip udržitelného rozvoje je vyjádřen zejména v třetí odrážce, v podobě požadavku sledování cíle společné environmentální politiky, pokud jde o uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů.

### **Listina základních práv EU (LZPEU)**

Z pohledu politiky životního prostředí obsahuje LZPEU pouze jediné ustanovení, a to čl. 37, který je nazván „Ochrana životního prostředí“. Podle něj „*vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje*“. Vysoká úroveň ochrany životního prostředí spočívá v požadavku maximalizovat míru ochrany využíváním nejlepších výsledků poznání a technického pokroku. Ustanovení čl. 37 LZPEU navazuje též na hodnoty vyjádřené v Preambuli LZPEU, podle níž Unie usiluje o podporu vyváženého a udržitelného rozvoje.

### **Závěr: Princip udržitelnosti v éře změny klimatu**

Klimatickou změnu někteří autoři chápou jako projev či výsledek neudržitelného rozvoje<sup>35</sup>. Odkazují tak mimo jiné na obsah zprávy Komise OSN pro životní prostředí a rozvoj *Our common future* z r. 1987. Udržitelný rozvoj je v právní vědě chápán jako princip.<sup>36</sup> Princip udržitelného rozvoje obsahuje dva základní koncepty – koncept potřeb a koncept limitace schopnosti životního prostředí naplňovat tyto potřeby.<sup>37</sup> Jeho hlavním cílem je dát do souvislostí a koordinovat tři společenské zájmy: ekonomický, sociální a environmentální. Promítá se v něm i princip mezigenerační spravedlnosti.<sup>38</sup> Jeho uplatňování v právu znamená provádění takové

<sup>35</sup> Gerrard, M., Avgerinopoulou, D. Development and the future of climate change law. In Leary, D. Pisupati, B. (eds.) *The Future of International Environmental Law*. Tokyo: UN University Press, 2010, s. 150.

<sup>36</sup> Sands, P. *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 253. nebo Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 52 nebo Müllerová, H. a kol. *Klimatické právo*. Wolters Kluwer ČR, Praha 2022, s. 124.

<sup>37</sup> Sands, P. *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 253.

<sup>38</sup> Viz též Preambuli Ústavy a Preambuli Listiny základních práv a svobod v českém ústavním právu.

regulace využívání přírodních zdrojů, jež umožní rozvoj, při němž budou zároveň respektovány požadavky na zachování příznivého životního prostředí. Princip udržitelného rozvoje pochází z mezinárodního práva a pevné místo mu náleží i v právu unijním a vnitrostátním.

Z právního hlediska lze upozornit na čtyři subprincipy<sup>39</sup>, které vyplývají z principu udržitelného rozvoje jakožto principu práva životního prostředí:

- 1) princip udržitelného využívání přírodních zdrojů (které respektuje ekologické limity dané přírodními procesy a funkcemi;
- 2) princip mezigenerační spravedlnosti (jehož výrazem je potřeba chránit přírodní zdroje pro užitek budoucích generací);
- 3) princip vnitrogenerační spravedlnosti (který předpokládá, že užívání jednoho přírodního zdroje jedním státem bere ohledy na jeho využívání jinými státy);<sup>40</sup>
- 4) princip integrace (integrace environmentálních zájmů do ekonomických a jiných rozvojových plánů a projektů).

Princip udržitelného rozvoje se stal od počátku 90. let 20. století základem pro prakticky všechny mezinárodní úmluvy a dohody v oblasti nejen práva životního prostředí, ale i oborů souvisejících, ale také základem formulace environmentálních a jiných veřejných politik, nejrůznějších koncepčních strategických dokumentů, právních norem na úrovni mezinárodního, unijního i vnitrostátního práva či principem prostupujícím různé projekty. I když se stává nadužívání konceptu udržitelného rozvoje předmětem odborné i laické kritiky, a mnohé státy mají problém s jeho prosazováním v praxi, přiznejme si, že globální společnost světa v éře změny klimatu i stav životního prostředí na naší planetě by vypadal bez něj poněkud jinak. Zpráva *Our common future* v roce 1987 měla pravdu.

## O autorovi:

*Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*

je docentem práva životního prostředí a vedoucí katedry práva životního prostředí na pražské Právnické fakultě Univerzity Karlovy (PFUK). Zabývá se mimo jiné oblastí mezinárodního práva životního prostředí a environmentální politiky.

<sup>39</sup> Srovnej též např. Müllerová, H. a kol. Klimatické právo. Wolters Kluwer ČR, Praha 2022, s.124.

<sup>40</sup> Viz též např. Rozsudek MSD ve věci Gabčíkovo-Nagyymarosz (1997).

*Tento článek byl vypracován na základě úvodní přednášky, kterou autor přednesl dne 3. října 2025 na zahájení pilotního kurzu grantového projektu NPO-UK-MSMT-2114/2024-4 „Podpora zelených dovedností a udržitelnosti na vysokých školách“ v rámci komponenty 7.4 Národního plánu obnovy pro oblast vysokých škol pro roky 2023 – 2025, Výukový předmět v rámci CŽV: KA3 – „Udržitelnost jako právní fenomén“, na PFUK.*

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A POLITICAL CONCEPT AND PRINCIPLE IN INTERNATIONAL AND EU LAW

### Abstract

Since the early 1990s, the principle of sustainable development has served as the foundation for virtually all international conventions and agreements not only in the field of environmental law but also in related fields, as well as the basis for the formulation of environmental and other public policies, various conceptual and strategic documents, legal norms at the international, EU, and national levels, and a principle permeating various projects.

The article guides readers through a brief history of the development of international environmental law and environmental policy from the 1950s to the present. The focus is on the shift in the global community's approach, led by the UN, from environmental protection to addressing the impacts of climate change on the economy, society, and nature. All of this is examined through the lens of the concept of sustainable development and its application in international and European law.

**Keywords:** Sustainable development; UN Report „Our common future“; environmental policy, environmental law, EU law, UN global conferences on the environment and sustainable development.

# VĚDECKÁ TÉMATA



## NORSKÉ CENTRUM PRO MOŘSKÉ PRÁVO A JEHO VÝROČNÍ KONFERENCE 2025 VĚNOVANÁ PROVÁDĚČÍM DOHODÁM K UNCLOS

*JUDr. Karolina Žákovská, Ph.D.<sup>1</sup>*

Ve dnech 3. až 5. listopadu 2025 se v norském Tromsø, na půdě Arktické univerzity Norska (*Arctic University of Norway*), uskutečnila výroční konference Norského centra pro mořské právo (*Norwegian Centre for the Law of the Sea*, NCLoS, dále též jen „Centrum“)<sup>2</sup>, tentokrát na téma prováděcích dohod k Úmluvě OSN o mořském právu. Vůbec poprvé (a určitě ne naposledy) se konference zúčastnila i zástupkyně Právnické fakulty UK. Účelem tohoto příspěvku je nejen stručně shrnout průběh konference, ale též představit samotné NCLoS a možnosti, které spolupráce s ním pro české studenty a akademické pracovníky nabízí.

### 1. NCLoS a jeho činnost

Norské centrum pro mořské právo bylo založeno v roce 2013, původně pod názvem *K.G. Jepsen Centre for the Law of the Sea*. Ředitelem Centra je v současné době profesor mezinárodního práva Vito De Lucia a jeho tým tvoří více než dvacet akademických a výzkumných pracovníků z několika evropských zemí. Centrum je součástí Arktické univerzity Norska a jeho akademičtí pracovníci zajišťují v rámci její Právnické fakulty výuku v předmětech, jako jsou mezinárodní právo, právo životního prostředí a dalších.

Centrum též zajišťuje dva LL.M. (*Master of Laws*) programy, oba vyučované v angličtině. Prvním z nich je program zaměřený na mořské právo (*Law of the Sea master*), který probíhá v délce tří semestrů přímo v Tromsø a má kapacitu cca 20 míst. Studenti v něm získají znalosti a dovednosti v oblasti mezinárodního mořského práva se zvláštním zaměřením na ochranu a zachování mořského prostředí. Program zahrnuje čtyři předměty (obecné mořské právo, využívání oceánů, mezinárodní mořské environmentální právo a mořské právo a Arktida) a vypracování diplomové práce. Druhý LL.M. program, na jehož zajištění se Centrum podílí, je Společný nordický LL.M. program zaměřený na právo životního prostředí (*Joint Nordic Master Programme in Environmental Law*). Studium v tomto programu probíhá v délce čtyř semestrů, a to postupně na právnických fakultách třech severských

<sup>1</sup> Autorka je členkou katedry práva životního prostředí na Právnické fakultě UK. Email: zakovska@prf.cuni.cz.

<sup>2</sup> Webové stránky Centra viz [https://uit.no/research/nclos?p\\_document\\_id=707467&BaseUrl=/research/](https://uit.no/research/nclos?p_document_id=707467&BaseUrl=/research/).

univerzit: Uppsalské (*Uppsala University*, Uppsala, Švédsko), Východního Finska (*University of Eastern Finland*, Joensuu, Finsko) a právě Arktické Norska v Tromsø. V prvním semestru na univerzitě v Uppsale se studenti věnují dvěma tématům: roli práva ve formulaci a provádění environmentálních politik (úvod do tématu programu) a účinnému hospodaření s přírodními zdroji, včetně ochrany biologické rozmanitosti. Na tyto dva předměty navazují ve druhém semestru ve Finsku témata klimatického práva, mezinárodního práva životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí a společnost (výuku zajišťuje Centrum pro změnu klimatu, energii a právo životního prostředí, *Centre for Climate Change, Energy and Environmental Law*). Výuku zakončuje třetí semestr v Tromsø tématy mořského environmentálního práva, včetně udržitelného využívání mořských zdrojů, a provázanosti mezi ochranou klimatu a energetikou. Čtvrtý semestr studenti věnují zpracování diplomové práce. V rámci Centra, resp. Arktické univerzity Norska pod vedením některého z akademických pracovníků centra, je možné též studovat doktorský studijní program a získat titul Ph.D. Vedle studentských programů nabízí Centrum i možnosti pro akademické pracovníky, a to zejména v roli „hostujících výzkumníků“ (*visiting researchers*). Podrobné informace je možné získat na webových stránkách Centra, případně lze kontaktovat jeho ředitele, Vita De Luciu, či jeho zástupkyni Christin Skjervold.

## 2. Výroční konference NCLOS 2025: role prováděcích dohod k UNCLOS pro budoucnost mořského práva

Jak je uvedeno výše, v letošním roce se výroční konference Centra zaměřila na roli prováděcích dohod Úmluvy OSN o mořském právu z roku 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, dále jen „UNCLOS“ nebo „Úmluva“)<sup>3</sup> pro budoucnost mořského práva. Jednání konference probíhalo ve dnech 4. a 5. listopadu 2025, přičemž každý z konferenčních dnů byl zahájen úvodní řečí významné osobnosti spojené s mořským právem, po níž následovalo jednání v panelech věnovaných jednotlivým prováděcím dohodám, tedy Dohodě o provádění části XI UNCLOS (1994), Dohodě o rybích hejnech (1995) a Dohodě o zachování a udržitelném využívání biodiverzity oblastí za hranicemi národní jurisdikce (2023).

<sup>3</sup> UNCLOS byla přijata 10. prosince 1982 v Montego Bay (Jamajka) jako výsledek mnoha let vyjednávání v rámci Třetí konference OSN o mořském právu (*Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973–1982*), v platnost vstoupila 16. listopadu 1994 (po přijetí její první prováděcí dohody, viz dále). Ve 320 člancích a 9 přílohách upravuje základní pravidla využívání a ochrany oceánů a jejich zdrojů (byť u řady dílčích otázek pouze v obecných obrysech), a bývá proto označována jako „ústava pro oceány“ (viz *‘A Constitution for the Oceans’. Remarks by Tommy T.B. Koh, of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea* [online]. Dostupné z: [https://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf) [cit. 15-11-2025]). V listopadu 2025 měla UNCLOS 170 smluvních stran, včetně České republiky, ale s významnou výjimkou Spojených států amerických, Izraele, Turecka a několika jihoamerických zemí (Peru, Venezuela, Kolumbie).

V první jednací den pronesla hlavní řeč Gabriele Goettsche-Wanli, bývalá ředitelka Divize OSN pro oceánské záležitosti a mořské právo (*UN Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*). Ve své řeči upozornila na to, že dohody k UNCLOS se sice nazývají „prováděcí“, ve skutečnosti ale UNCLOS dále rozvíjejí, a vytvářejí tak výzvy pro zachování integrity právního režimu oceánů založeného na UNCLOS. Zdůraznila, že se všechny tři dohody týkají oblastí za hranicemi národní jurisdikce (tzv. mezinárodních mořských prostorů, tedy volného moře<sup>4</sup> a Oblasti<sup>5</sup>) a neexistuje mezi nimi hierarchie, je tedy nutné zkoumat jejich vzájemné vztahy a usilovat o jejich koherentní provádění.

Druhý jednací den byl zahájen úvodní řečí Reny Lee, velvyslankyně Singapuru pro oceány a záležitosti mořského práva a předsedající mezivládní konference, v jejímž rámci byla dojednána a přijata třetí z prováděcích dohod zaměřená na biodiverzitu oblastí za hranicemi národní jurisdikce. Stručně shrnutí řeči paní velvyslankyně je v tomto příspěvku tematicky zařazeno do kapitoly věnované této prováděcí dohodě.<sup>6</sup>

Konference pak byla zakončena „panelem na vysoké úrovni“ (*high-level panel*), v jehož rámci o významu a budoucích výzvěch pro prováděcí dohody k UNCLOS diskutovalo pět významných odborníků, resp. jeden odborník a čtyři odbornice, v oblasti mezinárodního mořského práva: ředitel Centra, profesor Vito De Lucia, již zmíněné Gabriele Goettsche-Wanli a velvyslankyně Rena Lee, a dále Joanna Mossop, profesorka mořského práva na *Victoria University of Wellington* (Nový Zéland), a Ellen Hey, profesorka mezinárodního práva na *Erasmus University Rotterdam* (Nizozemí).

Dále budou podrobněji představeny panely věnované jednotlivým prováděcím dohodám, včetně příspěvků, které v jejich rámci zazněly.

<sup>4</sup> Volné moře (*high seas*) je vodní sloupec za hranicemi národní jurisdikce, tedy zpravidla za vnější hranicí výlučné ekonomické zóny (prostoru spadajícího pod národní jurisdikci pobřežního státu, kde má tento stát výlučná práva na jeho hospodářské využívání a který může dosahovat až do vzdálenosti 200 námořních mil od základních linií). Čl. 86 UNCLOS definuje volné moře negativně jako všechny části moře, které nejsou zahrnuty ve výlučné ekonomické zóně, teritoriálních vodách nebo vnitřních vodách státu, nebo v souostrovňích vodách souostrovňního státu („[...] *all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State* [...]“, překlad autorky).

<sup>5</sup> Oblast (*Area*) je mořské dno a podzemí za hranicemi národní jurisdikce, tedy za vnější hranicí kontinentálního šelfu (který má každý pobřežní stát jako přirozené prodloužení svého pevninského území pod mořskou hladinou). Srov. čl. 1 bod 1(1) UNCLOS: „*Area* means the seabed and ocean floor and subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction“.

<sup>6</sup> Viz kapitola 2.3.

## 2.1 Dohoda týkající se provádění části XI UNCLOS

Dohoda týkající se provádění části XI UNCLOS z roku 1994 (*Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*)<sup>7</sup> byla na programu v první jednací den konference. Jedná se o první prováděcí dohodu k UNCLOS, díky jejímuž přijetí tato významná mezinárodní smlouva vstoupila v platnost, neboť upravila pravidla využívání nerostných zdrojů hlubokomořského dna za hranicemi národní jurisdikce (Oblasti), s jejichž původním zněním v Úmluvě nesouhlasila řada rozvinutých zemí.

První příspěvek v panelu věnovaném této dohodě přednesl Henry Jones (*Durham University*, Velká Británie) na téma „Prováděcí dohoda k části XI a mění se mezinárodní ekonomický řád“ (*The Part XI Implementation Agreement and the changing International Economic Order*). Ve svém příspěvku se zabýval vlivem ekonomického (tržního) vnímání nerostných zdrojů Oblasti na přístup rozvinutých států k prováděcí dohodě a možnými faktickými a právními důsledky rostoucího významu hlubokomořských minerálů v souvislosti se stoupající potřebou polovodičů ve světovém obchodu. Nicolas Kempf (*Université de Montréal*, Kanada) ve svém příspěvku nazvaném „Dohoda z roku 1994, Mezinárodní úřad pro mořské dno, univerzalizita a komunikace – nemožná debata?“ (*The 1994 Agreement, the ISA, Universality, and Conversation – An Impossible Debate?*) kritizoval nastavení právního režimu Oblasti v prováděcí dohodě jako vycházející vstříc ekonomickým zájmům rozvinutých zemí spíše než idejím společného dědictví lidstva, na němž má být právní režim Oblasti založen, a zabýval se otázkou univerzality režimu využívání nerostných zdrojů Oblasti dle mezinárodního mořského práva ve světle exekutivního příkazu prezidenta Trumpa z dubna 2025, který počítá s těžbou kritických minerálů z hlubokomořského dna za hranicemi národní jurisdikce americkými soukromými společnostmi pod kontrolou Spojených států amerických<sup>8</sup>. Třetí příspěvek Marii Inês Gameiro (*Universidade Nova de Lisboa*, Portugalsko) na téma „Vyvíjející se řízení těžby z hlubokomořského dna: od prováděcí dohody z roku 1994 k BBNJ a budoucímu těžebnímu kodexu“ (*Evolving Governance of Deep Seabed Mining: From the 1994 Implementation Agreement to BBNJ and the Future Mining Code*) zkoumal vztah prováděcí dohody z roku 1994 a těžební kodexu připravovaného na půdě Mezinárodního úřadu pro mořské dno (*International Seabed Authority*) a nedávno přijaté třetí prováděcí dohody k UNCLOS věnované zachování biodiverzity ob-

<sup>7</sup> Přijata 28. července 1994, provizorní vstup v platnost 16. listopadu 1994 (za podmínek stanovených jejím čl. 7 odst. 1), definitivní vstup v platnost 28. července 1996 (v souladu s jejím čl. 6 odst. 1). V listopadu 2025 měla 154 smluvních stran, Spojené státy americké dohodu podepsaly a provizorně pro ně vstoupila v platnost, nikdy ji ale neratifikovaly.

<sup>8</sup> THE WHITE HOUSE. *Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources* [online]. Executive Order, April 24, 2025. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/> [cit. 15-11-2025].

lastí za hranicemi národní jurisdikce (tzv. BBNJ dohoda, viz dále). Jako poslední v panelu se prováděcí dohodou k části XI UNCLOS zabývala Ekaterina Antsygina (*Arctic University of Norway*). Ve svém příspěvku „Krise mezinárodního režimu hlubokomořské těžby a vzestup unilateralismu při těžbě kritických minerálů“ (*The Crisis of the International Deep-Sea Mining Regime and the Rise of Unilateralism in the Exploitation of Critical Minerals*) upozornila na rostoucí snahy některých států využívat nerostné suroviny hlubokomořského dna mimo stanovený mezinárodní režim a představila možné právní „protiváhy“ těmto snahám, jako jsou povinnosti vyplývající z UNCLOS, poradní stanoviska Mezinárodního soudního dvora a Mezinárodního tribunálu pro mořské právo, principy mezinárodního práva či společný zájem lidstva na zachování biologické rozmanitosti.

## 2.2 Dohoda o rybích hejnech

Stejně jako první z prováděcích dohod k UNCLOS byla i Dohoda OSN o provádění ustanovení Úmluvy OSN o mořském právu z 10. prosince 1982 týkající se hospodaření s překračujícími rybími hejny a hejny vysoce migrujících druhů a jejich zachování z roku 1995 (*United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, zkráceně *Fish Stocks Agreement*, FSA, Dohoda o rybích hejnech)<sup>9</sup> zařazena na první jednací den. Jedná o dohodu, jejímž účelem je zajistit udržitelné využívání dvou specifických skupin rybolovných zdrojů na volném moři (tedy za hranicemi národní jurisdikce): tzv. překračujících rybích hejn (*straddling fish stocks*), tedy hejn, která během svého života migrují mezi oblastmi spadajícími pod národní jurisdikci pobřežních států (typicky výlučnými ekonomickými zónami) a přilehlým volným mořem<sup>10</sup>, a vysoce migrujících rybích hejn (*highly migratory fish stocks*), která migrují na velké vzdálenosti napříč oceány, přičemž opakovaně překračují hranice mezi oblastmi spadajícími pod národní jurisdikci a volným mořem<sup>11</sup>. Dohoda je založena na principu spolupráce mezi pobřežními státy a státy, jejichž příslušníci využívají dotčená rybí hejna na volném moři, resp. mezi druhými uvedenými navzájem, a to zejména v rámci regionálních či subregionálních rybářských mechanismů (organizací či dohod). Základním pravidlem, které Dohoda o rybích hejnech zavádí (a odchyľuje se v tomto směru od UNCLOS) je podmínění

<sup>9</sup> Přijata 4. srpna 1995, vstup v platnost 11. prosince 2001. V listopadu 2025 měla 94 smluvních stran, včetně Spojených států amerických.

<sup>10</sup> Příkladem je halibut či některé druhy tresek a kranasovitých.

<sup>11</sup> Vysoce migrující druhy jsou uvedeny v příloze I UNCLOS, jedná se celkem o 17 skupin mořských živočichů (ryb, paryb a kytovců), z ryb mezi ně patří zejména tuňáci, pražmy, marlíni, plachetníci a mečouni.

přístupu k těmto rybím hejnům (tedy možnost jejich lovu na volném moři) dodržováním pravidel pro jejich zachování dohodnutých v rámci těchto mechanismů<sup>12</sup>.

