

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce:

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

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Redakce časopisu:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

šéfredaktor

Mgr. PETR ŠEDINA

MGR. VOJTĚCH BAŠNÝ

Členové redakční rady:

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. FILIP DIENSTBIER, Ph.D.

(UP v Olomouci)

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. SOŇA KOŠIČIAROVÁ, Ph.D.

(Slovensko)

JUDr. HANA MÜLLEROVÁ, Ph.D.

(ÚSAP AVČR)

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

(MU v Brně)

prof. Dr. hab. WOJCIECH RADECKI (Polsko)

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. VERONIKA TOMOSZKOVÁ, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph. D.

(UK v Praze)

prof. Dr. hab. Mag. ERIKA WAGNER

(Rakousko)

Fotografie na přední straně obálky:

xxx

Fotografie na zadní straně obálky:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. FRANTIŠEK ROZKOT, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

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

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

Uzávěrka 33. ČÍSLA DNE 31. 12. 2013 V PRAZE

Náklad: 400 výtisků

Upozornění redakce:

Zásady recenzního řízení jsou otištěny na konci tohoto čísla časopisu. Redakce považuje za nepřipustné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí.

ÚVODNÍK*Vojtěch Stejskal*

Několik kulatých výročí 5

TÉMA*Lucie Procházková*Právní ochrana životního prostředí a lidského zdraví před účinky
vybraných fyzikálních faktorů 7*David Hejč*

Nízkoemisní zóny pod pokličkou 65

INFORMACE O NOVÉ LEGISLATIVĚ*Petra Humlíčková*

Stručné poznámky k „velké“ novele Stavebního zákona 94

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY V ČR*Jaromír Kyzour*Žalobní legitimace občanského sdružení podle § 65 odst. 1 s.ř.s.,
právo na příznivé životní prostředí, posuzování záměrů
v lokalitách NATURA 2000 105*Ondřej Vícha*Příslušnost soudů k rozhodování o žalobách proti rozhodnutí
Energetického regulačního úřadu 118**Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA***Martina Franková*Zpráva o vědecké konferenci „Právní zásady ochrany životního
prostředí v souvislosti s hospodařením s nerostným bohatstvím“ 124**PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY**

Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: rok 2013 132

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ V RÁMCI ČASOPISU

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ 143

 ÚVODNÍK

NĚKOLIK KULATÝCH VÝROČÍ

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

fotografie na obálce tohoto čísla není zvolena náhodně. Nejstarší český národní park Krkonošský národní park slaví v letošním roce kulaté jubileum. Byl založen již v roce 1963, vládním nařízením č. 41/1963 Sb. Ochramné pásmo bylo zřízeno Nařízením vlády ČSR č. 58/1986 Sb., o ochramné pásmu Krkonošského národního parku. Vyhlášení Krkonošského národního parku předcházelo na polské straně hranic zřízení Karkonoskiego Parku Narodowego v roce 1959. Nově byl pak Krkonošský národní park zřízen a podmínky jeho ochramy byly stanoveny nařízením vlády České republiky č. 165/1991 Sb. ze dne 20. 3. 1991.

Není to však jediný letošní jubilant. Z mezinárodních úmluv připomeňme 40 let výročí přijetí Washingtonské úmluvy CITES. Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) byla sjednána v roce 1973 ve Washingtonu. Jejím cílem je ochrana ohrožených druhů živočichů a rostlin před hrozbou vyhubení v přírodě z důvodu nadměrného využívání pro komerční účely. Úmluva reguluje zejména obchod s exempláři ohrožených druhů získaných z volné přírody, kontroluje však i obchod s živočichy odchovanými v zajetí nebo člověkem vypěstovanými rostlinami druhů, které jsou v přírodě ohroženy. O tom, v jaké je v současné době kondici, připravujeme materiál pro některé z následujících čísel.

Konečně je třeba pogratulovat i čtyřem osobnostem, profesorům - jak říká s oblibou jeden z nich, habilitovaným lidem - kteří jsou významnými představiteli (nejen) středoevropského práva životního prostředí a které znáte nejen ze stránek našeho časopisu. Shodou okolností se jejich kulaté narozeniny v letošním roce sešly za sebou s odstupem 10 let.

„70“ Náš velký vzor, kolega a přítel, legenda polského veřejného práva, prof. Wojciech Radecki, vedoucí Útvaru práva životního prostředí Ústavu právních věd Polské akademie věd, který je umístěn v jeho domovské Vratislavi, bohemista, autor úctyhodného množství odborných knih, monografií a komentářů, velký chodec.

„60“ Opět legenda, tentokrát rakouského práva (nejen životního prostředí) prof. Ferdinand Kerschner, zakladatel a dlouholetý ředitel Institutu práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Jana Keplera v hornorakouském Linzi, velký horal.

„50“ První a dosud jediný předseda České společnosti pro právo životního prostředí prof. Milan Damohorský, proděkan pro zahraniční záležitosti Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a vedoucí katedry práva životního prostředí tamtéž. K horám má velmi kladný vztah, ke Krkonošům obzvlášť.

„40“ Profesorka práva životního prostředí a soukromého práva na Institutu práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Jana Keplera v rakouském Linzi, spolupracovnice pražské katedry práva životního prostředí, prof. Erika M. Wagner, žena, jejíž rychlost při mluveném projevu je až závratná (na rozdíl od prof. Kerschnera horám mnoho neholduje).

Ad multos annos!

A o čem si můžete v čísle časopisu České právo životního prostředí přečíst? V rubrice Téma se tentokrát autoři zabývají problematikami zvláštních zdrojů ohrožování životního prostředí a lidského zdraví, se zvláštním zaměřením na vybrané fyzikální faktory. Dále se vracíme ještě k právní úpravě ochrany ovzduší v oblasti tzv. nízkoemisních zón, tentokrát z pohledu správního práva. Z nové legislativy účinné od roku 2013 nešlo opomenout rozsáhlou novelu stavebního zákona, který přináší významné změny jak v územním plánování, tak územním a stavebním řízení. V rámci soudní judikatury se v posledních letech neustále objevuje problematika Šumavy, i v aktuálním čísle se jednomu z nich věnujeme. Je toho však mnohem více, co jsme pro vás v redakci tentokrát připravili a proto přejí příjemné čtení.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor časopisu

Abstract

Following pages are dedicated to articles focusing mainly on the legal protection of the environment and human health from the effects of selected physical factors, especially noise, vibration and ionizing and non-ionizing radiation. Further deals this Journal with the legal aspects of the low-emissions zones and the rights of the road users. In the theme of new Czech legislation focused the article on the amendment of the Czech Building act, the long-awaited and promised "major" amendment from the 2012. From the practice of the courts examines our Journal today two decisions of the Czech High Courts, in the part of the Natura 2000 Network and in the field of Energy law.

 TÉMA

PRÁVNÍ OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A LIDSKÉHO ZDRAVÍ PŘED ÚČINKY VYBRANÝCH FYZIKÁLNÍCH FAKTORŮ¹

JUDr. Lucie Procházková, Ph.D.

1. Úvod

V životním prostředí se přirozeně nebo v důsledku antropogenní činnosti vyskytují nejrůznější fyzikální faktory, které pozitivně či negativně působí na toto prostředí samotné i na organismy v něm žijící a tedy i na člověka. Mezi tyto vlivy je možno zařadit především hluk, vibrace, ionizující i neionizující záření (včetně světla), ale též například teplotu, vlhkost či proudění vzduchu a další obdobné, zdánlivě méně podstatné faktory. Čelnou roli v ochraně