V panelu věnovaném této prováděcí dohodě též zazněly čtyři příspěvky. První přednesl japonský odborník na mořské právo Yoshinobu Takei (*Keio University*, Tokio) na téma „Dohoda OSN o rybích hejnech jako zdroj inspirace pro budoucí prováděcí dohody“ (*The United Nations Fish Stocks Agreement as a Source of Inspiration for Future Implementing Agreements*). Prezentoval japonský pohled na roli prováděcích dohod spočívající v preferenci globálních obecných pravidel prováděných následně v rámci regionální spolupráce (tedy přístup uplatněný právě Dohodou o rybích hejnech), čímž vyvolal diskuzi v sále, neboť dohoda není v dosahování svých cílů (zachování překračujících a vysoce migrujících rybích hejn) příliš úspěšná. Druhým vystupujícím byl Alexandros Ntovas (*University of Southampton*, Velká Británie) s příspěvkem na téma „Postupný vývoj práva v oblasti zachování a hospodaření: něco starého, něco nového, něco vypůjčeného, něco modrého a naděje v udržitelné regulaci překračujících a vysoce migrujících rybích hejn“ (*The Progressive Development of the Conservation and Management Law: Something old, something new, something borrowed, something blue, and the silver lining in the sustainable regulation of straddling and highly migratory fish stocks*). Ve svém příspěvku upozornil na přetrvávající problémy, které brání udržitelnému hospodaření s rybími hejny na volném moři, z nichž za jeden z nejvýznamnějších označil veřejnou podporu (dotace) rybolovu. Připomněl, že trend v udržitelnosti rybolovu v těchto mořských oblastech je negativní, když před 15 lety byl podíl rybích hejn využívaných neudržitelným způsobem o 10 procentních bodů nižší než v současnosti. Zároveň vyjádřil naději, že procesní pravidla zaměřená na spolupráci smluvních stran upravená v Dohodě o rybích hejnech mohou vést ke změně tohoto trendu, pokud je státy budou skutečně účinně uplatňovat. Ingrid Solstad Andreassen a Tore Henriksen (*Arctic University of Norway*) se ve svém příspěvku nazvaném „V pohybu: změna klimatu, regulační výzvy a Dohoda o rybích hejnech z roku 1995“ (*On the Move: Climate Change, Regulatory Challenges and the 1995 Fish Stocks Agreement*) zabývali výzvami, které pro udržitelné hospodaření s rybolovnými zdroji na volném moři přináší změna klimatu. Rybí hejna totiž v důsledku stoupající teploty mořské vody mění své migrační trasy, čímž se stávají dostupnými i pro státy, které je dříve nelovily; Dohoda o rybích hejnech a existující regionální rybářské mechanismy však s přistupováním nových států příliš nepočítají a v mnoha případech není jasné, podle jakých pravidel by jim měly být přidělovány rybolovné kvóty (přidělení kvót novému členovi

<sup>12</sup> Srov. čl. 8 odst. 4 FSA: „Only those States which are members of such an organization or participants in such an arrangement, or which agree to apply the conservation and management measures established by such organization or arrangement, shall have access to the fishery resources to which those measures apply.“ („Přístup k rybolovným zdrojům, na které se vztahují opatření pro zachování a řízení stanovená takovou organizací nebo dohodou, mají pouze ty státy, které jsou členy takové organizace nebo účastníky takové dohody, nebo které souhlasí s uplatňováním těchto opatření.“; překlad autorky).

ve většině případů znamená snížení kvót ostatních členů, což je ovšem pro státy těžko akceptovatelné). Obdobnému tématu se věnoval i poslední příspěvek v tomto panelu, který přednesla Jianping Guo (*Xi'an Jiaotong University*, Čína) na téma „Výzvy pro arktický rybolov podle Dohody OSN o rybích hejnech v kontextu změny klimatu“ (*Challenges for Arctic Fisheries under UNFSA in the Context of Climate Change*). Možné problémy demonstrovala na konkrétním příkladu druhu okouníků (*Sebastes*, angl. *redfish*) žijícího v severní části Atlantského a v Severním ledovém oceánu, jehož migrační trasy se v důsledku změny klimatu proměnily takovým způsobem, že jeho hejna v současné době spadají do působnosti dvou regionálních rybářských organizací – Rybářské komise pro severovýchodní Atlantik (*North-East Atlantic Fisheries Commission*, NEAFC) a Rybářské organizace pro severozápadní Atlantik (*Northwest Atlantic Fisheries Organization*, NAFO). Existuje zde tak potenciál pro konflikt, přičemž zakládací smlouvy těchto dvou rybářských organizací ani prováděcí Dohoda o rybích hejnech neobsahují pravidla, jak jej řešit.

### 2.3 Dohoda o biodiverzitě oblastí za hranicemi národní jurisdikce (tzv. BBNJ dohoda)

Nejmladší z prováděcích dohod k UNCLOS je Dohoda v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o zachování a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti oblastí za hranicemi národní jurisdikce z roku 2023 (*Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction*, zkráceně *BBNJ Agreement*<sup>13</sup>, BBNJ dohoda, v tomto příspěvku též Dohoda o biodiverzitě oblastí za hranicemi národní jurisdikce<sup>14</sup>)<sup>15</sup>. Dohoda, přijatá po pěti letech vyjednávání (přerušených pandemií covid-19), zaplnila mezeru v mezinárodním mořském právu týkající se využívání živých mořských zdrojů volného moře a hlubokomořského dna (Oblasti<sup>16</sup>), přičemž se zaměřuje na čtyři základní témata: mořské gene-

<sup>13</sup> Zkratka „BBNJ“ znamená *biodiversity beyond national jurisdiction*, „biodiverzita za hranicemi národní jurisdikce“.

<sup>14</sup> Dohoda bývá někdy označována jako *High Seas Treaty*, tedy Úmluva o volném moři, tento název však není přesný, neboť dohoda se vztahuje nejen na vodní sloupec, ale i na mořské dno a jeho podzemí (terminologií UNCLOS na Oblast).

<sup>15</sup> Přijata 19. června 2023, v platnost vstoupí 17. ledna 2026 v souladu s ustanovením jejího čl. 68 odst. 1, podle něhož dohoda vstoupí v platnost 120 dní po datu uložení 60. nástroje ratifikace, schválení, přijetí nebo přístupu. Dvěma státy, které zajistily dosažení této hranice, byly 19. září 2025 Maroko a Sierra Leone. V listopadu 2025 měla dohoda 74 smluvních stran, přičemž panelistka z Číny, Jianping Guo, neoficiálně informovala, že dohoda byla ratifikována příslušnými čínskými orgány a uložení příslušného nástroje u generálního tajemníka OSN proběhne v nejbližších týdnech. Skutečnost, že Čína – jako jeden z nejvýznamnějších mezinárodních hráčů využívání biodiverzity mezinárodních mořských prostorů – vyslovila souhlas být dohodou vázána, je obzvláště významná ve světle nejasného postoje administrativy Donalda Trumpa, která sice neprohlásila výslovně, že dohodu neratifikuje (Spojené státy americké ji podepsaly 20. září 2023 pod vedením prezidentka Joa Bidena), ale přestala posílat své zástupce na jednání komise zabývající se přípravou na vstup dohody v platnost.

<sup>16</sup> Přestože UNCLOS a její první prováděcí dohoda z roku 1994 stanoví velmi podrobná pravidla pro

tické zdroje, včetně spravedlivého sdílení užitek z jejich využívání (část II), nástroje prostorové péče, včetně chráněných mořských oblastí (část III), posuzování vlivů na životní prostředí (část IV) a budování kapacit a převod mořských technologií, s důrazem zejména na rozvojové země na straně příjemců (část V).<sup>17</sup>

Vzhledem k aktuálnosti BBNJ dohody a řadě dosud nezodpovězených právních otázek, které jsou s jejím obsahem spojeny, jí byla na konferenci věnována největší pozornost a celkem tři panely rozdělené do obou jednacích dnů.

Jak již bylo uvedeno výše, druhý jednací den byl zahájen úvodní řečí předsedající BBNJ konference, velvyslankyně Reny Lee. Ve své řeči se věnovala procesu vyjednávání BBNJ dohody, stejně jako jejímu obsahu a vztahu s oběma dalšími prováděcími dohodami, které jsou, z hlediska BBNJ dohody, tzv. relevantními nástroji, rámci a orgány (*relevant instruments, frameworks and bodies*, IFBs), vůči nimž se při provádění dohody uplatní princip *not undermine*, tedy pravidlo, že nesmí být podřívána jejich účinnost. Paní velvyslankyně připomněla, že jejím heslem pro obsah dohody bylo „mechanisms, ne mechanika, směry, ne detaily“ („*mechanisms, not mechanics, directions, not details*“), a zdůraznila nutnost spolupráce, resp. koordinace, pro účinnost všech tří prováděcích dohod, a to nejen na mezinárodní úrovni (orgánů jednotlivých dohod mezi sebou), ale i na té národní (mezi orgány téže smluvní strany, které mají jednotlivé dohody v gesci).

První ze tří panelů věnovaných BBNJ dohodě proběhl na závěr prvního jednacího dne a zabýval se vybranými obecnými otázkami. Jako první vystoupila Kristine Dalaker (*University of Wollongong*, Austrálie) s příspěvkem na téma „Úloha prováděcí dohody při dalším vývoji části XII UNCLOS v rámci BBNJ dohody“ (*The Role of the Implementing Agreement in Further Developing Part XII of UNCLOS under the BBNJ Agreement*), v němž se zabývala otázkou, jak pravidla BBNJ dohody ovlivní do budoucna výklad obecných ustanovení části XII UNCLOS (věnované ochraně

---

využívání zdrojů Oblasti, tato pravidla se vztahují pouze na neživé zdroje. Srov. úvodní článek části XI UNCLOS věnované Oblasti: „*For the purposes of this Part: (a) „resources“ means all solid, liquid or gaseous mineral resources in situ in the Area at or beneath the seabed, including polymetallic nodules*“ („*Pro účely této části: a) „zdroje“ se rozumí všechny pevné, kapalné nebo plynné nerostné zdroje v Oblasti na mořském dně nebo pod ním, včetně polymetalických konkréctí*“, čl. 133 UNCLOS, překlad autorky).

<sup>17</sup> Autorka tohoto příspěvku měla díky podpoře Právnické fakulty UK a spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí ČR možnost účastnit se vyjednávání BBNJ dohody jako členka delegace ČR. K vývoji vyjednávání a obsahu dohody srov. její články ŽÁKOVSKÁ, Karolina. „*The ship has reached the shore*.“ 5. zasedání BBNJ konference a nová Dohoda o biodiverzitě oblastí za hranicemi národní jurisdikce. *České právo životního prostředí*, č. 2/2023 (68), s. 112-137, dostupné z: [https://www.cspzp.com/wp-content/uploads/2025/01/CSPZP\\_2\\_2023.pdf](https://www.cspzp.com/wp-content/uploads/2025/01/CSPZP_2_2023.pdf) [cit. 15-11-2025]; ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Mezivládní konference o ochraně a udržitelném využívání mořské biodiverzity za hranicemi národní jurisdikce: může být čtvrté zasedání na přelomu března a dubna 2020 skutečně poslední?. *České právo životního prostředí*, č. 4/2019 (54), s. 105-118, dostupné z: [https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo\\_54.pdf](https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_54.pdf) [cit. 15-11-2025] a ŽÁKOVSKÁ, Karolina. 4. zasedání BBNJ konference: ujasnění pozic před velkým finále?. *České právo životního prostředí*, č. 1/2022 (63), s. 139-148, dostupné z: [https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo\\_63.pdf](https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_63.pdf) [cit. 15-11-2025].

a zachování mořského prostředí). Holly Leung (*University of Oxford*, Velká Británie) v následujícím příspěvku nazvaném „Mírové účely“ v BBNJ dohodě a UNCLOS: interpretační cvičení“ (*Peaceful purposes in the BBNJ Agreement and the LOSC: An interpretive exercise*) zkoumala význam požadavku uvedeného v čl. 11 odst. 7 BBNJ dohody, aby veškeré činnosti se vztahem k mořským genetickým zdrojům oblastí za hranicemi národní jurisdikce byly prováděny výlučně pro mírové účely, a to v souvislosti s vynětím vojenských aktivit z povinností, které dohoda ve vztahu k mořským genetickým zdrojům smluvním stranám ukládá<sup>18</sup>. Došla k závěru, že výklad těchto dvou ustanovení není zcela jasný a v budoucnu bude vyžadovat upřesnění, a to i s ohledem na požadavek UNCLOS, aby volné moře a Oblast byly využívány výlučně pro mírové účely<sup>19</sup>. Poslední příspěvek Joanny Mossop (*Victoria University of Wellington*, Nový Zéland) na téma „Transformativní potenciál BBNJ dohody“ (*The transformative potential of the BBNJ Agreement*) se věnoval potenciálu BBNJ dohody změnit přístup mezinárodního společenství k ochraně mořské biologické rozmanitosti ve světle apelu vědců, že cíl zachování přírody lze dosáhnout jen prostřednictvím hluboké, transformativní změny ekonomických, sociálních, politických a technologických faktorů, který zazněl v poslední Globální hodnotící zprávě o biodiverzitě a ekosystémových službách Mezivládní vědecko-politické platformy pro biodiverzitu a ekosystémové služby (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES) z roku 2019<sup>20</sup>. Vyjádřila naději, že BBNJ dohoda by mohla být základem pro udržitelnou správu zdrojů (*stewardship*) oblastí za hranicemi národní jurisdikce, a vést tak k odklonu od tlaku na jejich využívání, který charakterizuje stávající trendy. Jako řada dalších řečníků zdůraznila nutnost účinné spolupráce a koordinace napříč jednotlivými fóry a zapojení veřejnosti a dalších aktérů, včetně místních komunit a domorodých národů.

Druhý panel věnovaný BBNJ dohodě se konal druhý jednací den a byl věnován nástrojům prostorové péče, včetně chráněných mořských oblastí. Jako první v něm vystoupil Kentaro Nishimoto (*Tohoku University*, Japonsko) s příspěvkem na téma „Mechanismus pro uznání stávajících nástrojů prostorové péče v rámci

<sup>18</sup> Srov. čl. 10 odst. 3 BBNJ dohody: „*The obligations in this Part shall not apply to a Party's military activities, including military activities by government vessels and aircraft engaged in non-commercial service.*“ („*Povinnosti uvedené v této části [tedy části II zabývající se mořskými genetickými zdroji – pozn. autorky] se nevztahují na vojenské aktivity smluvní strany, včetně vojenských aktivit prováděných vládními plavidly a letadly využívanými k nekomerčním účelům.*“).

<sup>19</sup> Srov. čl. 88 pro volné moře a čl. 141 a 143 pro Oblast.

<sup>20</sup> „*Cílů v oblasti ochrany přírody a jejího udržitelného využívání a v oblasti dosažení udržitelnosti nelze při sledování současných trajektorií dosáhnout. Cíle do roku 2030 a na další období mohou být splněny pouze v případě, že dojde k transformativním změnám ekonomických, sociálních, politických a technologických faktorů.*“ IPBES. *Globální hodnotící zpráva Mezivládního vědecko-politického panelu pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách – Shrnutí pro tvůrce politik* [online]. IPBES, 2019, s. 14. V české verzi dostupné z: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4049924> [cit. 15-11-2025].

BBNJ dohody“ (*A Mechanism for ‘Recognizing’ Existing Area-Based Management Tools under BBNJ Agreement*), v němž zkoumal právní povahu mechanismu uznávání (*recognition mechanism*) nástrojů prostorové péče zřízených v rámci jiných relevantních fór.<sup>21</sup> Přesná podoba tohoto mechanismu byla v rámci BBNJ konference předmětem dlouhých diskuzí a vzhledem k jeho finální obecné a „měkké“ formulaci není zřejmé, jak přesně bude v praxi fungovat, a to i vzhledem k principu *not undermine*, který byl zmíněn výše. Druhý příspěvek přednesli Valentin Schatz a Alice Bertram (*Leuphana Universität Lüneburg*, Německo) na téma „Právní důsledky vyhlášení nástrojů prostorové péče dle BBNJ dohody v oblastech volného moře nad rozšířenými kontinentálními šelfy a pobřežní státy“ (*Legal Implications of the Designation of Area-Based Management Tools under the BBNJ Agreement in High Seas Areas above Extended Continental Shelves and Coastal States*). Ve svém výzkumu se snažili zodpovědět otázku, jaký je vztah mezi mechanismem vyhlášení nástrojů prostorové péče (typicky chráněných mořských oblastí) dle BBNJ dohody a právy pobřežního státu nad rozšířeným kontinentálním šelfem (tedy kontinentálním šelfem, který přesahuje hranici 200 námořních mil od základních linií).<sup>22</sup> Zkoumali přitom dvě základní situace – pobřežní stát jako „oponent“ vyhlášení daného nástroje a jako jeho „příznivec“ – a jejich právní souvislosti. Zdůraznili, že postavení pobřežního státu je v obou situacích silné a zřídít účinný nástroj prostorové péče ve vodním sloupci v případě jeho nesouhlasu bude velmi obtížné. Constance Johnson (*University of Wollongong*, Austrálie) se v posledním příspěvku panelu věnovala tématu „Antarktický smluvní systém jako relevantní nástroj, fórum či orgán (nebo ne) – jaký bude dopad nové BBNJ dohody na správu Antarktidy, až vstoupí v platnost?“ (*The ATS as an IFB (or not) – what will be the impacts on Antarctic governance of the new BBNJ instrument once in force?*). V obecné rovině zkoumala otázku, jestli je Antarktický smluvní systém (*Antarctic Treaty System*, ATS) relevantním nástrojem, fórem či orgánem ve smyslu dohody, a specificky se pak věnovala vyhlášení chráněných mořských oblastí a otázce, zda by orgány BBNJ doho-

<sup>21</sup> Jedná se o mechanismus, jehož základem je čl. 22 odst. 1 písm. b) BBNJ dohody: „*The Conference of the Parties [...] (b) May take decisions on measures compatible with those adopted by relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, in cooperation and coordination with those instruments, frameworks and bodies [...]*“ („Konference smluvních stran [...] (b) může přijímat rozhodnutí o opatřeních, která jsou slučitelná s opatřeními přijatými relevantními právními nástroji a rámci a relevantními globálními, regionálními, subregionálními a odvětvovými orgány, ve spolupráci a koordinaci s těmito nástroji, rámci a orgány [...]“, překlad autorky).

<sup>22</sup> Jedná se o situaci, kdy kontinentální šelf jako přirozené prodloužení pevninské masy pod mořskou hladinou přesahuje hranici 200 námořních mil od pobřeží (resp. základních linií, od nichž je měřena šíře mořských prostorů pod jurisdikcí pobřežního státu), která je nejzazší (a zároveň typickou) hranicí národní jurisdikce pobřežního státu ve vodním sloupci (jedná se o maximální vzdálenost, v níž může být vyhlášena výlučná ekonomická zóna). V praxi tak dochází k tomu, že mořské dno a jeho podzemí spadá jako (rozšířený) kontinentální šelf pod národní jurisdikci pobřežního státu, zatímco vodní sloupec nad ním je jako volné moře oblastí za hranicemi národní jurisdikce, tedy mezinárodním prostorem.

dy porušily princip *not undermine*, tedy nepodryvat činnost jiných relevantních fór, v případě, že by vyhlásily chráněnou mořskou oblast v antarktické smluvní oblasti v situaci, kdy by byly orgány antarktického smluvního systému nečinné či jimi vyhlášené chráněné oblasti z důvodu nedostatečné správy neúčinné.

Třetí panel k BBNJ dohodě se též konal druhý jednací den a zaměřil se na průřezové otázky (*cross-cutting issues*). I v něm zazněly tři příspěvky. První přednesl Efthymios Papastavridis (*National and Kapodistrian University of Athens*, Řecko) na téma „Otázky týkající se provádění BBNJ dohody: poučení z Dohody o rybích hejnech (*Implementation Questions under the BBNJ Agreement: Lessons to be learnt by the Fish Stocks Agreement*). Ve svém příspěvku se zabýval především procesními otázkami, institucionálním fungováním a rolí relevantních regionálních fór pro dosahování cílů obou dohod. Na druhém příspěvku se podíleli tři autoři – Alf Håkon Hoel, Malgorzata Smieszek-Rice (oba *Arctic University of Norway*) a Krittika Singh (*University of Lapland*, Finsko) a byl zpracován na téma „Rozhraní vědy a politiky v prováděcích dohodách k UNCLOS: poučení z minulosti pro budoucnost BBNJ dohody“ (*Science–Policy Interfaces in UNCLOS Implementing Agreements: Lessons from the Past for the BBNJ Future*). Zaměřili se na roli vědeckých orgánů v rámci jednotlivých dohod a uplatňování principu uplatňování nejlepších dostupných vědeckých údajů/důkazů (*best scientific evidence/data available*), přičemž kritizovali rozpor mezi teorií – a rolí, kterou jednotlivé dohody vědě ve svých ustanoveních přisuzují –, a praktickým fungováním dohod (zejména Dohody o rybích hejnech), kdy doporučení vědců nejsou vždy respektována. Zkoumali též obsah principu nejlepších dostupných vědeckých údajů/důkazů a smysl jednotlivých výrazů, mimo jiné též otázku, zda zahrnuje i dostupné znalosti domorodých národů a místních komunit (dle názoru vystupujících i autorky tohoto příspěvku ano). Poslední příspěvek Konstantinose Virvose (*Arctic University of Norway*) na téma „BBNJ dohoda a Mezinárodní námořní organizace: možnosti a limity přijetí opatření upravujících námořní dopravu podle části III BBNJ“ (*The BBNJ Agreement and the IMO: possibility and limits for the adoption of measures regulating shipping under the BBNJ Agreement Part III*) byl věnován možnostem konference smluvních stran BBNJ dohody stanovit jako součást právního režimu vyhlášených chráněných mořských oblastí omezení námořní dopravy (např. povinnost plavidel dodržovat maximální rychlost). Argumentem proti je skutečnost, že Mezinárodní námořní organizace (*International Maritime Organisation*, IMO) je typickým „relevantním fórem“ oprávněným přijímat opatření v této oblasti a orgány BBNJ dohody by tedy v souladu s principem *not undermine* neměly mít v těchto otázkách žádnou pravomoc, a to ani v případě, kdy by IMO zůstala přes doporučení konference smluvních stran BBNJ dohody nečinná. Podle autora příspěvku by však takový výklad byl v rozporu s čl. 2 BBNJ dohody stanovícím její obecný cíl, kterým je zajištění zachování a udržitelného využívání mořské biologické rozmanitosti oblastí za hranicemi národní

jurisdikce prostřednictvím účinného provádění příslušných ustanovení UNCLOS a mezinárodní spolupráce a koordinace. Příspěvek tak v obecné rovině poukázal na dosud nejasný obsah principu *not undermine*, jehož upřesnění přinese až provádění BBNJ dohody v praxi.

## Závěr

Česká republika nemá přístup k moři, přesto je smluvní stranou UNCLOS a jejích prvních dvou prováděcích dohod (Dohody o provádění části XI UNCLOS, Dohody o rybích hejnech) a třetí prováděcí dohodu (BBNJ dohodu) podepsala<sup>23</sup>. Zároveň je i členským státem Mezinárodní námořní organizace a smluvní stranou řady úmluv týkajících se námořní dopravy přijatých v jejím rámci. Zapojení do činnosti těchto „mořských“ fór – které je samozřejmě spojeno s placením příslušných členských příspěvků –, někdy vyvolává otázky o své smysluplnosti, je však plně opodstatněné. Oceány představují nejrozsáhlejší životní prostor na planetě a jsou zásadní součástí fungování planetárního ekosystému. Na znečišťování mořského prostředí v širokém slova smyslu se podílejí všechny státy světa, včetně těch vnitrozemských, ať již prostřednictvím znečišťujících látek přinášených do oceánů řekami, či prostřednictvím emisí skleníkových plynů, které dle poradního stanoviska Mezinárodního tribunálu pro mořské právo (*International Tribunal for the Law of the Sea*, ITLOS) z roku 2024 představují znečišťování mořského prostředí dokonce ve dvou směrech – jako přímé vnášení látek (oxid uhličitý se rozpouští v mořské vodě, čímž zvyšuje její kyselost) a jako nepřímé vnášení energie (větší množství skleníkových plynů v atmosféře vede k zachycení většího množství tepla, jehož podstatná část je následně absorbována oceány), v obou případech s negativními dopady na mořské organismy.<sup>24</sup> Podstatnou část oceánů (64 % jejich rozlohy, což představuje 42 % povrchu planety Země, a 95 % jejich objemu) zároveň tvoří tzv. mezinárodní prostory (oblasti za hranicemi národní jurisdikce), tedy volné moře a Oblast, kde mají všechny státy světa stejná práva, včetně práv na využívání živých i neživých mořských zdrojů. Ve vztahu k nerostným zdrojům Oblasti je významné členství České republiky v mezivládní organizaci *Interoceanmetal Joint Organization*, IOM), která se věnuje těžebnímu průzkumu zaměřenému na polymetalické konkrce v Oblasti s plány na jejich budoucí komerční těžbu.<sup>25</sup> Obdobně vědecky zajímavé a potenciálně ekonomicky přínosné může být i budoucí zapojení České republiky do výzkumu a využívání mořských genetických zdrojů

<sup>23</sup> Česká republika BBNJ dohodu podepsala jako poslední z členských států EU dne 29. září 2023, dosud ji však neratifikovala.

<sup>24</sup> ITLOS. *Request for an advisory opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law. Advisory Opinion*. Case No. 31, 21 May 2024. Body 159-179. Dostupné z: [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory\\_Opinion/C31\\_Adv\\_Op\\_21.05.2024\\_corr.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_corr.pdf) [cit. 15-11-2025].

<sup>25</sup> Více informací na webových stránkách organizace <https://iom.gov.pl/>.

oblastí za hranicemi národní jurisdikce (a zejména hlubokomořského dna), jehož pravidla upravuje třetí z prováděcích dohod k UNCLOS, tzv. BBNJ dohoda přijatá v roce 2023. Řadu práv má Česká republika – stejně jako každý jiný stát světa – i v oblasti námořní plavby: může být tzv. státem vlajky (*flag State*), tedy propůjčovat svou „národnost“ námořním plavidlům; tato pravidla pak za hranicí pásma pobřežních vod (*territorial sea*, v maximální šířce 12 námořních mil od základních linií) budou s několika málo výjimkami plně podléhat její jurisdikci.<sup>26</sup> Ač nebude nikdy v oblasti využívání oceánů tak významným hráčem jako pobřežní státy nebo významné námořní mocnosti, bylo by ze strany České republiky velmi krátkozraké na témata spojená s oceány rezignovat.

Znalost mořského práva hraje v zapojení České republiky do činnosti mezinárodních „mořských“ fór zásadní roli. K rozvíjení těchto znalostí v rámci akademické sféry přitom výrazně přispívá spolupráce s institucemi, které se na otázky mořského práva zaměřují. Norské centrum pro mořské právo Arktické univerzity v Tromsø v tomto směru představuje díky svému renomé, vysoké úrovni výzkumu a otevřenosti mezinárodní spolupráci příležitost jak pro studenty, tak pro akademické pracovníky. Bylo by škoda této příležitosti nevyužít.

## THE NORWEGIAN CENTRE FOR THE LAW OF THE SEA AND ITS 2025 ANNUAL CONFERENCE ON IMPLEMENTING AGREEMENTS TO UNCLOS

### Abstract:

The article focuses on the Norwegian Centre for the Law of the Sea at the Arctic University of Norway in Tromsø and its annual conference, which took place from 3 to 5 November 2025 and was attended by the author of the article. First, it presents the activities of NCLoS and the opportunities it offers to foreign students and academics. It then addresses the conference dedicated to the role of implementing agreements to the UN Convention on the Law of the Sea for the future of the law of the sea. It briefly introduces the individual agreements (the 1994 Agreement on the Implementation of Part XI of UNCLOS, the 1995 Fish Stocks Agreement, and the 2023 BBNJ Agreement) and the contributions presented at the conference. In conclusion, the author recalls why it is important for the Czech Republic, as a landlocked country, to take an interest in the oceans and the law of the sea. **Keywords:** Law of the Sea, Norwegian Centre for the Law of the Sea at the Arctic University of Norway in Tromsø, UNCLOS, BBNJ Agreement, Fish Stocks Agreement

<sup>26</sup> Srov. čl. 91 UNCLOS.

## REFORMA ITALSKÉHO TRESTNÍHO PRÁVA V OBLASTI OCHRANY ZVÍŘAT: KROK VPŘED NA DLOUHÉ CESTĚ

*Mgr. Veronika Tomášková*

Dne 1. července 2025 nabyla účinnosti velmi diskutovaná novela italského trestního zákoníku, konkrétně zákon č. 82 ze dne 6. června 2025, kterým se kromě trestního zákoníku mění i trestní řád a další související předpisy v oblasti trestněprávní odpovědnosti za týrání a jiné nelegální zacházení se zvířaty.<sup>1</sup> Zákon č. 82/2025, vyhlášený v italské Sbírce zákonů (*Gazzetta Ufficiale*) dne 16. června 2025, zvyšuje tresty odnětí svobody a pokuty, zavádí nové přitěžující okolnosti, zakazuje na celonárodní úrovni uvazování psů na řetězu, stanoví stíhání trestných činů *ex offo*, zaměřuje se i na množírny, nelegální pořádání soubojů mezi zvířaty a další.

Hned první ustanovení zákona č. 82/2025 upravuje část XI-bis tzv. druhé knihy (*secondo libro*) trestního zákoníku zavedením nového pojmu „Trestné činy proti zvířatům“ (*Dei delitti contro gli animali*). Už tato první slova tohoto zákona mají zásadní význam, neboť po více než 20 letech dochází k přejmenování zde uvedených „trestných činů proti citům vůči zvířatům“ (*Dei delitti contro i sentimenti verso gli animali*). Předmět ochrany tedy již není antropocentrický a netrestá jednání, kterým je poškozen člověk vlastníci poškozené zvíře, ale city, zdraví a život samotného zvířete. V tomto ohledu se nejedná o žádný velký převrat na úrovni ochrany zvířat, které je v Itálii věnováno velké pozornosti, ale i tak je třeba kvitovat tento legislativní počín jako kulturní posun vpřed. Přechází se z jasně nepřímé trestněprávní ochrany zvířat na ochranu přímou.

Zvíře již není jen předmětem/věcí, ale je považováno za vnímající bytost. Jedná se o velmi důležitou (nejen symbolickou) změnu italské legislativy od roku 2004, kdy byly poprvé zakotveny delikty postihující týrání zvířat do trestního zákoníku.<sup>2</sup> Je však vhodné poukázat na to, že ačkoliv v rámci trestního práva si zvířata musela počkat 20 let na uznání svého postavení jako vnímajících bytostí, na úrovni ústavního práva se jim této cti dostalo v roce 2022 v souvislosti s významnou ústavní reformou. Ústavní zákon č. 1/2022 upravil a doplnil v tomto ohledu čl. 9 a 41 italské Ústavy týkající se životního prostředí, biologické rozmanitosti, ekosystémů a nově i zvířat, čímž byla posílena ochrana těchto statků, často označovaných jako kolektivní, a Itálii se zařadila mezi země se „zelenou“ ústavou.<sup>3</sup> Na druhou stranu je ale

<sup>1</sup> Legge 6 giugno 2025 n. 82 “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali”.

<sup>2</sup> Jednalo se o zákon č. 189 ze dne 20. července 2004. Novele italského trestního zákoníku z roku 2004 byl věnován příspěvek TOMÁŠKOVÁ, V.: Týrání zvířat – Nová právní úprava italského trestního zákoníku. in *České právo životního prostředí*. 2004, č. 3 (13), ročník IV, s. 47–52.

<sup>3</sup> Články 9 a 41 italské Ústavy z roku 1947, ve znění ústavního zákona č. 1/2022 uvádí: „Republika podporuje rozvoj kultury a vědecký a technický výzkum. Chrání krajinu a historické a umělecké dědictví národa. Chrání životní prostředí, biologickou rozmanitost a ekosystémy, a to i v zájmu budoucích

třeba poznamenat, že italský občanský zákoník (*codice civile*) z roku 1942 stále zařazuje zvířata mezi věci (*res*). Je otázkou času, kdy dojde v tomto ohledu k novele občanskoprávní úpravy. Soudní judikatura čím dál tím častěji přiznává zvířatům přímou ochranu jejich práv, bez ohledu na úpravu obsaženou v občanském zákoníku, opírajíce se přímo o ústavní právo (čl. 9 a 41 italské ústavy) či unijní právo (čl. 13 Smlouvy o fungování EU), které výslovně považuje zvířata za vnímající bytosti.<sup>4</sup> Stále však platí, podobně jako v české právní doktríně, že zvíře nemá právní subjektivitu a je pouhým objektem práva.

Před samotným rozбором jednotlivých ustanovení nové právní úpravy stojí za zmínku informace, že italský trestný zákoník (*Codice penale*) má číslo 1398 a je z roku 1930. Říká se mu také Roccův zákoník (*Decreto Rocco*) pojmenovaný podle tehdejšího ministra spravedlnosti Alfreda Rocca. V Itálii je běžné dávat zásadním právním předpisům „pracovní“ název podle jejich hlavního předkladatele. I zákon č. 82 z roku 2025, který novelizuje trestní zákoník a související zákony, má v praxi používaný název *Legge Brambilla* podle hlavní předkladatelky, kterou je veřejně známá ochránkyně zvířat a poslankyně Michela Vittoria Brambilla.

Druhá kniha trestního zákoníku obsahuje, od roku 2004, v části XI-bis trestné činy zabítí zvířat (čl. 544-bis), týrání zvířat (čl. 544-ter), zakázaná představení nebo manifestace (čl. 544-quater), zákaz soubojů mezi zvířaty (čl. 544-quinquies), zabavení a doplňkové tresty (čl. 544-sexies) a nově od roku 2025 i jiné přitěžující okolnosti (čl. 544-septies). Na druhou knihu navazuje kniha třetí, která obsahuje další delikty související s ochranou zvířat, jejichž závažnost je nižší, jsou součástí trestního práva, ale jedná se spíše o formu vážného přestupku/správního deliktu (*contravvenzione*), za který lze uložit jak peněžní pokutu, tak odnětí svobody (maximálně do výše 3 let).<sup>5</sup> V každém případě o všech deliktech uvedených v trestním zákoníku, a trestech za ně, bez ohledu na jejich označení a zařazení, rozhoduje soud.

Novela z roku 2025 významně zvyšuje některé tresty buď v podobě odnětí svobody nebo pokuty. Vezmeme-li výše uvedené trestné činy popořadě, v případě trestného činu zabítí zvířat (čl. 544-bis) dochází ke zvýšení trestu odnětí svobody

---

*generací. Zákon státu upravuje způsoby a formy ochrany zvířat.;* „Soukromé podnikání je svobodné. Nesmí být vykonáváno v rozporu se společenským užitkem ani způsobem, který by poškozoval zdraví, životní prostředí, bezpečnost, svobodu a lidskou důstojnost. Zákon stanoví vhodné programy a kontroly, aby mohly být veřejné a soukromé podnikatelské činnosti řízeny a koordinovány v souladu se sociálními a environmentálními cíli.“

<sup>4</sup> Čl. 13 Smlouvy o fungování Evropské unie ukládá členským státům povinnost „při stanovování a provádění politik Unie v oblastech zemědělství, rybolovu, dopravy, vnitřního trhu, výzkumu a technologického rozvoje a vesmíru zohledňovat plně požadavky na dobré životní podmínky zvířat jako vnímajících bytostí; přitom zohlednit právní nebo správní předpisy a zvyklosti členských států spojené zejména s náboženskými obřady, kulturními tradicemi a regionálním dědictvím“. Dovětek tohoto ustanovení středníkem značně relativizuje ochranu garantovanou před ním. Blíže k trhlinám tohoto ustanovení STEJSKAL, Vojtěch. Ochrana zvířat a zajištění jejich dobrých životních podmínek v evropském unijním právu. In: PRÁVNÍK č. 6/2011, rubrika Stati, s. 579–586.

<sup>5</sup> Viz čl. 17 a čl. 25 *codice penale*.

od čtyř měsíců do dvou let na šest měsíců až tři roky a pokuty od 5 000 do 30 000 eur. Současně se skutková podstata rozšiřuje o přitěžující okolnost použití mučení nebo úmyslného prodlužování utrpení zvířete, za což lze trest dále navýšit, a to odnětím svobody na jeden až čtyři roky a pokutou od 10 000 do 60 000 eur.

Navýšení trestů je provedeno i u dalšího trestného činu, kterým je týrání zvířat (čl. 544-ter). Původní trest odnětí svobody od tří do osmnácti měsíců se navýšil na šest měsíců až dva roky. A původně alternativně stanová peněžní pokuta od 15 000 do 30 000 eur se stala kumulativní součástí trestu. Podle čl. 544-ter odst. 3 platí, že se výše trestu navýší o další polovinu, pokud je protiprávním jednáním (týráním) způsobena smrt zvířete. Novelou se doplňuje možnost navýšení trestu uvedeného v odstavci 3 citovaného ustanovení i na případy podávání zvířatům omamných nebo zakázaných látek nebo jejich podrobení ošetření, které způsobí jejich smrt.

V případě trestného činu zakázaných představení nebo manifestací (čl. 544-qua-ter) je stanoven trest odnětí svobody od čtyř měsíců do dvou let pro toho, kdo organizuje nebo propaguje představení nebo manifestace, které zahrnují týrání nebo mučení zvířat, a pokuta od 3 000 eur do 15 000 eur. Novela pokutu výrazně zvyšuje na 15 000 až 30 000 eur. Dále platí, že se uvedený trest se zvyšuje o jednu třetinu až polovinu, pokud jsou uvedené skutky spáchány v souvislosti s provozováním nelegálních sázek nebo za účelem získání prospěchu pro sebe nebo jiné osoby, nebo pokud mají za následek smrt zvířete.

V případě trestného činu zakázaných soubojů (čl. 544-quinquies) nová právní úprava navýšuje trest odnětí svobody z původních jeden až tři roky odnětí svobody na dva až čtyři roky (a pokuta od 50 000 do 160 000 eur, která zůstává nedotčena). Nově se zavádí trestněprávní odpovědnost i pro ty, kdo se jakýmkoliv způsobem účastní zakázaných soubojů nebo soutěží. Tyto osoby jsou vystaveny trestu odnětí svobody na tři měsíce až dva roky a pokutě 5 000 až 30 000 eur. Doposud byli těmito tresty postižitelní (pouze) majitelé nebo držitelé zvířat používaných v nelegálních soubojích nebo soutěžích, stejně jako osoby, které tyto zvířata za uvedeným účelem chovají nebo cvičí.

V rámci ustanovení týkajícího se zabavení a doplňkových trestů (čl. 544-sexies) se doplňuje podmínka zakazující usmrcení nebo postoupení zvířete jiné osobě pachatelem trestného činu (obviněným nebo obžalovaným) do doby vydání konečného rozsudku (který se téměř vždy bude zabývat otázkou dalšího osudu poškozeného zvířete. Smyslem této úpravy je, aby osoba, která spáchala některý z trestných činů proti zvířeti, nebo se o to pokusila, nemohla se zvířetem jakkoliv nakládat a zbavit se ho. A to bez ohledu na to, zda nějaké sdružení na ochranu zvířat požádalo o dočasnou péči. Tím se zvířeti poskytuje další forma ochrany s ohledem na často zdlouhavá soudní řízení.

Zákonem č. 82/2025 bylo dále do trestního zákoníku vloženo zcela nové ustanovení v podobě čl. 544-septies, kterým jsou nové přitěžující okolnosti. Od 1. čer-

vence 2025 tak platí, že tresty stanovené v člancích 544-bis (zabití zvířat), 544-ter (týrání zvířat), 544-quater (zakázaná představení nebo manifestace), 544-quinquies (zákaz soubojů mezi zvířaty) a 638 (zabití nebo poškození zvířat jiných osob – vztaženo na zvířata shromážděna ve stádech nebo hejnech) se zvyšují: a) pokud jsou činy spáchány v přítomnosti nezletilých osob; b) pokud jsou činy spáchány vůči více zvířatům nebo c) pokud pachatel šíří prostřednictvím informačních nebo telematických prostředků obrázky, videa nebo jiné vyobrazení spáchaného činu. Jedná se o reakci na činnost, která se bohužel rozšířila v posledních letech s rozmachem sociálních sítí a asociálního chování některých osob.

Také delikt uvedený v článku 638 trestního zákoníku (zabití nebo poškození cizích zvířat) prošel několika změnami, a podle kterého bude trestem odnětím svobody na jeden až čtyři roky potrestán každý, kdo zabije, znehodnotí nebo poškodí tři nebo více zvířat shromážděných ve stádu nebo v ohradě, nebo spáchá tento čin na skotu nebo koních, i když nejsou shromážděni v ohradě. Další důležitou úpravou v rámci tohoto trestného činu je zrušení možnosti trestního stíhání pouze na základě žaloby poškozené strany, nově je možné stíhání i z moci úřední.

Trestné je podle italského trestního zákoníku i opuštění domácího zvířete. Toto chování může být považováno za (správní) delikt podle čl. 727 trestního zákoníku. Nezákoně opuštění domácího zvířete bylo původně trestáno odnětím svobody až do jednoho roku nebo pokutou od 1 000 do 10 000 eur. Nově je tato pokuta navýšena na minimální výši 5 000 eur (až do 10 000 eur), se zachováním alternativy odnětí svobody do výše jednoho roku. Za zmínku stojí přitěžující okolnost, vycházející z častých praktik některých majitelů zvířat, kdy ke skutku opuštění zvířete dojde na silnici nebo v přilehlých prostorách. Jsou velmi známé a časté případy vysazení psů na silnici (dálnici) a ujetí z místa vystavením psa nejen traumatickému zážitku, ale i vážnému poranění či smrti srážkou s jiným projíždějícím vozidlem. V takovém případě se trest zvyšuje o jednu třetinu. Jako doplňkovým trestem je pozastavení řídičského oprávnění na dobu šesti měsíců až jednoho roku.

Soudní judikatura za opuštění domácího zvířete podle čl. 727 považuje i případy, kdy ho jeho majitel „ztratí“ a nehledá, tj. neoznámí jeho ztrátu na příslušných úřadech.<sup>6</sup> Takové chování je považováno za jasnou vůli zvíře opustit.<sup>7</sup> Za opuštění zvířete podle téhož ustanovení je soudem považováno i vážné zanedbání péče a nezájem. Soudy již byl z tohoto deliktu shledáni vinni majitelé psů, kteří odjeli

<sup>6</sup> Je dána povinnost oznámit ztrátu zvířete na místně příslušné veterinární službě a následně na stanici carabinieri.

<sup>7</sup> Viz například rozsudek Tribunale di Lecce – Sezione Distaccata di Nardo ze dne 13. listopadu 2009. Majitel psa byl odsouzen k zaplacení pokuty ve výši 1.000 eur.

na dovolenou a ponechali zvíře zavřené samotné doma, čímž ho vystavil utrpení, nedostatku jídla, vody a špatným hygienickým podmínkám.<sup>8</sup>

Součástí deliktů odpovědnosti podle č. 727 trestního zákoníku je i chování zvířat v podmínkách, které jsou neslučitelné s jejich přirozeností a způsobují jim vážné utrpení. V tomto ohledu se uplatní stejný tresty uvedené výše, tedy odnětí svobody až do jednoho roku nebo pokuty od 5 000 do 10 000 eur. Jedná se nejen o domácí zvířata, ale i zvířata, která byla ochočena, ať už původem divoká či exotická, jež ztratila schopnost přežít ve volné přírodě.

Článek 13 zákona č. 82/2025 se zabývá navýšením trestů v případech deliktů uvedených v čl. 727-bis (usmrcování, ničení, odchyt, odebrání, držení a obchodování s jedinci chráněných druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin) a čl. 733-bis (zničení nebo poškození stanovišť v chráněné oblasti). Trest odnětí svobody se v případě čl. 727-bis zvyšuje z původních jeden až šest měsíců odnětí svobody a pokuty 4 000 eur na tři měsíce až jeden rok a pokutu 8 000 eur pro pachatele, který mimo povolené případy zabije, odchytí nebo zadrží exempláře patřící k chráněnému druhu volně žijících živočichů. To neplatí pro případy, kdy se jedná o závažnější trestný čin nebo se jedná o zanedbatelné množství těchto exemplářů se zanedbatelným dopadem na stav zachování druhu. Jedná se sice i zpřísnění aplikovatelných trestů, toto zpřísnění ale nedosahuje výše trestů předvídané směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203 ze dne 11. dubna 2024 o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES, která v čl. 3 odst. 2 písm. n) a o)<sup>9</sup> ve spojení s čl. 5 odst. 2 písm. e) požaduje zavedení sankce v podobě trestu odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně tři roky. Trest uvedený v čl. 733-bis za zničení stanoviště v chráněné oblasti nebo jeho poškození a ohrožení jeho stavu zachování se zvyšuje z původního odnětí svobody až na osmáct měsíců na tři měsíce až dva roky a pokutu nejméně 6 000 eur. V tomto ohledu tedy bude muset být italská legislativa novelizována, tak aby se dostalo požadavkům unijního práva.

<sup>8</sup> Viz například rozsudek Tribunale di Arezzo, Sentenza ze dne 19. června 2014, č. 1048. Majitelka byla odsouzena k zaplacení pokuty 3.000 eur.

<sup>9</sup> Čl. 3 odst. 2 písm. n) směrnice požaduje trestněprávní postih pro „usmrcování, ničení, odebrání, držení, prodej nebo nabízení k prodeji jedince či jedinců druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin uvedených v příloze IV nebo příloze V, pokud se na druhy v této příloze vztahují stejná opatření jako na druhy uvedené v příloze IV, směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a jedince nebo jedinců druhů uvedených v článku 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění), kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství těchto jedinců. Podle čl. 3 odst. 2 písm. o) je dále trestný „obchod s jedincem nebo jedinci druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, nebo s jejich částmi nebo odvozeninami, které jsou uvedeny v přílohách A a B nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi, a dovoz jedince nebo jedinců takových druhů, nebo jejich částí nebo odvozenin, které jsou uvedeny v příloze C tohoto nařízení, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů.“

Zákonem č. 82/2025 se rovněž mění trestní řád a legislativa týkající se ochrany domácích mazlíčků. Článek 10 zákona č. 82/2025 zakazuje držení domácích zvířat na řetězu. Jak bylo uvedeno v úvodu, jedná se o první regulaci tohoto typu na celonárodní úrovni.<sup>10</sup> Do této doby byla tato praxe ponechána na regulaci regionální, přičemž ne všechny regiony tuto otázku řešily a regulovaly. Podle nově zavedeného ustanovení je majiteli nebo držiteli, i dočasněmu, domácích zvířat zakázáno je chovat v místě držení a pobytu jejich přivázáním řetězem nebo jiným podobným prostředkem, který jim brání v pohybu. To neplatí pro případy, kdy je to vyžadováno podloženými zdravotními důvody nebo z dočasných bezpečnostních důvodů. Pokud se uvedeným jednáním nejedná o trestný čin, předvídá zákon uložení správní pokuty každému, kdo poruší tento zákaz, ve výši od 500 do 5 000 eur.

Předmětem novelizace je i otázka množření a černého obchodu se zvířaty v zájmovém chovu, velmi známé jsou případy nelegálních dovozů štěňat ze střední a východní Evropy. V případě zadržení těchto nelegálních zásilek často končí zabavená zvířata v italských psích útulcích. V tomto ohledu došlo ke zpřísnění trestů v rámci zákona č. 201/2010, kterým se ratifikovala a provedla Evropská úmluva o ochraně zvířat v zájmovém chovu uzavřená ve Štrasburku dne 13. listopadu 1987. K potrestání pachatelů nelegálního obchodování se zvířaty podle přílohy I části A nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 998/2003/ES, o veterinárních podmínkách pro neobchodní přesuny zvířat v zájmovém chovu a o změně směrnice Rady 92/65/EHS (tj. psi a kočky) postačí nepřítomnost individuálního identifikačního systému (mikročip) nebo odpovídající veterinární dokumentace, případně pasu, pokud je vyžadován. V rámci trestů došlo i zde k jejich navýšení. V rámci základní skutkové podstaty nelegálního obchodování za cílem přivodit sobě nebo jiným prospěch, se sazba odnětí svobody zvyšuje z původních tři měsíce až jeden na rok na čtyři až osmnáct měsíců, a kumulativní pokuta se zdvojnásobuje z původních 3 000 až 15 000 eur na 6 000 na 30 000 eur. Pokud by nejednalo o trestný čin, stanoví zákon správní sankce v rozmezí 200 až 2 000 eur za každé nelegálně dovezené zvíře bez odpovídajícího identifikačního označení, 1 000 až 1 500 eur za každé dovezené zvíře nesplňující zákonem vyžadované podmínky a 1 500 až 3 000 eur za každé dovezené zvíře, které nedosáhlo věku dvanácti týdnů či pokud pochází z oblastí, na které se vztahují zpřísněná veterinární opatření z důvodu zabránění šíření přenosných chorob typických pro daný druh. Všechny tyto sankce jsou výsledkem navýšení v rámci zákona Brambilla z roku 2025.

Pokud jde o trestní procesní právo, přináší reforma z loňského roku možnost použití vybraných nástrojů vycházejících z tzv. kodexu protimafiánského práva a preventivních opatření<sup>11</sup>. Jedná se zejména o možnost bezodkladného zajištění

<sup>10</sup> Podobně v České republice začal platit od 1. ledna 2026 zákaz uvazování psů na řetěz, zakotvený novelou zákona na ochranu zvířat proti týrání (zákon č. 70/2025 Sb.).

<sup>11</sup> Přijatý zákonem č. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché

a zabavení zvířat například u trestných činů zakázaných představení či soubojů zvířat tak, aby zvířata dále nestrádala a nebyla například vystavena skutečnosti, že trestní řízení trvají i několik let do doby konečného rozhodnutí ve věci, což může mít dramatické důsledky pro životní podmínky daných zvířat. Je umožněn převod zvířat (do dočasné nebo i trvalé péče) ještě před samotným meritorním rozhodnutím na občanská sdružení a další, kdo o to požádá.

## Závěr

Novela trestního zákoníku v roce 2025, tzv. Legge Brambilla, znamená pro mnohé zásadní reformu v oblasti ochrany práv zvířat v Itálii. Novela byla věnována velká mediální pozornost. Italský trestní zákoník tedy nepochybně považuje zvířata za vnímající bytosti a přiznává jim přímou ochranu před týráním. Doposud byla doslovným předmětem ochrany především práva jejich majitelů, nikoli city zvířete. Nová právní úprava dále zpříšňuje tresty stanovené pro týrání a jiné nelegální zacházení se zvířaty. Ať už je to odnětí svobody až na 4 roky a pokuty až do 60 000 eur za zabití zvířete krutým způsobem, odnětí svody až 2 roky a pokuty až do výše 30 000 eur v případě týrání nebo odnětí svobody 4 měsíce až 4 roky a pokuty až do výše 160 000 eur v případě zakázaných soubojů nebo nelegální obchodování (nejen) se štěňaty. Nově jsou zavedeny přitěžující okolnosti některých trestných činů – například spáchání činu v přítomnosti nezletilých, či sdílení online. Tyto přitěžující okolnosti, související s rozmachem sociálních sítí, umožňují navýšit stanovení tresty o další třetinu. Podobně jako v České republice je nově stanoven celoplošný zákaz uvazování psů na řetězu, pod hrozbou pokuty 500 až 5 000 eur. Trestní řízení se nově mohou zahájit z moci úřední a již není nutné trestní oznámení. Zvířata mohou být do doby ukončení trestních řízení svěřena do péče občanských sdružení, která o to požádají tak, aby se zabránilo jejich dalšímu utrpení a nejasným vyhlídkám při stíhání a potrestání pachatelů vyšetřovaných trestných činů.

Ačkoliv je třeba považovat zákon č. 82 z roku 2025 za velmi významný krok vpřed, a Italská liga na ochranu zvířat a životního prostředí (LEIDAA – *Lega Italiana Difesa Animali e Ambiente*), jejíž je poslankyně a hlavní autorka novely Brambilla předsedkyní, jej vyzdvihují jako přelomový, jiná sdružení a ochránci práv zvířat zůstávají skeptičtí a nepovažují přijaté změny za dostatečně ambiciózní. Nově nastavené tresty jsou jeho kritiky stále považované za příliš mírné, s ohledem na to, že pachatelé trestných činů proti zvířatům nejsou často trestně stíháni vůbec či jsou potrestáni jen s podmíněným trestem. Je zřejmé, že i nadále bude velmi důležitá činnost, nasazení a odbornost orgánů činných v trestním řízení, rostoucí povědomí společnosti, stejně jako soudní judikatura, která dopl-

---

nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

ňuje legislativní mezery ve světle nutnosti zajištění ochrany práv zvířat jakožto vnímajících bytostí.

### O autorce:

*Mgr. Veronika Tomášková,*

pracuje na odboru legislativním Ministerstva životního prostředí, je dlouholetou aktivní členkou italské Národní asociace na ochranu zvířat (ENPA, je specialistkou na italské právo životního prostředí.

### Literatura a zdroje:

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (Sbírka zákonů Italské republiky) – Legge 6 giugno 2025, n. 82 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/06/16/25G00089/SG>  
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2025-06-06;82>

Italský trestní zákoník (codice penale): <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1930-10-19;1398>

LAV: Legge 6 giugno 2025 n. 82 „Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali” – Cosa cambia dall'entrata in vigore il 1 luglio 2025. <https://static.lav.it/docs/Legge-antimaltrattamenti-cosa-cambia-in-colonne-aggiornato-17062025.pdf>

CERINI, D.: Gli animali non sono cose. In SILVAE ISSN 2532-7828. 21/10/2025 <https://www.carabinieri.it/media---comunicazione/silvae/la-rivista/aree-tematiche/diritto/gli-animali-non-sono-cose>

STEJSKAL, V.: Ochrana zvířat a zajištění jejich dobrých životních podmínek v evropském unijním právu. In: PŘÁVNÍK č. 6/2011, rubrika Stati, s. 579 - 586.

TOMÁŠKOVÁ, V.: Týrání zvířat – Nová právní úprava italského trestního zákoníku. In České právo životního prostředí. 2004, č. 3 (13), ročník IV, s. 47-52.

## REFORM OF ITALIAN CRIMINAL LAW IN THE FIELD OF ANIMAL PROTECTION: A STEP FORWARD ON A LONG JOURNEY

### Abstract

On July 1, 2025, a highly controversial amendment to the Italian Criminal Code came into force, specifically Law No. 82 of June 6, 2025, which, in addition to the Criminal Code, also amends the Criminal Procedure Code and other related regulations in the area of criminal liability for cruelty and other illegal treatment of animals. The article describes the changes brought about by the law. Law No. 82/2025, published in the Italian Official Gazette (*Gazzetta Ufficiale*) on June 16, 2025, increases prison sentences and fines, introduces new aggravating circumstances, prohibits the chaining of dogs at the national level, establishes the prosecution of criminal offenses *ex officio*, and also focuses on breeding farms, illegal animal fighting, and more.

**Keywords:** Italian Criminal Code, criminal liability, animals, illegal treatment, animal cruelty

## PŘÍLIŠ NEJASNÁ OTÁZKA: MÍSTNÍ REFERENDUM V ČESKO-RAKOUSKÉ PERSPEKTIVĚ<sup>1</sup>

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

### 1. Úvod

Místní referendum je v českém právním řádu nástrojem přímé demokracie a projevem základního práva občanů se přímo podílet na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).<sup>2</sup> Místní referendum je součástí českého právního řádu od roku 1990.<sup>3</sup> Od roku 2004 je upraveno *zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů* (dále jen „zákon o místním referendu“).

Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách poskytuje aktualizovaný přehled proběhlých místních referend za posledních dvacet let – první evidované místní referendum se konalo v roce 2006 v obci Drahoňův Újezd (okres Rokycany, Plzeňský kraj). Statistika místních referend by si jistě zasloužila podrobnou analýzu všech aspektů, které je z uvedených dat možné analyzovat. Tento příspěvek se zaměřuje na jednu specifickou oblast, a tou je formulace referendové otázky. Konkrétně se zaměří z hlediska formulace na jednu z nejčastějších otázek, které jsou v praxi místních referend v České republice používány, a to otázku: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce ... učinilo v samostatné působnosti veškeré právní kroky k tomu, aby zabránilo...* (např. výstavbě větrných elektráren na území obce)?“.

Inspirací pro tento příspěvek je rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora (*Verfassungsgerichtshof*) z 24. června 2025, ve kterém rozhodl, že místní referendum ve městě Waidhofen an der Thaya týkající se umístění a provozu větrných elektráren na území města bylo nezákonné z důvodu nejasnosti otázky. Pro

<sup>1</sup> Tento příspěvek je výstupem výzkumu, který autorka realizovala v rámci stipendijního pobytu v roce 2025 na Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Graz podpořeného v Programu AKTION Česká republika – Rakousko.

<sup>2</sup> BARTOŇ, Michal. Článek 21. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 667–668.

<sup>3</sup> Místní referendum bylo poprvé zakotveno ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který novelizoval ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústavu Československé socialistické republiky. Do čl. 86 odst. 3 Ústavy z roku 1960 bylo zakotveno právo občanů rozhodovat o věcech místní samosprávy na obecních shromážděních nebo referendem či prostřednictvím zastupitelstva. Zákon o obcích přijatý v roce 1990 (zákon č. 367/1990 Sb.) počítal s tím, že místní referendum bude upraveno zvláštním zákonem, a tím se zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Tento zákon přijala Česká národní rada a nabyl účinnosti k 1. 7. 1992. Účinný byl až do 31. 1. 2004. Byl zrušen zákonem č. 22/2004 Sb., a to k 1. 2. 2004. PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 35 a 63. Cílem přijetí zákona č. 22/2004 Sb. bylo napravit některé nedostatky právní úpravy z roku 1992, např. v oblasti soudního přezkumu MIKEŠ, Petr. § 91a. In KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 791–792.

účely místního referenda byla položena následující otázka: „*Má obecní rada přijmout nezbytná opatření v samostatné působnosti, aby bylo možné postavit a provozovat 3 až 5 větrných elektráren na území města Waidhofen an der Thaya (oblast Predigtstuhl)?*“<sup>4</sup> Nejasnost položené otázky shledal VfGH mimo jiné ve formulaci „nezbytná opatření v samostatné působnosti“.

Tento příspěvek blíže představí rakouský případ a v jeho světle se zamyslí nad českou právní úpravou a praxí místních referend, protože otázky podobné té z rakouského případu byly za posledních dvacet let použity v téměř jedné třetině případů (29,58 %) všech místních referend konaných v České republice. Jak na otázky podobné otázce z rakouského případu nahlíží české soudy? A co z judikatury českých soudů vyplývá ve vztahu k formulaci referendových otázek či obecně k místním referendům jako nástroji přímé demokracie?

## 2. Nástroje přímé demokracie v Rakousku a případ z Waidhofen an der Thaya

V Rakousku se uplatňují a rozlišují tři hlavní nástroje přímé demokracie: *Volksabstimmung*, *Volksbegehren* a *Volksbefragung*.<sup>5</sup> Na spolkové úrovni jsou tyto nástroje zakotveny přímo v rakouské spolkové ústavě (dále jen „B-VG“),<sup>6</sup> na zemské úrovni pak v zemských ústavách.<sup>7</sup> Spolkové země mohou na základě čl. 117 odst. 8 B-VG zavést nástroje přímé demokracie pro záležitosti samostatné působnosti obcí. Ze tří uvedených nástrojů je pouze tzv. lidové hlasování (*Volksabstimmung*) při splnění stanovených náležitostí právně závazné. Ostatní dva nástroje (*Volksbegehren* a *Volksbefragung*) slouží především k iniciaci debaty nebo ke konzultaci názoru veřejnosti, a i když nejsou jejich výsledky právně závazné, mají značnou politickou váhu a vládnoucí reprezentace je při svém rozhodování zohledňují.<sup>8</sup> Podle čl. 141 odst. 1 písm. h) B-VG je výsledek hlasování u všech tří výše uvedených nástrojů přímé demokracie možné napadnout tzv. odporem (*Anfechtung*) podaným k Ústavnímu soudnímu dvoru.<sup>9</sup>

V následující části se budu věnovat nástroji označovanému jako *Volksbefragung* a jeho využití na místní úrovni v dolnorakouském městě Waidhofen an der Thaya. V textu budu pro zjednodušení *Volksbefragung* označovat jako „místní referendum“.

<sup>4</sup> Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024, s. 2.

<sup>5</sup> ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien: facultas, 2009. s. 203. WIESER, Bernd. *Vergleichendes Verfassungsrecht*. 3. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 2024. s. 241–242.

<sup>6</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930. Na spolkové úrovni viz čl. 41 odst. 2, čl. 44 odst. 3 a 49b B-VG.

<sup>7</sup> ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien: facultas, 2009. s. 206–207.

<sup>8</sup> WIESER, Bernd. *Vergleichendes Verfassungsrecht*. 3. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 2024. s. 247.

<sup>9</sup> Viz čl. 141 odst. 1 písm. h) rakouské spolkové ústavy (B-VG).

Ve spolkové zemi Dolní Rakousy upravuje nástroje přímé demokracie *Obecní zřízení Dolních Rakous z roku 1973*<sup>10</sup> (dále jen „NÖ GO 1973“). Podle § 63 odst. 1 NÖ GO 1973 může obecní rada (*Gemeinderat*), která je v Rakousku obdobou českého zastupitelstva obce, vyhlásit v obci místní referendum (*Volksbefragung*) v záležitostech samostatné působnosti obce. Právo iniciovat místní referendum mají podle § 16–16b NÖ GO 1973 také občané obce. Podle judikatury Ústavního soudního dvora má vyhlášení místního referenda formu nařízení (*Verordnung*).<sup>11</sup>

Podle § 63 odst. 2 NÖ GO 1973<sup>12</sup> musí být otázka pro místní referendum položena tak jednoznačně, aby na ni bylo možné odpovědět „ANO“ či „NE“. V případě, že se má rozhodovat o dvou nebo více variantách, musí být možné jasně určit zvolenou variantu. Obecní rada může podle § 63 odst. 2 NÖ GO 1973 navíc rozhodnout, že výsledek místního referenda se považuje za rozhodnutí obecní rady, pokud je současně zajištěno pokrytí případných výdajů. Obecní rada se tedy může rozhodnout, že se výsledkem místního referenda bude řídit.

A nyní k okolnostem případu, kterým se v červnu 2025 zabýval Ústavní soudní dvůr. Rakouská společnost WEB Windenergie AG plánovala na území města Waidhofen an der Thaya (dále jen „Waidhofen“) a sousední obce Groß-Siegharts výstavbu větrných elektráren (dále též „VTE“). Maximální počet VTE měl být šest. Ve městě Waidhofen i v obci Groß-Siegharts proběhly k tomuto projektu místní referenda (v obou ve formě *Volksbefragung*) a počítalo se s tím, že když bude projekt ve Waidhofenu i Groß-Sieghartsu podpořen, budou na území každé z těchto dvou sousedních obcí umístěny tři VTE. V případě, že by v Groß-Sieghartsu projekt podpořen nebyl, bylo v plánu, že ve Waidhofenu bude umístěno pět VTE.

Obecní rada města Waidhofen rozhodla o uspořádání místního referenda v lednu 2024. V té době nebylo umístění VTE ani ve Waidhofenu ani Groß-Sieghartsu v souladu s územně plánovací dokumentací. Místní referendum ve Waidhofenu se uskutečnilo v březnu 2024 a občané v něm hlasovali o následující otázce:

*„Má obecní rada v rámci své samostatné působnosti přijmout nezbytná opatření, aby na území města Waidhofen an der Thaya (oblast Predigtstuhl) mohlo být vybudováno a provozováno 3 až maximálně 5 větrných elektráren?“*<sup>13</sup>

<sup>10</sup> NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973), LGBl. 1000-0.

<sup>11</sup> Viz judikatura citovaná v rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024-16, s. 12, odst. 16. Jde zejména o rozhodnutí Ústavního soudního dvora publikované ve sbírce rozhodnutí tohoto soudu pod značnou VfSlg. 19.648/2012 a také rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 13. 9. 2013, V 50/2013.

<sup>12</sup> Znění § 63 odst. 2 v němčině: „(2) Die Frage, die durch die Volksbefragung zu entscheiden ist, ist so eindeutig zu stellen, daß sie entweder mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet oder im Falle, daß über zwei oder mehrere Varianten entschieden werden soll, die gewählte Variante bestimmt bezeichnet werden kann. Der Gemeinderat kann überdies beschließen, daß das Ergebnis der Volksbefragung einem Gemeinderatsbeschuß gleichzuhalten ist, wenn gleichzeitig für die Bedeckung allfälliger Ausgaben vorgesorgt wird.“

<sup>13</sup> V němčině otázka zněla: „Soll der Gemeinderat die erforderlichen Massnahmen im eigenen Wir-

O totožné otázce se hlasovalo i v Groß-Sieghartsu. Jak zobrazuje i tabulka, dopadla místní referenda v sousedních obcích rozdílně. V místním referendu ve Waidhofenu hlasovalo pro VTE celkem 51,77% oprávněných občanů a proti VTE bylo 48,23% oprávněných občanů. Naopak v Groß-Siegharts se pro výstavbu vyslovilo pouze 48,84% oprávněných voličů a proti výstavbě a provozu VTE bylo 51,16% oprávněných voličů.<sup>14</sup>

Výsledek hlasování	ANO	NE
<b>Waidhofen an der Thaya</b>	51,77 %	48,23 %
Groß-Siegharts	48,84 %	51,16 %

V situaci, kdy byl projekt VTE ve Waidhofenu těsně podpořen, napadlo třináct občanů Waidhofenu oprávněných v místním referendu hlasovat, proběhlé místní referendum u Ústavního soudního dvora.<sup>15</sup> Namítali, že otázka položená v místním referendu byla nejasná a neurčitá (*unklar und unbestimmt*), tj. že z ní nebylo patrné, v jaké konkrétní záležitosti v samostatné působnosti má město Waidhofen jednat, a že nebylo jasné, v jakém rozsahu by byl záměr realizován v území sousední obce Groß-Siegharts v případě odmítnutí záměru ve Waidhofenu.<sup>16</sup>

Při přezkumu místního referenda ve Waidhofenu vznikly pochybnosti o zákonitosti textu nařízení (*Verordnung*), kterým bylo místní referendum ve Waidhofenu vyhlášeno, a to ve formulaci otázky, o které se v místním referendu hlasovalo. Proto Ústavní soudní dvůr zahájil z moci úřední řízení o přezkumu zákonnosti nařízení podle čl. 139 B-VG, protože tuto otázku musel řešit jako předběžnou.<sup>17</sup> V řízení podle čl. 139 B-VG dospěl Ústavní soudní dvůr k závěru, že předmětné nařízení, kterým bylo ve Waidhofenu vyhlášeno místní referendum, bylo nezákonné, a to z důvodu nedostatečné jasnosti a jednoznačnosti položené otázky (*Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung*).<sup>18</sup>

Ústavní soudní dvůr zdůraznil, že u nástrojů přímé demokracie se v rakouském ústavním pořádku vyžaduje, aby předmět rozhodování byl jasný, a to z důvodu, aby se předešlo manipulacím s veřejným míněním a co nejvíce se vyloučila nedo-

*kungsbereich beschliessen, damit 3 bis 5 Windräder auf dem Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Waidhofen an der Thaya (Gebiet Predigtstuhl) errichtet und betrieben werden können*“

<sup>14</sup> [https://www.siegharts.at/de/Volksbefragung\\_Errichtung\\_und\\_Betrieb\\_von\\_Windkraftanlagen\\_im\\_Gemeindegebiet\\_Gross-Siegharts\\_2](https://www.siegharts.at/de/Volksbefragung_Errichtung_und_Betrieb_von_Windkraftanlagen_im_Gemeindegebiet_Gross-Siegharts_2)

<sup>15</sup> Řízení před Ústavním soudním dvorem bylo vedeno pod značkou W III 1/2024.

<sup>16</sup> Viz Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024, s. 4.

<sup>17</sup> Řízení o kontrole norem, v kterém posuzoval Ústavní soudní dvůr zákonnost odporem napadeného nařízení města Waidhofen an der Thaya bylo vedeno pod značkou V 99/2024.

<sup>18</sup> Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024, s. 13, odst. 20.

rozumění.<sup>19</sup> Pokud je možné otázku formulovat konkrétněji, je obec povinna tak učinit, aby zabránila pochybnostem. V tomto smyslu posoudil Ústavní soudní dvůr formulaci „**přijmout nezbytná opatření v samostatné působnosti**“ jako příliš vágní a zdůraznil, že takto vágní formulace neumožňuje osobě oprávněné hlasovat v místním referendu rozpoznat, která konkrétní opatření v samostatné působnosti má obec či město přijmout – zda je nezbytným opatřením např. jen schválení změny územního plánu, nebo také finanční podpora projektu či dokonce provoz VTE samotnou obcí či městem. Ústavní soudní dvůr shrnul, že pokud město zamýšlelo projekt podpořit změnou územního plánu, měla být otázka jasně formulována v tomto smyslu.<sup>20</sup>

Město Waidhofen se bránilo argumentem, že k místnímu referendu proběhla informační kampaň, ze které muselo být každému průměrnému voliči (*Durchschnittswähler*) jasné, čeho se položená otázka týká. Ústavní soudní dvůr argument „průměrným voličem“ odmítl jako spekulativní. Zdůraznil, že na jasnost otázky nemá vliv, jak intenzivně bylo téma místního referenda komunikováno s oprávněnými osobami.<sup>21</sup> Otázka musí být jasná sama o sobě. Jasnost a jednoznačnost otázky musí vyplývat přímo z jejího textu na hlasovacím lístku. Obec se nemůže spoléhat na to, že osoby oprávněné v místním referendu hlasovat vědí, o čem hlasují, např. z městských novin, informačních letáků nebo veřejných diskusí k záměru.<sup>22</sup> Podle Ústavního soudního dvora se tedy obec nemůže bránit argumentem, že pro „průměrného voliče“ byl význam otázky (např. že půjde o změnu územního plánu) s ohledem na místní kontext zřejmý.

Tím, že byla otázka položená v místním referendu prohlášena za nezákonnou, došlo k naplnění důvodu pro zrušení celého postupu a výsledku místního referenda. Ústavní soudní dvůr tedy vyhověl odporu (*Anfechtung*) občanů města Waidhofen a zrušil proběhlé místní referendum k VTE.<sup>23</sup> Dodejme, že projekt VTE společnosti WEB Windenergie AG na území města Waidhofen prozatím nebyl realizován.<sup>24</sup>

### 3. Místní referenda v České republice

V České republice je místní referendum běžně využívaným nástrojem přímé demokracie. Na ústavní úrovni sice není výslovně zakotveno, ale ústavním základem tohoto nástroje přímé demokracie je bezpochyby princip suverenity lidu a čl. 2

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 14, odst. 24.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 16, odst. 28.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 16, odst. 29.

<sup>22</sup> Tamtéž.

<sup>23</sup> Text celého rozsudku Ústavního soudního dvora je možné nalézt na webových stránkách <https://ris.bka.gv.at/Vfgh/> nebo zde: *Stattgabe einer Anfechtung der Volksbefragung in Waidhofen an der Thaya betreffend Windkraftanlage*. In *JBL Juristische Blätter*, roč. 147, č. 11/2025, s. 709–712.

<sup>24</sup> Viz webové stránky společnosti dostupné zde: <https://www.web.energy/at-de/ueber-web/unsere-anlagen/oesterreich>.

odst. 2 České republiky (dále jen „Ústava“)<sup>25</sup> a ústavní garance územní samosprávy v čl. 8 a hlavě VII Ústavy.

Místní referendum je v českém ústavním pořádku nástrojem pro realizaci ústavně zaručeného práva podílet se podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod<sup>26</sup> (dále jen „Listina“) přímo na správě věcí veřejných. Zároveň realizace místního referenda umožňuje naplnění čl. 22 Listiny, a to svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.<sup>27</sup> Připomeňme v této souvislosti náleznost Ústavního soudu ve věci místního referenda ve městě Zábřeh, podle kterého podstata místního referenda spočívá ve „*formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek.*“

Na výše uvedených ústavních základech se v judikatuře českých soudů ustálil přístup „**v pochybnostech ve prospěch místního referenda.**“ Nejvyšší správní soud ve věci *Lesík Bělka* týkající se místního referenda k těžbě kaolínu v Břežanech tento přístup podrobně shrnul:

„Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem upraveným v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu, představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“<sup>28</sup>

Doplňme též, že díky judikatuře se v praxi místních referend vedle tradičních **decizních referend** (nebo jinak také ratifikačních) prosadila i **referenda konzultativní**. Rozlišování těchto dvou kategorií přímo souvisí s položenou referendovou otázkou a indikuje, jak shrnul Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, že „[v]ýsledek místního referenda ... zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti, případně k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. ... S tím koresponduje skutečnost, že místní referendum může mít povahu ratifikační (či decisní), kdy obec v rámci své působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat

<sup>25</sup> ANTOŠ, Marek. Čl. 21. In KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAR, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021. s. 897.

<sup>26</sup> Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).

<sup>27</sup> Viz v této souvislosti právní větu vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012; dostupné na: <https://www.zakonyprolidí.cz/judikat/nsscr/ars-1-2012-26>.

<sup>28</sup> Právní věta č. I k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012.

u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp.“<sup>29</sup>

České soudy tak např. shledaly zákonnými nebo přímo vyhlásily místní referenda s následujícími otázkami:

- 1. *Jste pro vybudování výsypek JS a JV u lesíku Bělka? 2. Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?*<sup>30</sup>
- *Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*<sup>31</sup>
- *Souhlasíte s tím, aby v katastrálním území Řisuty u Slaného byly postaveny a provozovány větrné elektrárny?*<sup>32</sup>

Protože tento příspěvek si klade za cíl porovnat přístup českých a rakouských soudů k referendovým otázkám požadujícím, aby orgány obce učinily v samostatné působnosti „veškeré právní kroky“, z hlediska jejich jednoznačnosti, shrne následující podkapitola, jak časté jsou referendové otázky tohoto typu v české praxi.

### 3.1 Co vyplývá z praxe místních referend

Ministerstvo vnitra, jemuž jsou místní referenda jednotlivými starosty a primátory oznamována,<sup>33</sup> vede od roku 2006 průběžně aktualizovaný přehled místních referend, která v České republice proběhla (dále jen „přehled“). V přehledu je do začátku února (k 10. 2. 2026) evidováno celkem 507 místních referend, některá z nich se ovšem nakonec nekonala, nebo se teprve budou konat. Po vyloučení těch, která se nekonala a která se teprve budou konat, dojdeme k tomu, že od roku 2006 do 10. 2. 2026 se v České republice konalo celkem 497 **místních referend**.

Za posledních dvacet let se místní referenda v České republice nejčastěji týkala energetiky (především VTE), výstavby (bytová, komerční, sportovní), infrastruktury (dopravní či technické), těžby. V místním referendu je typicky požadováno, aby obec 1) vyjádřila (ne)souhlas se záměrem, 2) učinila aktivní kroky k zabránění záměru, 3) určitým způsobem rozhodla o majetku obce, 4) změnila či zachovala územní plán nebo 5) přijala určitou regulaci (např. u hazardu).

<sup>29</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022, odst. 47.

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012.

<sup>31</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. Ars 2/2017.

<sup>32</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2025, sp. zn. 51 A 65/2025.

<sup>33</sup> Viz § 47 odst. 1 zákona o místním referendu mají starosta obce, primátor a primátor hlavního města Prahy oznamovací povinnost ve vztahu k Ministerstvu vnitra, kterému jsou povinni oznámit vyhlášení místního referenda, výsledek hlasování v místním referendu a provedení rozhodnutí přijatého v místním referendu, a to do pěti dnů od dne, kdy k dané skutečnosti došlo. Na základě informací o místních referendech pak ministerstvo sestavuje přehled místních referend, který je veřejně dostupný na internetových stránkách ministerstva <<https://mv.gov.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>>.

V reflexi rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora jsem se v přehledu zaměřila na formulaci referendové otázky. V přehledu se totiž otázky, které ukládají zastupitelstvu povinnost využít „všech zákonných prostředků“, „veškerých zákonných opatření“, „všech dostupných prostředků“ nebo „dostupných právních kroků“, vyskytují často, konkrétně ve 147 případech, což z počtu 497 skutečně proběhlých místních referend představuje téměř třetinu (29,58 %).

Pokud srovnáme výše uvedenou skupinu 147 místních referend s otázkou na „všechny dostupné ...“ a skupinu všech skutečně konaných referend (497 k datu 10. 2. 2026), dojdeme k tomu, že místní referenda s otázkou „všechny právní kroky“ vykazují vysokou míru závaznosti v případě, že jsou platná a že nejsou zrušena soudy.

Ukazatel	Celkový průměr	Skupina 147 s otázkou „všechny právní kroky“
Platnost	80,3 %	78,2 %
Závaznost výsledku	76,7 %	75,5 %
Efektivita (% závazných z % platných)	95,5 %	96,5 %

### 3.2 Požadavky na referendovou otázku

Podle § 8 odst. 1 má právo iniciovat místní referendum jak samotné zastupitelstvo, tak občané obce prostřednictvím přípravného výboru.<sup>34</sup> Podle toho, kdo místní referendum inicioval, rozlišují správní soudy mezi „občanským“, tj. místním referendem iniciovaným občany prostřednictvím přípravného výboru, a „obecním“ či „městským“ referendem, jehož vyhlášení iniciuje samo zastupitelstvo.<sup>35</sup>

Bez ohledu na to, kdo je iniciátorem, rozhoduje o vyhlášení místního referenda zastupitelstvo. Na rozdíl od rakouského modelu postačí podle české právní úpravy k vyhlášení místního referenda přijetí usnesení zastupitelstva. Není potřeba vydávat právní předpis, jak je tomu v Rakousku, kde obecní rada (*Gemeinderat*) vyhláší místní referendum vydáním nařízení (*Verordnung*). Usnesení zastupitelstva však musí mít náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) ZMR, tj. musí obsahovat:

<sup>34</sup> Právo iniciovat místní referendum je veřejným subjektivním právem. Jak dovodil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12, nespadá toto veřejné subjektivní právo pod ochranu čl. 21 Listiny, a to na rozdíl od práva v místním referendu hlasovat. To však neznamená, že by právo iniciovat místní referendum nebylo pod ochranou soudní moci. Ochrana tomuto veřejnému subjektivnímu právu poskytují správní soudy a Ústavní soud pak případně v intencích článku 36 odst. 1 a 2 Listiny. ANTOŠ, Marek. Čl. 21. In KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021. s. 900.

<sup>35</sup> Viz např. rozhodnutí správních soudů ve věci místního referenda ve městě Řevnice – Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020-84 a Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, sp. zn. Ars 6/2020.

- a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje,
- b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu,
- c) odůvodnění návrhu na vyhlášení místního referenda, a
- d) odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce.

Občané iniciují místní referendum prostřednictvím přípravného výboru (§ 8 odst. 1 písm. b) ZMR), který tvoří alespoň tři oprávněné osoby, tedy osoby oprávněné volit do zastupitelstva obce.<sup>36</sup> Přípravný výbor připravuje návrh na uspořádání místního referenda, který musí splnit náležitosti stanovené v § 10 ZMR, zároveň tento návrh musí podpořit určité procento osob oprávněných v místním referendu hlasovat (§ 8 odst. 2 ZMR). Návrh je následně přezkoumán nejprve z hlediska formálního obecním úřadem (§ 12 ZMR), a je-li bezvadný, přezkoumá jej z věcného hlediska zastupitelstvo, a to na svém nejbližším zasedání po předložení návrhu přípravného výboru radou obce.<sup>37</sup>

Zastupitelstvo by v rámci přezkumu mělo zkoumat navrženou otázku, a to z pohledu, zda lze právě o takové otázce místní referendum konat.<sup>38</sup> Přezkum navržené otázky zahrnuje následující zákonné požadavky:

- 1) otázka se týká věci, která patří do samostatné působnosti obce (§ 6 ZMR),<sup>39</sup>
- 2) otázka se netýká věci, o které je ze zákona nepřijatelné v místním referendu hlasovat (§ 7 ZMR),<sup>40</sup>
- 3) otázka je formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možné odpovědět slovem „ANO“ nebo slovem „NE“ (§ 8 odst. 3 ZMR).<sup>41</sup>

Pokud o navržené otázce lze místního referendům vyhlásit, je zastupitelstvo povinno rozhodnout o vyhlášení místního referenda, protože v takové situaci vzniká

<sup>36</sup> Ustanovení § 2 zákona o místním referendu ve spojení s § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

<sup>37</sup> Zde se jeví jako vhodné doporučení prezentované P. Pechancem: „*Pro futuro se jeví jako vhodná úvaha, zda by přípravný výbor neměl ještě před sběrem podpisů předložit navrhovanou otázku k posouzení zastupitelstvu obce. Zamezilo by se tak komplikacím, které nastávají v situaci, kdy zastupitelstvo obce (statutárního města) odmítne referendum vyhlásit, neboť o navržené otázce nelze referendum konat, ale podpisy oprávněných osob už byly shromážděny.*“ Viz PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 67.

<sup>38</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 118.

<sup>39</sup> Posuzování tohoto požadavku dovedl ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2006 Krajský soud v Plzni, sp. zn. 30 Ca 59/2006. Citováno podle RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 120.

<sup>40</sup> Tento požadavek zdůraznil ve svém rozhodnutí např. Krajský soud v Plzni – viz usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 30 Ca 73/2005. Citováno podle RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 119.

<sup>41</sup> Posuzování i tohoto požadavku zastupitelstvem v rámci přezkumu podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu dovedl Krajský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. 44 Ca 44/2009. Citováno podle RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 119–120.

právní nárok na vyhlášení místního referenda.<sup>42</sup> Pokud by zastupitelstvo přesto rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí, má přípravný výbor právo se obrátit na správní soud (§ 57 odst. 1 písm. b) ZMR) a žádat, aby soud místní referendum vyhlásil.<sup>43</sup>

Pokud navržená otázka nespĺňuje zákonné požadavky, musí zastupitelstvo rozhodnout o tom, že místní referendum nevyhlásí. Navrženou otázku či otázky již v této fázi nelze měnit, návrh na vyhlášení místního referenda musí přípravný výbor podat znova.<sup>44</sup>

Zákon o místním referendu upravuje také možnost zastupitelstva rozhodnout o navržené otázce bez vyhlášení místního referenda. O takovém rozhodnutí musí zastupitelstvo neprodleně informovat přípravný výbor, resp. jeho zmocněnce. Přípravný výbor má právo trvat na konání místního referenda a zastupitelstvo má pak povinnost místní referendum vyhlásit (§ 13 odst. 3 ZMR).

Pro přehled uvedme, že ochranu veřejných subjektivních práv ve vztahu k místnímu referendu poskytují správní soudy, a to podle § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“). Správní soudy poskytují ve věcech místního referenda jak předběžnou, tak následnou ochranu. Proti rozhodnutí krajských soudů je přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu a v případě zásahu do souvisejících ústavně zaručených práv, zejména práva podle čl. 21 nebo čl. 36 Listiny je možné se obrátit na Ústavní soud. V následující tabulce jsou shrnuty možnosti předběžné i následné ochrany ve věcech místního referenda:

Soudní ochrana	SŘS	Důvody (ZMR)	
předběžná	§ 91a/1/a	Nesouhlas s výzvou obecního úřadu k odstranění vad návrhu přípravného výboru podle § 12/2 (§ 57/1/a ZMR)	
	§ 91a/1/b	Zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru postupem podle § 13/1/a ZMR. Zastupitelstvo rozhodlo o tom, že MR nevyhlásí, protože shledalo, že o navržené otázce nelze místní referendum konat (§ 13/1/b ZMR).	
následná	§ 91a/1/c § 91a/1/d	Neplatnost hlasování v MR  Neplatnost rozhodnutí v MR	pokud je splněna některá z následujících podmínek: a) došlo k takovému porušení ZMR, které mohlo ovlivnit výsledek MR, b) bylo konáno MR o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, nebo c) bylo konáno MR o věci, o níž nelze MR podle § 6, resp. § 7 ZMR konat.

<sup>42</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 118.

<sup>43</sup> Ustanovení § 91a odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu.

<sup>44</sup> PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 67.

Správní soudy se k přezkumu otázek navržených pro místní referendum dostanou v rámci předběžné ochrany podle § 91a odst. 1 písm. b) a také v rámci ochrany následně podle § 91a odst. 1 písm. c) i d) SŘS. V následující části příspěvku se podrobněji podíváme na zákonné požadavky týkající se referendové otázky a jak byly tyto požadavky specifikovány v judikatuře soudů.

### 3.2.1 „Pouze záležitosti spadající do samostatné působnosti“

Česká právní úprava se shoduje s tou rakouskou v tom, že místní referendum se smí týkat pouze záležitostí spadajících do samostatné působnosti obcí (§ 6 ZMR).

V případě neuskutečněního místního referenda v obci Temelín judikoval Ústavní soud, že místní referendum je v zastupitelské demokracii doplňkovým a v jistém smyslu výjimečným nástrojem, který musí splnit řadu zákonných podmínek, „[j]ednu z nejdůležitějších podmínek přitom představuje skutečnost, že v referendu položená otázka spadá do samostatné působnosti obce.“<sup>45</sup> V tomto případě šlo o snahu občanů obce Temelín vyhlásit místní referendum o následujících otázkách týkajících se skladu vyhořelého jaderného paliva:

- 1) *Souhlasíte s tím, aby byl na katastrálním území obce T. sklad vyhořelého jaderného paliva?*
- 2) *Souhlasíte s tím, aby orgány samosprávy obce T. při výkonu samostatné působnosti využily všech prostředků, aby zabránily stavbě skladu vyhořelého jaderného paliva v lokalitě elektrárny T.?*

Návrh na konání místního referenda o výše uvedených otázkách podal přípravný výbor v červnu 2004. Zastupitelstvo obce místní referendum nevyhlásilo, protože podle něj navržená otázka č. 1 nespádala do samostatné působnosti obce a otázka č. 2 byla příliš vágní. Proti nevyhlášení místního referenda se přípravný výbor bránil u správního soudu. Krajský soud v Českých Budějovicích návrh na vyhlášení místního referenda zamítl s odůvodněním, že navržené otázky nespádají do samostatné působnosti obce, jak vyžaduje § 6 ZMR, ale pod výkon státní správy.

Protože v té době ještě nebyla ve věcech místního referenda přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, podal přípravný výbor a jeho čtyři členové ústavní stížnost mimo jiné pro porušení čl. 21 odst. 1 Listiny. Namítali, že navržené otázky směřovaly k přijetí politického stanoviska, které by obec následně hájila jako účastník správních řízení, čímž by nedošlo k vybočení z její samostatné působnosti. S odkazem na odbornou literaturu<sup>46</sup> tvrdili, že zákon o místním referendu připouští jak ratifikační, tak konzultativní místní referendum.

<sup>45</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04.

<sup>46</sup> Kategorizace místních referend podle typu otázky na ratifikační a konzultativní prezentoval v odborné literatuře Josef Vedral, který v té době působil na odboru legislativy Ministerstva vnitra a na jehož článek k zákonu o místním referendu, stěžovatelé odkazovali. Viz VEDRAL, Josef. Zákon o místním

Ústavní soud argument stěžovatelů, že zákon o místním referendu umožňuje konání konzultativního místního referenda, odmítl. Konstatoval, že česká právní úprava připouští pouze referendum decizní (označované též jako ratifikační), jehož účelem je, aby občané v konkrétních případech přímo nahradili svým rozhodnutím rozhodnutí zastupitelů. Vysvětlil, že právo iniciovat místní referendum není ústavně zaručeno a ochrana podle čl. 21 odst. 1 Listiny se vztahuje na účast v již vyhlášeném hlasování, nikoliv na samotné vyhlášení, a ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

Dodejme, že Ústavní soud později v usnesení IV. ÚS 265/10 uvedl, že dřívější odmítavý postoj ke konzultativnímu místnímu referendu prezentovaný v usnesení II. ÚS 706/04 byl překonán vyhovujícím nálezem I. ÚS 101/05 ve věci místního referenda ve Vysokém Újezdě, které se týkalo nevyhlášeného místního referenda k návrhu nového územního plánu. Ústavní soud tak potvrdil širší výklad přípustnosti místního referenda.

Velmi výstižně tento judikatorní vývoj shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. 3. 2015:

*„... místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. ... I přes původní negativní postoj Ústavního soudu ke konzultativním místním referendům ... se zmíněný typ referenda nakonec prosadil judikatorně ..., i prakticky, neboť od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru ... Ani věcné vymezení možnosti konat konzultativní místní referendum není bezbřehé, jelikož je ohraničeno § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.“<sup>47</sup>*

K požadavku, aby referendová otázka mířila pouze do oblasti samostatné působnosti obce uvedme ještě případ místního referenda ve Chvalovicích (okres Znojmo, Jihomoravský kraj). Společnost Vivoty česká, s.r.o. plánovala v této obci výstavbu jedné VTE. Zastupitelstvo Chvalovic výstavbu VTE podpořilo už v roce 2006. Po změně č. 2 byl projekt v souladu s územním plánem Chvalovic, investor získal souhlasné stanovisko EIA, souhlasné stanovisko k zásahu do krajinného rázu a v roce 2011 nakonec také územní rozhodnutí o umístění stavby, které nabylo právní moci. Projekt ale vyvolal kritiku ze strany obyvatel Chvalovic i sousedních obcí a města Znojma.

referendu. In *Obec a finance*, č. 1/2004, s. 40–41. Blíže k této otázce viz také RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011. s. 55–59.

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, sp. zn. Ars 11/2014, odst. 22. Z citace jsou pro lepší přehlednost textu vyňaty odkazy na soudní rozhodnutí a na odbornou literaturu.

V červnu 2012 pak zastupitelstvo Chvalovic na základě návrhu přípravného výboru vyhlásilo místní referendum o otázce:

„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo Obce Chvalovice neprodlené zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo, nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., IČ: 26918013, se sídlem v Brně, Olomoucká 3419/7?“

V proběhlém místním referendu hlasovalo pro odpověď „ANO“ 60,8 % a pro „NE“ 35,8 % a výsledek místního referenda tak byl závazný. Následně ale bylo rozhodnutí přijaté v místním referendu napadeno u Krajského soudu v Brně, který návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu zamítl. Nejvyšší správní soud však dospěl k opačnému závěru a rozhodl o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Nejvyšší správní soud své rozhodnutí zdůvodnil tak, že část otázky vyžadující, aby zastupitelstvo „nepovolovalo“ výstavbu, spadá do přenesené působnosti. Protože tato část otázky týkající se „nepovolování“ výstavby byla v rozporu se zákonem (§ 6 MR), přistoupil Nejvyšší správní soud k prohlášení neplatnosti místního referenda jako celku a uvedl: „Jestliže je jednou otázkou položenou v místním referendu rozhodováno o více věcech, musí se ve všech případech jednat o věci, o nichž lze místní referendum podle § 6 a 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, konat.“<sup>48</sup>

### 3.2.2 Nepřípustné záležitosti podle § 7

Stručně shrňme také zákonem definované nepřípustné záležitosti, o nichž v místním referendu hlasovat nelze. Ustanovení § 7 ZMR obsahuje taxativní výčet záležitostí, o kterých je *ex lege* nepřípustné místní referendum konat. I toto ustanovení nastavuje požadavky na formulaci referendové otázky. Podle § 7 ZMR nelze místní referendum konat v záležitostech místních poplatků a obecního rozpočtu (písm. a), zřízení nebo zrušení orgánů obce (písm. b), volby a odvolání starosty a dalších představitelů politické reprezentace (písm. c) nebo v případech, kdy se o věci rozhoduje ve zvláštním řízení (písm. e). Podle § 7 ZMR je konání místního referenda rovněž nepřípustné, pokud je položená otázka v rozporu s právními předpisy (písm. d) nebo pokud od platného rozhodnutí v téže věci neuplynulo 24 měsíců (písm. f).

### 3.2.3 Jednoznačnost otázky

Ve vztahu k otázce, o níž je v místním referendu hlasováno, se česká i rakouská právní úprava shodují v tom, že otázka musí být formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možné odpovědět „ANO“ nebo „NE“ (§ 8 odst. 3 ZMR). Výklad kritéria jednoznačnosti se však u českých a rakouských soudů liší, jak bude patrné z níže rozebraných českých případů.

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-52.

Pravidla pro formulaci otázky pro místní referendum vycházejí ze zákonného požadavku, aby byla otázka položena **jednoznačně** a aby na ni bylo možné odpovědět slovy „ANO“ nebo „NE“. Judikatura Nejvyššího správního soudu tato pravidla upřesnila tak, aby nebylo místní referendum zbytečně omezováno přepjatým formalismem.

Nejvyšší správní soud při posuzování jednoznačnosti otázky používá **standard běžného občana**. Jednoznačnost otázky se neposuzuje „přísným právnickým okem“, ale z pohledu běžného občana, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí týkajícím se vyhlášení místního referenda v Praze 7 ohledně sídla Úřadu Městské části Praha 7:

„[42] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamnost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako *reasonable person* a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměrování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.

[43] Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.

[44] Ostatně absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat než jej reálně docílit. Ani samotná lingvistická věda někdy nenabízí mluvčím jednotná řešení, vždyť živoucí jazyková realita se často jeví jako mnohvrstevnatá a kolísající. I s touto lingvistickou výhradou je ale třeba trvat na tom, že je žádoucí, aby otázka byla přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Případná delší či složitější otázka nemusí nutně znamenat nejednoznačnost, už z toho důvodu, že některé palčivé komunální problémy je obtížné formulovat v krátké a jednoduché větě.<sup>49</sup>

Ve stejném rozhodnutí Nejvyšší správní soud ještě vyznačil rozdíl mezi požadavky stanovenými v § 7 a § 8 odst. 3 ZMR: „*Nejednoznačná (kapciózní, sugestivní, matoucí či zcela neurčitá) otázka je sama o sobě důvodem nepřípustnosti podle § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, není tedy potřeba „dotvářet“ spojení s výlukovými důvody podle § 7 písm. d). Zatímco výlukový důvod podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu směřuje do oblasti rozporu s hmotným právem,*

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. Ars 2/2012.

§ 8 odst. 3 filtruje „procesní“ stránku referenda, jedná se tedy o důvod nepřijatelnosti z důvodu formálně vadné formulace otázky.“<sup>50</sup>

A jak posuzují české soudy referendové otázky, které obsahují požadavek, aby zastupitelstvo učinilo „veškeré právní kroky“?

#### 4. Místní referenda v Třemošnici a v Opatovicích nad Labem

Zastupitelstvo města Třemošnice rozhodlo v červnu 2021 z vlastní iniciativy o konání místního referenda ve věci využití městských pozemků v průmyslové zóně. Místní referendum se uskutečnilo v říjnu 2021 společně s volbami do Poslanecké sněmovny. Hlavním tématem byla podpora projektu společnosti KOVOLIS HEDVIKOV, a.s. a případná změna územního plánu. V místní referendu se hlasovalo o následujících dvou otázkách:

„1. Má město Třemošnice jako jednotka územní samosprávy dále podporovat projekt výstavby nového provozu společnosti KOVOLIS HEDVIKOV, a.s., v průmyslové zóně v Třemošnici označené v územním plánu Z4, tj. podporovat jako vlastník nemovitostí a jako účastník správních řízení výstavbu nového závodu s lisovnou a tavírnou hliníku, obrobnou, nářaďovnou, mechanickými dílnami, skladem expedice, parkovištěm a správní budovou?

2. Má město Třemošnice učinit **veškeré potřebné kroky** ke změně Územního plánu města Třemošnice a celou či podstatnou část plochy označenou Z4 a plochu Z5 změnit na zónu určenou pro bydlení v rodinných domech a veřejné prostranství v zájmu plnění důležitého veřejného zájmu města?“

Místního referenda se zúčastnilo 62,11 % oprávněných osob, takže bylo platné i závazné. V první otázce odmítli oprávněné osoby podporu projektu (64,16 % hlasů pro „NE“) a ve druhé otázce podpořili veškeré potřebné kroky města ve změně územního plánu na obytnou zónu (66,44 % hlasů pro „ANO“).

Výsledek místního referenda byl u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích napaden návrhem na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu z důvodu nejednoznačnosti referendových otázek. Krajský soud tento návrh zamítl, neboť obě referendové otázky shledal pro běžného občana srozumitelnými a spadajícími do samostatné působnosti města Třemošnice. Rozhodnutí krajského soudu bylo napadeno kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud zamítl. Nejvyšší správní soud potvrdil, že záležitosti územního plánování patří do samostatné působnosti a že i přes určité formální nedostatky usnesení zastupitelstva (odkazy na materiály mimo text usnesení) byli občané o důsledcích své volby dostatečně informováni prostřednictvím kampaně a místního tisku.

<sup>50</sup> Tamtéž.

V Opatovicích nad Labem usiloval přípravný výbor v roce 2022 o vyhlášení místního referenda s cílem zabránit výstavbě průmyslové haly na jihu města v sousedství obce Čeperka. Pro místní referendum byla navržena následující otázka:

*„Požadujete, aby orgány obce Opatovice nad Labem učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby zabránily výstavbě průmyslové, výrobní, logistické, montážní nebo skladové haly na pozemcích parc. č. 2129, 2124, 2123, 2126, 2120, 2127, 2119/2, 2118/2, 2116, 2115/1 a st. p. č. 521/1, vše v k.ú. Opatovicích nad Labem?“*

Obecní úřad přípravnému výboru potvrdil, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá žádné vady, ale zastupitelstvo o jeho vyhlášení ani nevyhlášení nerozhodlo, neboť pro žádnou z variant usnesení nehlasoval dostatečný počet zastupitelů. Přípravný výbor se proto obrátil na Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice, který návrhu vyhověl a místní referendum o výše uvedené otázce vyhlásil na leden 2023, kdy probíhaly prezidentské volby.<sup>51</sup> Místní referendum se uskutečnilo s následujícím výsledkem: 55,95 % hlasů bylo pro zabránění výstavbě, jen 38,88 % bylo proti. V místním referendu bylo dosaženo potřebné kvorum pro závaznost, takže daný výsledek byl pro zastupitelstvo závazný. V Opatovicích nad Labem zmiňovaný záměr doposud realizován nebyl.

Z rozhodnutí správních soudů, které se zabývaly místními referendy v Opatovicích nad Labem a Třemošnici a v rámci svého rozhodování posuzovaly jednoznačnost referendových otázek obsahující formulaci „veškeré potřebné kroky“, vyplynulo, že české soudy tyto formulace v referendových otázkách považují za přípustné a dostatečně určité. Jednoznačnost je podle citované judikatury třeba vždy posuzovat optikou běžného občana, nikoliv rigorózním právním výkladem.

K použití obecnějších pojmů v referendových otázkách Nejvyšší správní soud shrnul, že *„jejich prostřednictvím dochází k naplnění požadavku na stručnost, přehlednost a nekomplikovanou stavbu položené otázky. Není tak žádoucí, aby otázky v referendu byly pokládány s takovou mírou detailu, kdy uvedenou všechny možnosti, kterými mají jednotlivé orgány města postupovat v potenciálních situacích při změně územního plánu, jelikož taková otázka by mohla být v rozporu s požadavkem srozumitelnosti. Jinými slovy trvat na absolutní přehlednosti otázky a současně na její srozumitelnosti by mohlo vést k tomu, že referendovou otázku nepůjde zformulovat vůbec.“*<sup>52</sup>

Termín „veškeré kroky“ zavazuje orgány obce k dosažení určité cíle (např. zabránění výstavbě nebo změně územního plánu) těmi prostředky, které mají orgány obce v rámci samostatné působnosti k dispozici. Nejvyšší správní soud v rozsudku týkajícím se místního referenda v Třemošnici navíc poukázal na to, že obdobné

<sup>51</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, sp. zn. Ars 5/2021, odst. 38.

formulace (např. „podniknout veškeré právní kroky v samostatné působnosti“) byly v minulosti opakovaně shledány jako legitimní v místních referendech napříč Českou republikou.<sup>53</sup> Správní soudy tedy uzavírají, že v pochybnostech je třeba rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a nehladat v jazykových obrazech nejednoznačnost tam, kde je smysl referendové otázky pro místní komunitu optikou běžného občana zřejmý.

## 5. Závěr

Srovnání přístupu českých soudů a rakouského Ústavního soudního dvora k problematice formulace referendové otázky odhaluje zásadní rozdíly v míře formalismu a vnímání role „průměrného voliče“ či „běžného občana“. Přestože oba právní řády shodně vyžadují, aby referendová otázka směřovala do samostatné působnosti obce a byla formulována jednoznačně tak, aby na ni bylo možné odpovědět „ANO“ či „NE“, aplikační praxe v obou státech se liší v následujících bodech.

- 1) Standard posuzování: České soudy odmítají posuzovat referendové otázky „přísným právnickým okem“ a uplatňují standard fiktivní „rozumné osoby“ (*reasonable person*) či „běžného občana“. Judikatura českých soudů vychází z předpokladu, že běžný občan při prvním přečtení referendové otázky ví, o čem rozhoduje, a rozumí důsledkům své volby, i když otázka vykazuje drobné lingvistické či terminologické nepřesnosti. Rakouský Ústavní soudní dvůr úvahy o znalostech či informovanosti průměrného voliče výslovně označuje za spekulativní a vyžaduje, aby předmět rozhodování byl z formulace referendové otázky právně-technicky jasný sám o sobě, nezávisle na úrovni vzdělanosti osob oprávněných v referendu hlasovat. Pro rakouský Ústavní soudní dvůr je tedy argument „průměrným voličem“ nepřijatelným pokusem obce omlouvat neurčitost textu otázky vnějšími okolnostmi. Pro český Nejvyšší správní soud je „běžný občan“ naopak ochranným filtrem, který brání přepjatému formalismu a umožňuje konání místního referenda i v případech, kdy otázka není formulována s absolutní legislativní precizností.
- 2) Role informační kampaně a místního kontextu: České soudy při hodnocení jednoznačnosti referendové otázky zohledňují místní kontext, proběhlou informační kampaň i předchozí veřejnou diskusi. I tak obecná otázka jako „*Jste pro krytý bazén v Zubří?*“ byla soudy shledána jednoznačnou právě díky intenzivní místní debatě a znalosti konkrétního projektu místními obyvateli. Rakouský Ústavní soudní dvůr naopak zdůrazňuje, že jasnost a jednoznačnost referendové otázky musí vyplývat výhradně z textu otázky na hlasovacím lístku. Informace v místním tisku či médiích nemohou nedostatečnou jasnost a jednoznačnost referendové otázky zhojit.

<sup>53</sup> Tamtéž, odst. 37. Shodně usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022, odst. 32.

- 3) Přípustnost generálních pokynů („veškeré kroky“): V české praxi místních referend jsou referendové otázky s formulací typu „učinit veškeré právní kroky v samostatné působnosti“ velmi časté, dosahují téměř 30 % všech konaných místních referend. Soudy formulaci referendové otázky s generálním pokynem akceptují jako legitimní politické zadání orientované na dosažení konkrétního cíle. Podle českých soudů tyto formulace pomáhají dosažení stručnosti a srozumitelnosti.
- 4) Základní interpretační principy: České soudy se důsledně řídí zásadou *in favorem libertatis* (v pochybnostech ve prospěch místního referenda) a omezení jeho konání vykládají restriktivně. Rakouský Ústavní soudní dvůr klade na první místo princip „čistoty“ voleb, který vyžaduje jasnost předmětu rozhodování, aby bylo možné jednoznačně přezkoumat zákonnost celého postupu.

Co si tedy lze z tohoto srovnání odnést? Rakouský Ústavní soudní dvůr je podstatně přísnější v posuzování preciznosti formulace referendové otázky. Důsledkem je jasnější zadání pro orgány obce a s tím spojená vyšší jistota občanů obce a lepší možnost kontroly naplňování výsledků místního referenda. Cenou za to však je omezení participačních práv občanů. Přísnější přezkum otázky dává smysl v situaci, kdy místní referendum iniciuje a referendovou otázku formuluje samo zastupitelstvo anebo v případech, kdy má jít o tzv. decizní (ratifikační) referendum, ve kterém občané svým rozhodnutím přijatým v místním referendu nahrazují rozhodnutí zastupitelstva v samostatné působnosti. U referendové otázky formulované občany a u konzultativních místních referend však lze souhlasit s přístupem českých soudů, které by přísná kritéria pro přezkum referendové otázky vnímaly jako nepřiměřený zásah do participačních práv občanů. Dalo by se tedy uvažovat o tom, že by české soudy u decizních (ratifikačních) místních referend iniciovaných samotnými zastupitelstvy uplatňovaly přísnější přezkum otázek.

V České republice to podle dosavadní praxe místních referend ani podle judikatury nevypadá, že by volnější formulace referendové otázky působila problémy pro voliče při rozhodování – zde se koncept „běžného občana“ či „průměrného voliče“ jeví jako dostačující. Stejně tak nepůsobí volnější formulace referendových otázek problémy ani pro naplňování výsledku místního referenda orgány obce, které si při znalosti místního kontextu umějí zadání vhodně interpretovat. Bylo by však vhodné podrobněji empiricky prozkoumat, jak kvalitně zastupitelstva rozhodnutí přijatá v místních referendech naplňují. Další výzkum by si zasloužila také otázka informačních kampaní k místním referendům, neboť ty hrají v české praxi místních referend významnou roli.

## Abstrakt

Příspěvek analyzuje problematiku formulace otázek v místních referendech skrze srovnání české a rakouské právní praxe. Výchozím bodem je rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvoru z roku 2025, který zrušil referendum pro neurčitost otázky vyžadující „nezbytná opatření v samostatné působnosti“. Autorka upozorňuje, že v České republice jsou podobně obecné formulace (např. „veškeré právní kroky“) přítomny u téměř 30 % referend. České soudy však na rozdíl od rakouských uplatňují standard „běžného občana“ a zásadu *in favorem libertatis*, přičemž zohledňují i místní informační kampaně. Zatímco rakouský přístup upřednostňuje právní preciznost, česká judikatura klade důraz na ochranu participačních práv občanů a omezení formalismu.

**Klíčová slova:** místní referendum, *Volksbefragung*, jednoznačnost otázky, přímá demokracie

## Použité zdroje:

HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021.

JANSA, P.; PAVLIŠOVÁ, R. *Místní referendum (poslední výspa přímé demokracie)*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010.

JEMELKA, Luboš; PODHRÁZSKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel; ZAVŘELOVÁ, Jitka; BOHADLO, David; ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013.

KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2021.

Ministerstvo vnitra. *Seznam konaných místních referend*. <https://mv.gov.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien: facultas, 2009.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.

PREUSS, Ondřej. Referendum: zkušenosti, výzvy, rizika. In *Právník*, roč. 163, č. 7/2024, s. 691–711.

RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011.

SMITH, Michael L. *Občané v politice: Studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009.

SMITH, Michael L. *Přímá demokracie v praxi: Politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2007.

Stattgabe einer Anfechtung der Volksbefragung in Waidhofen an der Thaya betreffend Windkraftanlage. In *JBL Juristische Blätter*, roč. 147, č. 11/2025, s. 709–712. <https://doi.org/10.33196/JBL202511070901>.

VEDRAL, Josef. Zákon o místním referendu. In *Obec a finance*, č. 1/2004, s. 40-41.

WIESER, Bernd. *Vergleichendes Verfassungsrecht*. 3. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 2024.

### Judikatura:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 30 Ca 73/2005.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 7. 2006, sp. zn. 30 Ca 59/2006.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. 44 Ca 44/2009.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020-84.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. 52 A 62/2022.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2025, sp. zn. 51 A 65/2025.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. Ars 2/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. Ars 4/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, sp. zn. Ars 11/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. Ars 2/2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, sp. zn. Ars 6/2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, sp. zn. Ars 5/2021.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 706/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 265/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12.

Rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora (VfGH) ze dne 13. 9. 2013, sp. zn. V 50/2013.

Rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora (VfGH) ze dne 24. 6. 2025, sp. zn. V 99/2024.

**O autorce:**

*JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.*

působí od roku 2003 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci (PF UP), kde se věnuje právu životního prostředí. Je místopředsedkyní České společnosti pro právo životního prostředí.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8, 77900 Olomouc

*veronika.tomoszkova@upol.cz*

ORCID: 0000-0002-9626-3547

## A TOO VAGUE QUESTION: LOCAL REFERENDA IN CZECH–AUSTRIAN COMPARISON

### Abstract

The article analyzes the issue of formulating local referendum questions through a comparison of Czech and Austrian legal practices. The starting point is a 2025 decision by the Austrian Constitutional Court, which invalidated a referendum due to the vagueness of a question requiring „necessary measures in self-governing competence“. The author notes that in the Czech Republic, similarly general formulations (e.g., „all legal steps“) are present in nearly 30 % of local referendums. However, unlike their Austrian counterparts, Czech courts apply the „reasonable person“ standard and the in favorem libertatis principle, while also considering local information campaigns. Whereas the Austrian approach prioritizes legal precision, Czech jurisprudence emphasizes the protection of citizens' participatory rights and the reduction of formalism.

**Keywords:** local referendum, *Volksbefragung*, clarity of the question, direct democracy

## Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU

**ÚSTAVNÍ SOUD K PRÁVU NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM  
PROSTŘEDÍ A POŽADAVKU PŘIMĚŘENOSTI VÝŠE ÚHRADY  
ZA POSKYTNUTÍ TAKOVÝCH INFORMACÍ**

*JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.*

**Úvodem**

Judikatura obecných soudů i Ústavního soudu k obecnému právu na informace, jakož i k specifickému právu na informace o životním prostředí, se neustále vyvíjí. Na stránkách tohoto časopisu jsou závěry této soudní judikatury, jakož i obecnější právně-teoretická pojednání k těmto informačním právům, často představovány.<sup>1</sup> Pokud bychom se zaměřili čistě na judikaturu Ústavního soudu k právu na informace o životním prostředí, lze říci, že oproti judikatuře k obecnému právu na informace zakotvenému v čl. 17 Listiny základních práv a svobod<sup>2</sup> (dále též jen „Listina“) zahrnuje pouze několik málo případů, v nichž se tento soudní orgán ochrany ústavnosti vyslovil k uplatnění práva na informace o životním prostředí garantovanému v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, popř. přímo k aplikaci zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“).<sup>3</sup>

V polovině roku 2024 rozhodl Ústavní soud zajímavý případ týkající se uplatňování práva na informace o životním prostředí, v jehož rámci poskytl významné vodítko k aplikaci tohoto základního práva, které je garantováno nejen českým ústavním pořádkem, ale i mezinárodním a unijním právem.<sup>4</sup> Nálezem ze dne 26. 6. 2024 sp. zn. I. ÚS 3254/22 Ústavní soud (konkrétně jeho I. senát<sup>5</sup>) vyhověl

<sup>1</sup> Z poslední doby např. NOVÁK, A. Právo na informace o životním prostředí a rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XXV., č. 1/2025 (75), s. 126–129 nebo MACH, D. Zákon č. 106/1999 Sb. a uživatel rybářského revíru podle zákona č. 99/2004 Sb. – být či nebýt povinným subjektem? *České právo životního prostředí*, roč. XXV., č. 1/2025 (75), s. 144–146.

<sup>2</sup> Blíže srov. VÍCHA, O. Aktuální judikatura Ústavního soudu k právu na informace. *České právo životního prostředí*, roč. XX., č. 4/2020 (58), s. 49–59.

<sup>3</sup> Blíže srov. VÍCHA, O. Právo na informace o životním prostředí v judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVIII., č. 2/2018 (48), s. 86–95. K zákonu č. 123/1998 Sb. též blíže srov. JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

<sup>4</sup> K zakotvení tohoto práva blíže srov. např. HAK, J., VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

<sup>5</sup> Soudcem zpravodajem byl JUDr. Jaromír Jirsa.

ústavní stížnosti Jana Cibulky, datového novináře České rozhlasu, a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>6</sup> a Městského soudu v Praze<sup>7</sup>, neboť jimi bylo porušeno základní právo stěžovatele na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Klíčovou otázkou v této věci bylo, zda částka 2 998 037 Kč, kterou Zeměměřický úřad požadoval po stěžovateli za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky 5. generace (DMR 5G) (dále též jen „digitální model“ nebo „DMR 5G“), představuje diskriminační ekonomickou bariéru, jež protiústavně omezuje stěžovatelovo právo na informace o životním prostředí.

Ústavní soud tímto rozhodnutím navázal na svůj předchozí náleze ze dne 29. 6. 2021 sp. zn. III. ÚS 3339/20, o kterém jsme již dříve informovali na stránkách tohoto časopisu.<sup>8</sup> Ústavní soud v tomto případě vyhověl témuž stěžovateli ve sporu o stanovení výše úhrady za poskytnutí informací<sup>9</sup> v režimu § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud v tomto případě dovedl, že úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací stanovená povinným subjektem podle tohoto zákonného ustanovení nesmí být zneužita ke znemožnění přístupu k informacím. Povinný subjekt (v daném případě Policejní prezidium ČR) poukazem na část informací, u jejichž poskytnutí by ve spojení s ostatními informacemi mohl hypoteticky existovat důvod, že by mohly být ohroženy jiné zájmy, stěžovateli reálně zabránil v přístupu ke všem požadovaným údajům, aniž by pro to existoval ústavně akceptovatelný důvod. Tento postup představoval podle Ústavního soudu odepření práva na informace, neboť ve spojení s výší, v jaké byla úhrada stanovena, fakticky představoval umělou bariéru, která stěžovateli znemožnila přístup i k těm informacím, jejichž poskytnutí ve skutečnosti nic nebránilo.

### Skutkové okolnosti případu

Stěžovatel je datový novinář Českého rozhlasu, který v tomto případě již od roku 2014 usiloval o získání digitálního modelu reliéfu České republiky 5. generace (DMR 5G). Tento digitální model zobrazuje zemský povrch v digitálním tvaru a vznikl z dat pořízených metodou leteckého laserového skenování. Běžně je využíván k analýzám terénních poměrů lokálního charakteru a rozsahu, například při projektování pozemkových úprav či plánování dopravních, vodohospodářských a pozemních staveb.<sup>10</sup> V prosinci 2014 stěžovatel požádal Zeměměřický

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 371/2020-34 ze dne 27. 9. 2022.

<sup>7</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 A 44/2018-44 ze dne 26. 11. 2020.

<sup>8</sup> VÍCHA, O. Úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací nesmí být podle Ústavního soudu zneužita ke znemožnění přístupu k informacím. *České právo životního prostředí*, roč. XXI., č. 2/2021 (60), s. 90–106.

<sup>9</sup> V daném případě stěžovatel v roce 2016 požadoval po Policejním prezidiu ČR údaje o všech trestných činech evidovaných za posledních pět let předcházejících podání žádosti.

<sup>10</sup> Pro bližší informace, viz Geoportál ČÚZK, což je komplexní internetové rozhraní pro přístup k pro-

úřad, aby mu digitální model poskytl, a to v rozsahu celého území České republiky. Zeměměřický úřad stěžovatelovu žádost odložil podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, protože stěžovatel za data nezaplatil úřadem vyměřenou částku 2 998 037 Kč.

Zeměměřický úřad odložení žádosti stěžovatele (resp. původní výzvu k zaplacení úhrady za poskytnutí informací) odůvodnil následovně: Tvorba modelu DMR 5G byla ukončena na celém území České republiky ke dni 30. 6. 2016 s celkovými náklady více než 100 miliónů korun. Zeměměřický úřad po úplném dokončení tvorby digitálního modelu přehodnotil úplaty DMR 5G, a to především s ohledem na prvotní pořizovací náklady postupem podle § 17 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. V době rozhodování Zeměměřického úřadu byl digitální model poskytován za úplatu, která byla vypočtena s ohledem na plánované a praxí ověřené náklady na zajištění potřebné kvality digitálního modelu ve smyslu § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí. Základní cena digitálního modelu, respektive dat terénního reliéfu – výškových bodů –, byla stanovena v položce 8 bodu 11 přílohy k vyhlášce Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 31/1995 Sb.

Podle Zeměměřického úřadu platí, že podle § 11c zákona o právu na informace o životním prostředí povinné subjekty zpřístupňují prostorová data na základě licenční smlouvy. Data DMR 5G jsou součástí Základní báze geografických dat České republiky (ZABAGED), jejíž správu Zeměměřický úřad vykonává. Poskytují se na základě žádosti podle § 10c vyhlášky č. 31/1995 Sb. a podmínky jejich užívání jsou definovány v § 10d téže vyhlášky a v poznámkách v bodě 11 přílohy k ní; podmínky plně nahrazují licenční smlouvu. Zeměměřický úřad není oprávněn sjednávat jiné podmínky užívání dat. Data DMR 5G jsou běžně poskytována na základě žádosti prostřednictvím Geoportálu ČÚZK.

Zeměměřický úřad dále odůvodnil výši úplaty za požadované informace ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí. Cena dat DMR 5G v rozsahu celé ČR, ve strojově čitelném formátu, je odvislá od množství poskytnutých výškopisných bodů, přičemž množství bodů se v čase mění v závislosti na aktualizaci dat. Výše úplaty byla přímo stanovena vyhláškou č. 31/1995 Sb. K 22. 5. 2018 činila základní úplata za požadovaná data 2 998 037 Kč, a to pro případ využívání dat výhradně k interním potřebám uživatele. Podle Zeměměřického úřadu náklady na zajištění „potřebné kvality“ digitálního modelu reliéfu ČR ve smyslu § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí odpovídají nezbytným výdajům Zeměměřického úřadu na aktualizaci tohoto digitálního modelu. Výdaje zahrnují

---

storovým datům pořizovaným a aktualizovaným v resortu Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, přístupný na: <https://geoportal.cuzk.cz/>).

část výdajů na aktualizaci databáze ZABAGED, dále přípravu a realizaci laserového skenování části území pro roční aktualizaci, vyhodnocení změn výškopisu, integraci změn do digitálního modelu a dosahují ročně 11,4 miliard korun. Příjmy za poskytování dat DMR 5G v roce 2016 dosáhly částky 1,4 miliard Kč.

Stěžovatel proti rozhodnutí Zeměměřického úřadu brojil žalobou u správních soudů, byl však neúspěšný. Konkrétně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stanovená výše úplaty za data ve výši 2 998 037 Kč není nepřipustným omezením práva stěžovatele na přístup k informacím o životním prostředí a nevytváří nepřiměřenou ekonomickou bariéru. Vyměřená částka byla podle Nejvyššího správního soudu přiměřená: odvíjí se totiž od extrémního množství dat, které stěžovatel požadoval, a plně odpovídá způsobu výpočtu stanovenému právními předpisy.

Stěžovatel se proto ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze. Tvrdil, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny, právo na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny ve spojení s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

### **Omezení práva stěžovatele na informace o životním prostředí**

Ústavní soud nejdříve poukázal na čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Základního práva na informace o životním prostředí se lze v souladu s čl. 41 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, tedy především - nikoliv výhradně - v mezích zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů<sup>11</sup>. Právu jednotlivců na informace o životním prostředí odpovídá povinnost státních orgánů požadované informace poskytovat. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny – v širším slova smyslu – platí, že státní orgány jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky a provedení stanoví zákon.<sup>12</sup>

Ústavní soud rovněž připomenul, že ústavní i zákonné normy týkající se práva na informace o životním prostředí je podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy České republiky nutné vykládat jednak v souladu s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního

<sup>11</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/95.

<sup>12</sup> K tomu obecně srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 156/02.

prostředí (Aarhus, 2018)<sup>13</sup>, dále s právem Evropské unie, tj. především v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. I. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. V této souvislosti Ústavní soud připomenul povinnost interpretovat vnitrostátní právní úpravu euro-konformně a v souladu s mezinárodněprávními závazky<sup>14</sup>, resp. povinnost vykládat unijní právo v co největším možném rozsahu v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.<sup>15</sup>

V kontrastu s obecnějším základním právem na informace (čl. 17 Listiny) je právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) specifické tím, že představuje záruku pro ochranu životního prostředí.<sup>16</sup> Životní prostředí je základní hodnota (veřejný statek), jejíž ochrana má být v demokratickém právním státě realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti. Je to právě veřejný diskurs v rámci otevřené a informované společnosti, který má přispívat k ochraně přírodního bohatství státu ve smyslu čl. 7 Ústavy.<sup>17</sup> Právo na informace o životním prostředí se tak zaručuje se specifickým cílem zajistit, aby lidé současné generace i generací budoucích mohli žít v prostředí příznivém pro jejich zdraví a životní pohodu (srov. čl. 1 Aarhuské úmluvy).

Byť právo na informace o životním prostředí není v systematicke Listiny formálně zařazeno mezi práva politická, plní funkci předpokladu účasti veřejnosti na politickém životě státu. Široký přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí přispívá k větší osvětě v otázkách životního prostředí, volné výměně názorů a k participaci veřejnosti na formování politik týkajících se životního prostředí (srov. bod 1 odůvodnění směrnice 2003/4/ES). Dostupné informace o životním prostředí v důsledku zvyšují šance společnosti alespoň částečně řešit globální dopady klimatické změny, která je jedním z klíčových problémů lidstva.<sup>18</sup> Pouze na základě kvalitních informací o životním prostředí je totiž možné analyzovat přírodní procesy, identifikovat potřebná opatření a především přijmout odpovědnost pro zachování přírody pro budoucí generace.

Pozitivní povinnost orgánů veřejné moci za určitých podmínek poskytovat jednotlivcům informace o životním prostředí, které představují předpoklad pro zahájení diskuse o záležitosti důležitého veřejného zájmu, vyplývá i z Úmluvy o ochraně

<sup>13</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva (publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.).

<sup>14</sup> Srov. nálezh Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

<sup>15</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 11. 2022 ve věci C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*.

<sup>16</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 42/05.

<sup>17</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 486/04.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 4. 2024 ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*, č. stížnosti 53600/20, bod 410.

lidských práv a základních svobod. V této souvislosti Ústavní soud připomenul několik rozsudků Evropského soudu pro lidská práva.<sup>19</sup>

Východí princip, že ochranu životního prostředí je třeba zajistit prostřednictvím informování a participace veřejnosti, byl podle Ústavního soudu trefně popsán již v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji, která byla přijata na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v roce 1992 v Riu de Janeiru. V čl. 10 této deklarace je uvedeno, že „[o]tázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musejí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace.“

V nyní projednávaném případě stěžovatel Zeměměřický úřad žádal o digitální model reliéfu České republiky. Podle Ústavního soudu taková žádost přímo spadá do sféry základního práva stěžovatele na informace o životním prostředí. Při hodnocení, zda ve věci stěžovatele jde o jeho základní právo na informace o životním prostředí, Ústavní soud předně zdůraznil charakter požadovaných informací. Data DMR 5G jsou prostorovými daty. Podle § 2 písm. e) zákona o právu na informace o životním prostředí jsou prostorovými daty „data [...] v elektronické podobě, která přímo nebo nepřímo odkazují na určitou polohu nebo zeměpisnou oblast na území České republiky“. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 380/2009 Sb., kterým se mění zákon o právu na informace o životním prostředí a zákon o zeměměřictví, prostorová data jsou data o poloze, tvaru a vztazích mezi jevy reálného světa vyjádřené zpravidla ve formě souřadnic.

Podstatné podle Ústavního soudu bylo, že data DMR 5G jsou prostorová data, která se přímo týkají životního prostředí. Zákonná úprava prostorových dat implementuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. 3. 2007 ořízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství

<sup>19</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 12. 2021 ve věci *Rovshan Hajiyev proti Azerbajdžánu*, č. stížnosti 19925/12, týkající se případu novináře, který se domáhal ve veřejném zájmu informací o vlivu staré sovětské radarové stanice na životní prostředí a lidské zdraví; rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 2021 ve věci *Association Burestop 55 a ostatní proti Francii*, č. stížnosti 56176/18, týkající se povinnosti informovat veřejnost o rizicích úložiště radioaktivního odpadu; rozsudek ESLP ze dne 29. 4. 2019 ve věci *Cangi proti Turecku*, č. stížnosti 24973/15, týkající se kopie záznamu ze zasedání místní rady pro kulturní a přírodní dědictví ohledně zaplavení historické lokality přehradou; či rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2006 ve věci *Sdružení Jihočeské matky proti České republice*, ze dne 10. 7. 2006, č. 19101/03, týkající se projektové dokumentace atomové elektrárny; a obecně též rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. stížnosti 18030/11, týkající se povinnosti poskytnout jmenový seznam ex offio advokátů.

(INSPIRE)<sup>20</sup>. Unijní infrastruktura je přitom vybudována na základě infrastruktur jednotlivých členských států EU, v rámci kterých mají být prostorová data využita pro podporu politik životního prostředí na regionální i lokální úrovni (viz důvodová zpráva k zákonu č. 380/2009 Sb.). Jedním z cílů implementace směrnice INSPIRE bylo vytvoření národního geoportálu INSPIRE<sup>21</sup>, který má zprostředkovávat přístup k veškerým prostorovým datům o území České republiky; geoportál spravuje Ministerstvo životního prostředí, resp. jeho příspěvková organizace Česká informační agentura životního prostředí (CENIA). Ústavní soud proto uzavřel, že prostorová data ve smyslu směrnice INSPIRE se zčásti překrývají s informacemi, na které se vztahuje směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí [bod 7 odůvodnění směrnice INSPIRE]. Prostorová data DMR 5G je pak nutné považovat za prostorová data o životním prostředí, která slouží pro tvorbu politik majících vliv na životní prostředí.

Z právě uvedeného podle Ústavního soudu vyplývá, že žádal-li stěžovatel o poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky, jenž je založen na prostorových datech o životním prostředí, jeho žádost spadá do sféry jeho ústavně zaručeného práva na informace o životním prostředí. Ústavní soud v návaznosti na to dospěl k závěru, že částka 2 998 037 Kč, k jejíž úhradě byl stěžovatel Zeměměřickým úřadem vyzván, zjevně představuje omezení stěžovatelova práva na informace o životním prostředí. Požadavek úhrady této částky přímo podmiňoval poskytnutí požadovaných informací o životním prostředí zaplacením významných finančních prostředků. To znamená, že stěžovatel měl na výběr: buďto zaplatit nikoliv nevýznamný finanční obnos, nebo čelit neposkytnutí požadovaných informací o životním prostředí ve formě odložení jeho žádosti (jak se také stalo).

### Legitimní cíl aplikované právní úpravy

Ústavní soud v další části svého rozhodnutí připomenul, že právo na informace o životním prostředí není absolutní; nelze jej tedy chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvidavosti.<sup>22</sup> Jakékoliv omezení základního práva na informace o životním prostředí však musí vyplývat ze zákona (čl. 4 odst. 2 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny) sledujícího legitimní cíl.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Blíže srov. VÍCHA, O. Spatial Environmental Information and Implementation of the INSPIRE Directive into the Czech Law. *International and Comparative Law Review*, Supplement No. 1, 2013, Vol. 13, s. 61–79.

<sup>21</sup> Dostupný zde: <https://geoportal.gov.cz/web/guest/home>.

<sup>22</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 156/02.

<sup>23</sup> Srov. rozsudky ESLP ve věci *Rovshan Hajiyev proti Ázerbajdžánu*, týkající se případu novináře, který se domáhal ve veřejném zájmu informací o vlivu staré sovětské radarové stanice na životní prostředí a lidské zdraví, a ve věci *Association Burestop 55 a ostatní proti Francii*, týkající se povinnosti informovat veřejnost o rizicích úložiště radioaktivního odpadu.

Zeměměřický úřad po stěžovateli požadoval úhradu za poskytnutí informací ve výši 2 998 037 Kč na základě účinné zákonné úpravy. V odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 13. 8. 2018 odkázal především na § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, který zní: „*Prostorová data a služby založené na prostorových datech mohou být zpřístupněny za úplatu, pokud dále není stanoveno jinak. Za zpřístupnění prostorových dat [...] a služeb založených na prostorových datech může být požadována úhrada ve výši, která nepřesáhne minimální výši nezbytnou k zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat a služeb založených na prostorových datech.*“ Konkrétní výši úhrady Zeměměřický úřad vyměřil podle položky 8 bodu 11 přílohy k vyhlášce č. 31/1995 Sb., která přímo stanovila, že v případě výškových bodů terénního reliéfu (DMR 4G a 5G) je měrnou jednotkou 100 bodů a úplata za poskytování těchto dat z databáze činí 0,03 Kč za měrnou jednotku.

Podle Ústavního soudu bylo podstatné, že § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí na jednu stranu přímo umožňuje prostorová data zpoplatnit; na stranu druhou výši možné úhrady limituje horní hranicí, která nesmí přesáhnout prostředky vynaložené na zajištění „potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat“. Z této zákonné horní hranice úhrady podle Ústavního soudu vyplývá, že úhrada za prostorová data obecně nemusí zahrnovat pouze přímé náklady, tj. skutečné režijní (mezní) náklady, které povinný subjekt vynaloží na vyřízení žádosti individuálního žadatele (kupříkladu na vyhledání informace, pořízení kopie, opatření technického nosiče nebo na čas zaměstnanců, který věnují vyřizování individuálních žádostí) (srov. § 10 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí či § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Naopak – ze znění § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí vyplývá, že úhrada za prostorová data obecně může zahrnovat i nepřímé náklady, tj. širší náklady, které povinnému subjektu vznikají v souvislosti s celkovou činností týkající se těchto informací, nikoliv jen ve vztahu k individuální žádosti (kupříkladu jejich celkovým shromažďováním, vytvářením, aktualizací či poskytováním uživatelské podpory).

Zákonná možnost zahrnout nepřímé náklady do požadované úhrady za prostorová data podle Ústavního soudu může obecně sledovat legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy. Částečné financování celkových prostředků, které orgány veřejné moci vynakládají na pořízení a aktualizaci prostorových dat, je racionální především s ohledem na jejich možné komerční využití soukromými subjekty. Z důvodové zprávy k novele zákona o právu na informace o životním prostředí vyplývá, že prostorová data mohou být podkladem pro další komerční využití, především v oblastech územního plánování a projektování, cestovního ruchu, logistiky a dopravy, telekomunikací, energetiky, investičních příležitostí, realitního trhu, pojišťovnictví, developerské činnosti, marketingu, poradenství a dalších (viz důvodová zpráva k zákonu č. 380/2009 Sb.). Orgány veřejné moci vynaložily významné

finanční náklady na vytvoření a sběr prostorových dat pro účely jejich využití ve veřejném zájmu. Podle Ústavního soudu proto není obecně nelegitimní, rozhodne-li zákonodárce prostřednictvím zákona, aby se soukromé subjekty částečně podílely na financování celkových nákladů na vytvoření a aktualizace prostorových dat v určité kvalitě, budou-li je chtít využít pro svůj soukromý zisk. To nepopírá ani skutečnost, že celková činnost státních orgánů spojená s prostorovými daty může být primárně financována ze státního rozpočtu.

Ústavní soud v této souvislosti připomenul, že možnost zahrnout nepřímé náklady do „poplatků“ za prostorová data vyplývá i z příslušné unijní úpravy. V čl. 17 odst. 3 směrnice INSPIRE, která stanoví pravidla pro zřízení infrastruktury pro prostorové informace v EU, je stanoveno, že *„[j]sou-li vybírány poplatky, jsou udržovány v minimální výši nezbytné k zajištění potřebné kvality a poskytování souborů prostorových dat a služeb založených na prostorových datech spolu s přiměřenou ziskovostí, přičemž jsou respektovány případné požadavky na sebefinancování orgánů veřejné správy poskytujících soubory prostorových dat a služby založené na prostorových datech.“* Obdobné pravidlo je stanoveno i v čl. 6 směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Zde je stanoveno, že *„[j]sou-li vybírány poplatky, nesmí celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů přesahovat náklady na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření se započítáním přiměřeného zisku.“* Jinými slovy, citovaná unijní úprava podle Ústavního soudu nevyklučuje, že poplatky za prostorová data budou zahrnovat i nepřímé náklady na vytváření a aktualizaci prostorových dat jako takových, a to případně za účelem částečného sebefinancování orgánů veřejné moci, které prostorová data shromažďují a poskytují. Obdobně i bod 18 odůvodnění směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí uvádí, že *„[v] konkrétních případech, kdy orgány veřejné správy poskytují informace o životním prostředí na obchodním základě a kdy je to nezbytné k zajištění pokračování sběru a zveřejnění těchto informací, se tržní poplatek považuje za rozumný.“*

Legitimitu cíle zajištění fungování veřejné správy prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů činnosti státních orgánů vzniklých ve spojení s vytvářením a aktualizací dat podle Ústavního soudu dobře ilustruje i směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (přepřelované znění), která musela být provedena do vnitrostátního práva do 17. 7. 2021. V bodech 36 a 46 této směrnice se uvádí: *„Ve výjimečných případech je třeba dbát na to, aby nebyl omezen běžný provoz subjektů veřejného sektoru, které musí vytvářet příjmy, z nichž hradí podstatnou část svých nákladů souvisejících s výkonem svých veřejných úkolů. To platí i v případech, kdy subjekt veřejného sektoru data zpřístupnil jako otevřená, avšak je povinen vytvářet příjmy, z nichž hradí podstatnou část svých nákladů souvisejících s výkonem jiných veřejných úkolů. [...] V takových případech*

*by proto měly mít subjekty veřejného sektoru a veřejné podniky možnost účtovat si poplatky převyšující mezní náklady. Tyto poplatky převyšující mezní náklady by měly být stanoveny na základě objektivních, transparentních a ověřitelných kritérií a celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů by neměl přesáhnout náklady na jejich shromažďování a vytváření, včetně nákupu od třetích stran, jakož i na reprodukci, údržbu, uchovávání a šíření se započítáním přiměřené návratnosti investic. [...] Zákaz diskriminace nebrání stanovení různých poplatků pro komerční a nekomerční opakované použití.“*

Na základě této analýzy učinil Ústavní soud další dílčí závěr. Omezení stěžovatelova práva na informace o životním prostředí vychází ze zákonné úpravy obecně sledující legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy, a to prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů státních orgánů na vytvoření a aktualizace digitálního modelu reliéfu České republiky ze strany subjektů využívající prostorová data pro soukromé komerční účely.

### **Protiústavnost omezení práva stěžovatele na informace o životním prostředí**

Ústavní soud dospěl dosud k závěru, že omezení stěžovatele - ve formě požadované úhrady 2 998 037 Kč - bylo založeno na základě zákonné úpravy obecně sledující legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy, což ovšem bez dalšího neznamená, že takové omezení stěžovatelovo základní právo na informace o životním prostředí neporušilo. Z ústavního pořádku totiž podle Ústavního soudu vyplývá další substantivní podmínka omezení práva na informace o životním prostředí.

Byť to ze znění čl. 35 odst. 2 Listiny (ani z obecnějšího čl. 17 odst. 5 Listiny) přímo nevyplývá, z účelu základního práva na informace o životním prostředí lze podle Ústavního soudu dovodit, že informace o životním prostředí, jež představují předpoklad pro zahájení diskuse o záležitosti důležitého veřejného zájmu, je nutné poskytovat zásadně bezúplatně.<sup>24</sup> Aby byl přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí efektivní, přístup k jejich obsahu nemůže být podle Ústavního soudu závislý na finančních příjmech, majetku, či sociálním statusu jednotlivce.<sup>25</sup>

Ani základní princip bez-úplatnosti poskytování informací o životním prostředí nicméně není absolutní. Výchozí ustanovení čl. 4 odst. 9 Aarhuské úmluvy připouští, že orgány veřejné správy mohou požadovat „za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši.“ Požadavek přiměřenosti úhrady za poskytnutí informace vyplývá rovněž z čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Podle něj platí, že „[o]rgány veřejné správy mohou účtovat poplatek za poskytnutí jakýchkoli informací o životním

<sup>24</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3339/20, bod 31, jakož i důvodová zpráva k návrhu § 10 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

<sup>25</sup> Bod 50 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3254/22.

*prostředí, který ale nesmí přesáhnout přiměřenou částku“.* Soudní dvůr EU se přitom výkladem požadavku přiměřenosti poplatku v minulosti zabýval a dospěl k závěru, že „je třeba vyloučit jakýkoliv výklad pojmu „přiměřená částka“, který by mohl mít odrazující účinek na osoby, které chtějí získat informace o životním prostředí, nebo omezit právo na přístup k nim. Pro účely posouzení, zda má požadovaný poplatek odrazující účinek, je třeba zohlednit jednak hospodářskou situaci žadatele o informace, jednak obecný zájem na ochraně životního prostředí. Poplatek nemůže přesahovat finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřený z pohledu veřejnosti.“<sup>26</sup>

S ohledem na tato východiska Aarhuské úmluvy a práva EU Ústavní soud dospěl k následujícímu závěru. Základní právo na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny lze na základě zákona podmínit úhradou za poskytnutí takových informací v případě, že požadovaná částka je přiměřená. Pro posouzení přiměřenosti je nutné vždy vycházet z konkrétních okolností případu a zohlednit jednak subjektivní hlediska, tj. v jakém postavení se žadatel o informace o životním prostředí nachází a pro jaký účel o tyto informace žádá, a dále objektivní hlediska, tj. povahu vyžadovaných informací o životním prostředí a potenciál odrazujícího účinku požadované částky na osoby, které by byly v obdobném postavení jako žadatel.<sup>27</sup>

V nyní projednávaném případě Ústavní soud dospěl k závěru, že požadovaná úhrada 2 998 037 Kč za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky ústavnímu požadavku proporcionality neodpovídá. Správní soudy přiměřenost požadované úhrady ústavně konformně nezhodnotily, a porušily tak základní právo stěžovatele na informace o životním prostředí. Správní soudy odůvodnily vyšší požadované úhrady automatickou aplikací zákonné a podzákonné právní úpravy, tj. 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí ve spojení s vyhláškou č. 31/1995 Sb. Přiměřenost výše požadované úhrady odůvodnily argumenty, jež lze rozdělit do třech hlavních linií. Podle Ústavního soudu ani jedna není přesvědčivá, natož ústavně konformní.

Zprvė, podle správních soudů byla požadovaná úhrada přiměřená, protože podle zákona do ní lze zahrnout nejen přímé náklady, tj. skutečné režijní (mezní) náklady, které by Zeměměřický úřad vynaložil na vyřízení žádosti stěžovatele, nýbrž i část nepřímých nákladů, tj. širších nákladů, které státní orgány vynakládají na vytvoření a aktualizaci digitálního modelu reliéfu České republiky. Městský soud v Praze konkrétně dospěl k závěru, že mezi výdaje na zajištění potřebné kvality DMR 5G patří každoroční výdaje na aktualizaci databáze (11,4 miliónů korun roč-

<sup>26</sup> Srov. rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015 ve věci C-71/14, *East Sussex County Council proti Information Commissioner*, body 42-44, nebo rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 1999 ve věci C-217/97, *Komise v. Německo*, bod 47.

<sup>27</sup> Bod 53 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3254/22.

ně), přičemž úhrada požadovaná po stěžovateli výši těchto výdajů nepřesahuje ani při zohlednění příjmů Zeměměřického úřadu za poskytování dat DMR 5G (1,4 milionů korun ročně).

Podle Ústavního soudu právě uvedená první linie argumentace správních soudů ústavně konformním způsobem nezohledňuje subjektivní hlediska žádosti stěžovatele. Klíčové podle Ústavního soudu bylo, že stěžovatel žádal o poskytnutí celého digitálního modelu reliéfu ČR jako datový novinář Českého rozhlasu pro účely analýzy možných dopadů klimatické změny (k identifikaci sesuvů půdy v oblastech s nevhodným zemědělským hospodařením). Stěžovatel tedy neusiloval o prostorová data pro své soukromé účely s cílem je využít v rámci své komerční činnosti. Podle Ústavního soudu je nepřiměřené v takové situaci po stěžovateli požadovat, aby se podílel na financování činnosti Zeměměřického úřadu a na vytvoření a aktualizacích DMR 5G datové sady. Jednoduše řečeno, neposkytoval-li Zeměměřický úřad digitální model stěžovateli na obchodní bázi, nelze považovat úhradu v požadované výši za ospravedlnitelnou. Opačný výklad by šel podle Ústavního soudu proti smyslu a účelu zákonné (unijní) úpravy, která možnost zahrnout nepřímé náklady do úhrady za poskytnutí informace o životním prostředí umožňuje. V tomto ohledu Ústavní soud zdůraznil, že tímto není popřeno, že relevantní zákonná úprava obecně může sledovat legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů státních orgánů na vytvoření a aktualizace prostorových dat, avšak ze strany subjektů využívající prostorová data pro soukromé komerční účely.

Správní soudy dospěly k závěru, že subjektivní hlediska žádosti stěžovatele nemohly vzít v úvahu, protože stěžovatel v žádosti o informace ani v řízeních u správních soudů nespécifikoval, k jakému účelu je hodlá využít. S těmito závěry se Ústavní soud neztotožnil. Z napadeného rozsudku Městského soudu v Praze vyplývá, že si tento soud byl vědom skutečnosti, že stěžovatel je novinář. Měl-li městský soud pochybnosti o důvodech, proč stěžovatel o digitální model usiloval, měl podle Ústavního soudu stěžovatele vyzvat k doplnění tvrzení podle § 118a občanského soudního řádu, použitelného na základě § 64 soudního řádu správního<sup>28</sup>. Případně měl v souladu se základním principem veřejnosti a ústnosti jednání věc před soudem veřejně projednat (viz čl. 96 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny).

Za ústavně konformní nebylo možné podle Ústavního soudu označit ani druhou linii argumentace správních soudů, podle které byla požadovaná úhrada přiměřená, neboť stěžovatel žádal o DMR 5G dat v maximálním rozsahu území celé České republiky. Tento argument dostatečně nezohledňuje povahu vyžadovaných informací o životním prostředí. Stěžovatel žádal o digitální model reliéfu celého území České republiky, což je rozsah v kontextu účelu jeho žádosti racionální.

<sup>28</sup> Srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2329/21, bod 29.

Plánoval-li stěžovatel jako novinář analyzovat prostorová data pro účely zkoumání dopadů klimatické změny, je logické, že k tomu potřebuje ucelená data pokrývající celou Českou republiku. Některé zdroje ostatně uvádějí, že v České republice je erozí kriticky ohroženo 53 % půdy.<sup>29</sup>

Tato druhá argumentační linie ovšem podle Ústavního soudu neobstojí primárně proto, že nelze přijmout východisko, podle kterého velký rozsah dat automaticky ospravedlňuje vysokou úhradu za jejich poskytnutí. Stěžovatel totiž žádal data v digitálním (strojově čitelném) formátu. Měla-li požadovaná úhrada odrážet přímé (skutečné) náklady, které Zeměměřickému úřadu vznikly, je těžko uvěřitelné, že ty by narostly do částky 2 998 037 Kč. Laicky řečeno, z pohledu režijních nákladů na poskytnutí digitálních informací nemůže být natolik významné, jaký rozsah (objem) digitálních dat bude žadateli poskytnut/zkopírován (není kupříkladu zřejmé, že náklady na výpočetní techniku či energii budou extrémně rozdílné při poskytnutí 3 GB dat oproti 300 GB dat). Správní orgán a správní soudy podle Ústavního soudu žádným způsobem neodůvodnily, jak by vysoký obsah informací měl odrážet přímé náklady spojené s vyřízením stěžovateli žádosti ve výši 2 998 037 Kč.

Za přesvědčivou nebylo možné podle Ústavního soudu považovat ani třetí linii argumentace správních soudů, podle které by bylo diskriminační, byla-li by stěžovateli poskytnuta stejná sleva jako studentům a vzdělávacím institucím oproti ostatním žadatelům, kteří za data DMR 5G musí platit. Uvedená argumentace podle Ústavního soudu dostatečně nezohledňuje významnost role novinářů v oblasti ochrany životního prostředí a informovanosti o změnách klimatu. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že stejně jako příslušníci novinářského stavu plní klíčovou roli „hlídačů demokracie“ v rámci kontroly veřejné moci, mohou obdobně významnou roli hrát i při informování veřejnosti o stavu politik životního prostředí a životního prostředí jako takového. Klíčovou úlohou novinářů je přitom přispívat do veřejné debaty o životním prostředí nejrůznějšími způsoby. Podle Ústavního soudu datová analýza vypracovaná na základě digitálního modelu reliéfu do debaty veřejného zájmu může produktivním způsobem přispět.<sup>30</sup>

Umožňovala-li vyhláška č. 31/1995 Sb. poskytnout DMR 5G data se 100 % slevou pro studenty a vzdělávací zařízení, nebylo podle Ústavního soudu zřejmé, proč by úhrada požadovaná po stěžovateli - datovém novináři - měla být stejná jako cena požadovaná za poskytnutí prostorových dat soukromoprávním subjektům v rámci obchodní činnosti prováděné Zeměměřickým úřadem. Vzdělání, výzkum a informovanost veřejnosti o životním prostředí jsou podle názoru Ústavního soudu z hlediska veřejného významu ve srovnatelném postavení, alespoň v kontextu pro-

<sup>29</sup> Ústavní soudu v této souvislosti odkázal na informace dostupné na portálu Fakta o klimatu: <https://faktaoklimatu.cz/temata/krajina-ekosystemy#lesy>.

<sup>30</sup> Bod 65 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3254/22.

jednávané věci. Správní soudy měly podle Ústavního soudu zohlednit, že úhrada 2 998 037 Kč na první pohled představuje významnou ekonomickou bariéru, která objektivně může mít odrazující účinek na osoby, které by byly v obdobném postavení jako stěžovatel. Požadovaná částka totiž činila více než stonásobek mediánu měsíční mzdy v roce 2018.<sup>31</sup> Podle Ústavního soudu nebylo třeba dále vysvětlovat, proč by takové omezení mohlo další datové novináře od vyhledávání a žádání informací o životním prostředí nepřiměřeně odrazovat.

Ústavní soud zdůraznil, že správní soudy měly možnost pravidla pro výpočet úplaty za prostorová data stanovená ve vyhlášce č. 31/1995 Sb. neaplikovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí bylo přitom podle Ústavního soudu možné vyložit ústavně konformně tak, aby do požadované úhrady nebyly v případě stěžovatele započítány nepřímé náklady, ale byly započítány maximálně přímé (skutečné) náklady vynaložené pouze na vyřízení žádostí stěžovatele. Citované zákonné ustanovení stanoví, že: [z]a zpřístupnění prostorových dat [...] a služeb založených na prostorových datech může být požadována úhrada ve výši, která nepřesáhne minimální výši nezbytnou k zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat a služeb založených na prostorových datech“. Úhrada tedy nutně nemusí zahrnovat nepřímé náklady na vytvoření a aktualizace DMR 5G dat, a to za předpokladu, není-li to v souladu se základním právem žadatele na informace o životním prostředí. Správní soudy v tomto smyslu mohly podle Ústavního soudu zavázat Zeměměřický úřad, aby při stanovení výše úhrady automaticky nepostupoval podle vyhlášky č. 31/1995 Sb. a aby do úhrady nezahrnoval nepřímé náklady.

Ústavní soud na základě výše uvedeného učinil poslední dílčí závěr: Omezení práva stěžovatele – datového novináře – na informace o životním prostředí je protiústavní, neboť požadovaná částka představuje ekonomickou bariéru, jež se ve vztahu k osobě stěžovatele a v souvislosti s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí jeví jako objektivně nepřiměřená.<sup>32</sup>

### Návrh na vyslovení protiústavnosti relevantní úpravy

Stěžovatel v původní ústavní stížnosti alternativně navrhoval, aby Ústavní soud zrušil položku č. 8 tabulky v části 11 přílohy k vyhlášce č. 31/1995 Sb. Uvedená vyhláška byla novelizována vyhláškou Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 156/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 31/1995 Sb., kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů. Položka stanoví úplatu

<sup>31</sup> Ústavní soud zde odkázal na webové stránky Českého statistického úřadu: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2018>.

<sup>32</sup> Bod 70 odůvodnění nálezu ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3254/22.

za DMR 5G data byla z vyhlášky bez náhrady vypuštěna. Vyhláška č. 31/1995 Sb. tedy byla v případě stěžovatele aplikována ve znění účinném pouze do 30. 6. 2023.

Stěžovatel dále alternativně navrhoval, aby Ústavní soud zrušil § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, ve slovech „potřebné kvality a“. Citované ustanovení zákona o právu na informace bylo novelizováno zákonem č. 224/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (norma se ve stejném znění „přesunula“ do odstavce 2). Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právo na informace o životním prostředí tedy bylo v případě stěžovatele aplikováno ve znění účinném do 28. 7. 2023. Jelikož stěžovatel v ústavní stížnosti nespecifikoval, v jakém znění napadená ustanovení alternativně navrhuje zrušit, Ústavní soud považoval jeho návrh za návrh na vyslovení protiústavnosti.<sup>33</sup> Takové alternativní návrhy jsou však podle Ústavního soudu zjevně neopodstatněné. Jak bylo uvedeno výše, správní soudy měly možnost pravidla pro výpočet úplaty za data DMR 5G stanovené ve vyhlášce č. 31/1995 Sb. neaplikovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí bylo možné podle Ústavního soudu vyložit ústavně konformně.

Ústavní soud nepřehlédln, že čl. 6 odst. 6 písm. a) „nové“ směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (která musela být provedena do 17. 7. 2021) stanoví, že opakované použití datových souborů s vysokou hodnotou, jejichž seznam stanoví Komise, je bezplatné. Z prováděcího nařízení Komise (EU) 2023/138 ze dne 21. 12. 2022, kterým se stanoví seznam konkrétních datových souborů s vysokou hodnotou a opatření pro jejich zveřejnění a opakované použití, vyplývá, že určitá data z geoportálu INSPIRE patří mezi datové soubory s vysokou hodnotou, která je třeba poskytovat bezplatně. Ostatně ani vyhláška č. 31/1995 Sb. již žádnou úplatu za DMR 5G data nestanoví.

## Závěr

Ústavní soud v nyní představovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, protože správní soudy porušily základní právo stěžovatele na informace o životním prostředí. Dílčí závěry Ústavního soudu lze shrnout následovně: Zaprvé, částka 2 998 037 Kč, kterou Zeměměřický úřad požadoval po stěžovateli za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky, představuje omezení jeho základního práva na informace o životním prostředí. Zadruhé, takové omezení stěžovatelova práva na informace o životním prostředí je založeno na základě zákonné úpravy, jež obecně sleduje legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy, a to prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů státních orgánů

<sup>33</sup> K tomu obdobně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/17 nebo sp. zn. I. ÚS 945/20.

na vytvoření a aktualizace digitálního modelu reliéfu České republiky ze strany subjektů využívajících prostorová data pro soukromé komerční účely. Zatřetí, omezení práva stěžovatele – datového novináře – na informace o životním prostředí je ovšem protiústavní, neboť požadovaná částka představuje ekonomickou bariéru, jež se ve vztahu k osobě stěžovatele a v souvislosti s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí jeví jako objektivně nepřiměřená (stěžíž překonatelná).

Podstatný pro další aplikaci zákona o právu na informace o životním prostředí je též závěr Ústavního soudu, že základní právo na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny lze na základě tohoto zákona podmínit úhradou za poskytnutí takových informací v případě, že požadovaná částka je přiměřená. Pro posouzení přiměřenosti je podle Ústavního soudu nutné vždy vycházet z konkrétních okolností případu a zohlednit jednak subjektivní hlediska, tj. v jakém postavení se žadatel o informace o životním prostředí nachází a pro jaký účel o tyto informace žádá, dále objektivní hlediska, tj. povahu vyžadovaných informací o životním prostředí a potenciál odrazujícího účinku požadované částky na osoby, které by byly v obdobném postavení jako žadatel.

Ústavní soud dovodil, že správní soudy měly pravidla pro výpočet úplaty za data DMR 5G stanovené ve vyhlášce č. 31/1995 Sb. neaplikovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a ustanovení zákona § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí vyložit ústavně konformně.

Z uvedeného případu je bohužel patrné, že ani po téměř čtvrtstoletí od nabytí účinnosti zákona o právu na informace o životním prostředí správní orgány, jakož i obecné (správní) soudy důrazně nerozlišují mezi obecnými informacemi zpřístupňovanými v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím a specifickými informacemi o životním prostředí zpřístupňovanými podle zákona o právu na informace o životním prostředí.

Na závěr si rovněž bohužel nelze – obdobně jako tak učinil Adam Novák v časopise České právo životního prostředí č. 1/2025 (75) – odpustit otázku, jak reálná je efektivita ochrany práv žadatelů o informace, resp. v daném případě o informace o životní prostředí, a to s ohledem na celkovou dobu, než se žadatelé dozví, zda se k požadované informaci dostanou či nikoliv, resp. než ji skutečně získají. V daném případě byla předmětná žádost o informaci podána v prosinci 2014, rozsudek Nejvyššího správního soudu byl vydán v září 2022 a zrušovací náleží Ústavního soudu byl vydán koncem června 2024, tedy téměř deset let po podání žádosti. Navíc v době psaní tohoto příspěvku z veřejně dostupných zdrojů nevyplývá, že by Městský soud v Praze věc vedenou pod sp. zn. 15 A 44/2018 nově projednal a vydal nové rozhodnutí, a to v souladu se závaznými závěry představeného nálezu Ústavního soudu. Buď o případu dosud nerozhodl, anebo jeho rozhodnutí nebylo zatím zveřejněno v běžně přístupných databázích. Z dostupných veřejných zdrojů

tedy není zřejmé, že by stěžovatel digitální model reliéfu České republiky 5. generace (DMR 5G), o který usiloval již od roku 2014, skutečně získal.

**Klíčová slova:** životní prostředí – právo na informace o životním prostředí – úhrada – judikatura – Ústavní soud

**O autorovi:**

*JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.*

je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci

## CONSTITUTIONAL COURT ON THE RIGHT TO ENVIRONMENTAL INFORMATION AND THE REQUIREMENT OF REASONABLENESS OF THE AMOUNT OF PAYMENT FOR THE PROVISION OF SUCH INFORMATION

### Summary

The paper deals with the judgment of the Constitutional Court of 26 June 2024, file no. I. ÚS 3254/22, regarding right to environmental information. According to the Czech Constitutional Court, the amount of 2,998,037 CZK that the Land Survey Office demanded from the complainant for the provision of a digital relief model of the Czech Republic constitutes a restriction of his fundamental right to environmental information. The restriction of the complainant's right to environmental information is based on a statutory regulation that generally pursues the legitimate aim of ensuring the functioning of public administration, namely through partial financing of indirect costs of state authorities for the creation and updating of a digital relief model of the Czech Republic by entities using spatial data for private commercial purposes. However, the restriction of the complainant's right – a data journalist – to environmental information is unconstitutional, as the requested amount constitutes an economic barrier that appears to be objectively disproportionate (hardly surmountable) in relation to the complainant and in connection with the public interest in environmental protection. The fundamental right to environmental information under Article 35(2) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms may be made subject to payment for the provision of such information by law if the amount requested is reasonable. The assessment of reasonableness must always be based on the specific circumstances of the case and take into account both subjective aspects, i.e. the position of the applicant for environmental information and the purpose for which the information is requested, and objective aspects, i.e. the nature of the environmental information requested and the potential dissuasive effect of the amount requested on persons in a similar position to the applicant.

**Keywords:** environment, right to environmental information, payment, case law, Constitutional Court

## Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA



### ZPRÁVA Z DOKTORANDSKÉ VĚDECKÉ KONFERENCE NA TÉMA „STŘETY ZÁJMŮ PŘI OCHRANĚ BIODIVERZITY A KLIMATU A JEJICH ŘEŠENÍ Z POHLEDU PRÁVA“

*JUDr. Jakub Straka, JUDr. Jakub Kanický, Ph.D.*

Začátkem června Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy již tradičně pořádá doktorandskou vědeckou konferenci s tematikou ochrany životního prostředí a nejinak tomu bylo v roce 2025. Za finanční podpory Rektorátu Univerzity Karlovy v rámci grantového projektu Specifického vysokoškolského výzkumu č. 260 752 se ve dnech 4–6. června konal další ročník konference, tentokrát na téma „Střety zájmů při ochraně biodiverzity a klimatu a jejich řešení z pohledu práva“. Organizátoři akce, doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D., a JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., příhodně zvolili jako místo setkání školící středisko Univerzity Karlovy Patejdlovu boudu v Krkonoších, neboť mnohé z medializovaných střetů mezi veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí a dalšími zájmy se aktuálně odehrávají v našem nejstarším národním parku.

Přínosná byla v tomto ohledu přednáška PhDr. Robina Böhnische, ředitelky Správy Krkonošského národního parku, která se zabývala jednak tím, co vše v Krkonošském národním parku stojí za to chránit, a dále činiteli, kteří mají na tuto ochranu vliv – ať už jde o hospodaření správy národního parku a zdroje jejího financování, nebo o postoj vlastníků pozemků na území národního parku k omezení jejich vlastnického práva, anebo o fenomén overturismu. Následovala diskuse dr. Böhnische s účastníky konference.

Když je řeč o účastnících, ročník 2025 byl netradiční hned v několika smyslech. Předně tím, že se konference zúčastnili doktorandi a akademičtí pracovníci z rekordních pěti univerzit, z čehož lze vyvodit rostoucí dosah a popularitu této konference. Navíc poprvé mohla konference přivítat kolegy a kolegyně ze Slovenska, konkrétně z Univerzity Komenského v Bratislavě a z Trnavské univerzity, kteří konferenci dodali mezinárodní nádech. Doufejme, že v těchto šlěpějích budou organizátoři doktorandské vědecké konference pokračovat i v příštích letech.

Představme jmenovitě doktorandy, kteří na konferenci vystoupili. Aktuální téma rekultivace přírodě blízkou obnovou na konferenci rozebral Jakub Straka (PF UK v Praze). Markéta Gregorová (PF UK v Praze) představila analýzu střetu zájmů států povodí Nilu v kontextu klimatické krize. Radka Semancová (PF TU v Trnavě) se věnovala právním nástrojům zmírňujícím dopady urbanizace

a výstavby na biodiverzitu. Jakub Mehl (PF UK v Praze) přiblížil roli obcí v komunitní energetice. Anna Kučerová (PF UK v Bratislavě) rozebrala úlohu procesů EIA a SEA při řešení střetů zájmů v ochraně klimatu a biodiverzity. Lucie Zdráhalová (PF MUNI v Brně) se zaměřila na ochranu klimatu v rámci EIA u intenzivních chovů hospodářských zvířat. Piero Orlandin (PF UK v Praze) otevřel otázku priorit mezinárodního klimatického režimu pod Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu. Denisa Hlušičková (PF UP v Olomouci) analyzovala konflikt mezi ochranou zahraničních investic a klimatickými závazky na příkladu Smlouvy o energetické chartě. Karel Huneš (PF UP v Olomouci) se věnoval přístupu do krajiny ve vztahu k ochraně biodiverzity. Tomáš Vítek (PF UK v Praze) rozebral napětí mezi principem procesní ekonomie a účastí spolků v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Jakub Kanický (PF UK v Praze) představil koncept náležitě péče v oblasti udržitelnosti jako nástroj pro vyvažování ekonomických, environmentálních a sociálních zájmů. Konečně Laura Pazičová (PF UK v Bratislavě) uzavřela program tématem ekodesignu a slow fashion jako nástrojů udržitelného textilního průmyslu v EU. S příspěvky vystupujících bude možné se blíže seznámit v elektronickém recenzovaném sborníku z konference.

Konferenci je možno hodnotit velmi pozitivně, protože dokázala najít balanc mezi odborným programem konference (dvanáct příspěvků s navazující diskusí rozložených do dvou dnů), výše zmiňovanou doprovodnou vynikající přednáškou PhDr. Robina Böhnische, neformálními debatami a výletem do krásné přírody Krkonošského národního parku. Počasí sice tento rok nebylo nakloněno náročnějším výšlapům, ale toto organizátoři (zatím!) ovlivnit nemohou.

## Abstract

Every year at the beginning of June, the Department of Environmental Law at Charles University's Faculty of Law traditionally organizes a doctoral scientific conference on environmental protection, and 2025 was no exception. With financial support from the Rector's Office of Charles University as part of the Specific University Research grant project No. 260 752, another edition of the conference was held on June 4–6, this time on the topic of „Conflicts of interest in biodiversity and climate protection and their resolution from a legal perspective.“ The organizers of the event aptly chose Patejdlova bouda in the Krkonoše Mountains as the venue, as many of the conflicts between public interests in environmental protection and other interests that have been reported in the media are currently taking place in our oldest national park.

## PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY

**SBÍRKA ZÁKONŮ A MEZINÁRODNÍCH SMLUV  
ŘÍJEN – PROSINEC 2025****Říjen 2025**

**Vyhláška č. 378/2025 Sb.**, kterou se zrušují vyhlášky o opatřeních k zabezpečení ochrany proti zavlékání a šíření některých škodlivých organismů rostlin.

**Vyhláška č. 392/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, ve znění pozdějších předpisů.

**Vyhláška č. 393/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa.

**Vyhláška č. 398/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

**Nařízení vlády č. 434/2025 Sb.**, o stanovení některých výhradních ložisek šterkopísku ložisky strategického významu.

**Nařízení vlády č. 435/2025 Sb.**, o stanovení některých výhradních ložisek stavebního kamene ložisky strategického významu.

**Vyhláška č. 437/2025 Sb.**, o registru výpustí ze zdrojů znečištění do vod povrchových.

**Vyhláška č. 440/2025 Sb.**, o stanovení nejvyšší výměry půdy obhospodařované rodinným zemědělským hospodářstvím.

**Listopad 2025**

**Vyhláška č. 442/2025 Sb.**, o vyhlášení národní přírodní rezervace Obírka-Peklo a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

**Vyhláška č. 447/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 144/2023 Sb., o veterinárních požadavcích na chov včel a včelstev a o opatřeních pro předcházení a tlumení některých nákaz včel.

**Vyhláška č. 452/2025 Sb.**, o stanovení podmínek, při jejichž splnění přestává být kapalné a plynné palivo z odpadu odpadem.

**Nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 453/2025 Sb.**, sp. zn. Pl. ÚS 16/25 ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Cebiv č. 2/2023 o chovu a držení hospodářských zvířat na území obce Cebiv.

**Vyhláška č. 457/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu.

**Nářízení vlády č. 459/2025 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.

**Vyhláška č. 463/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 425/2024 Sb., o agrovoltaické výrobně elektřiny.

**Vyhláška č. 465/2025 Sb.**, o způsobech efektivního dalšího využití spotřebované elektřiny.

**Vyhláška č. 468/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 142/2018 Sb., o náležitostech posouzení vlivu záměru a koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a o náležitostech hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny.<sup>1</sup>

**Vyhláška č. 469/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 5/2020 Sb., o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin, ve znění vyhlášky č. 216/2024 Sb.

**Vyhláška č. 483/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 257/2009 Sb., o používání sedimentů na zemědělské půdě, ve znění vyhlášky č. 93/2023 Sb., a vyhláška č. 390/2024 Sb., kterou se mění vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

**Nářízení vlády č. 491/2025 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 189/2022 Sb., o vymezení rozvoje podporovaných zdrojů energie, ve znění nařízení vlády č. 459/2024 Sb.

## Prosinec 2025

**Nález Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce pod č. 495/2025 Sb.**, sp. zn. Pl. ÚS 17/25 ve věci návrhu na zrušení nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok.

**Vyhláška č. 496/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 419/2012 Sb., o ochraně pokusných zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

**Nářízení vlády č. 507/2025 Sb.**, o stanovení území, na kterých nelze vymezovat akcelerační oblasti.

<sup>1</sup> **Pozn. redakce:** V úvodním ustanovení novely této vyhlášky se mění její název, v názvu vyhlášky se slova „vlivu záměru a koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a o náležitostech hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny“ nahrazují slovy „a hodnocení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie“. V novele této vyhlášky se mimo jiné objevuje nový § 7a o náležitostech posouzení návrhu akcelerační oblasti ve vztahu k výskytu volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť a náležitosti jeho aktualizace.

**Vyhláška č. 544/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 423/2011 Sb., o způsobu výpočtu nákladů na činnost odborného lesního hospodáře v případech, kdy jeho činnost hradí stát, ve znění vyhlášky č. 58/2020 Sb.

**Vyhláška č. 546/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí.

**Vyhláška č. 557/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

**Vyhláška č. 558/2025 Sb.**, o typologickém systému lesů.

**Vyhláška č. 559/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 298/2018 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů, a vyhláška č. 456/2021 Sb., o podrobnostech přenosu reprodukčního materiálu lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnostech o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa, ve znění vyhlášky č. 186/2022 Sb.

**Vyhláška č. 567/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 110/2022 Sb., o stanovení druhů a parametrů podporovaných obnovitelných zdrojů a kritérií udržitelnosti a úspory emisí skleníkových plynů pro biokapaliny a paliva z biomasy.

**Nařízení vlády č. 574/2025 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 189/2018 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot.

**Vyhláška č. 575/2025 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 162/2017 Sb., o požadavcích na hodnocení bezpečnosti podle atomového zákona.

**Zákon č. 583/2025 Sb.**, kterým se mění zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

**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 (zákon o 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 October to December 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/>).



## 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 77 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <https://www.cspzp.com/archiv-casopisu/> Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

## THE JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”

The journal *České právo životního prostředí* (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz).

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.

The journal *Czech Environmental Law Review* is usually published four times a year. Since 2001, a total of 77 issues have been published. Full versions of older issues of the magazine are also available in electronic form in PDF format on the website <https://www.cspzp.com/archiv-casopisu/> The magazine is printed on environmentally friendly paper that complies with the international environmental standards ISO 14001 and EMAS, FSC, PEFC, and ECF certificates.

## POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ

POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ DO ČASOPISU  
ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**I.**

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

**II.**

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

**III.**

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

**IV.**

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

**V.**

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

**VI.**

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

**VII.**

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

**VIII.**

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

**IX.**

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

**X.**

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

### INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to [stejskal@prf.cuni.cz](mailto: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 řízení<sup>1</sup>

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7. jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, 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

<sup>1</sup> Doporučená struktura recenzního posudku je na [www.cspzp.com](http://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 životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnává nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

#### **5. Závěrečné ustanovení**

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

### **RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS**

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the Czech Environmental Law Review – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.



foto © 2026 Vojtěch Stejskal

Fakulta humanitních studií UK ve spolupráci s Národním parkem České Švýcarsko právě pořádá výstavu **Příběh lesa**. Výstavu lze navštívit před budovou FHS do konce dubna 2026.



# Příběh lesa

Die Geschichte des Waldes / The Story of the Forest

Neodcházím. Jen se měním.  
Českošvýcarský les

„Ich verschwinde nicht. Ich ändere mich nur.“ Böhmischeschweizerischer Wald  
“I'm not going anywhere. I'm just changing.“ The Forest of Bohemian Switzerland

Jan dva týdny po dohašení požáru objevily se první rostlinky, třeba zářivě zelená kapradina hasivka oriž.

Bereits zwei Wochen  
ersten Sämlinge

Výstavu připravila:  
Správa Národního parku České Švýcarsko, 2023  
Fotografie: Václav Sojka  
Texty: Rostislav Křivánek  
Texty a šlo: TR Design  
Grafika: Tomáš Salov, Richard Nagel, Jakub Juda a Dana Šestáková

Herausgeber:  
Naturparkverwaltung Böhmischeschweiz, 2023  
Fotografie: Václav Sojka  
Texte: Rostislav Křivánek  
Texte und Layout: TR Design  
Grafik: Tomáš Salov, Richard Nagel, Jakub Juda und Dana Šestáková

Publisher:  
Böhmischeschweizerischer National Park Administration, 2023  
Photos: Václav Sojka  
Texts: Rostislav Křivánek  
Graphics and layout: TR Design  
Editors: Tomáš Salov, Richard Nagel, Jakub Juda and Dana Šestáková

81111111

Vědecký časopis vydává

**Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s.**

náměstí Curieových 901/7, 110 00 Praha 1, Staré Město

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

## NP České Švýcarsko Havraní skála u Jetřichovic

foto © Mgr. Lucie Hošková 2025



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

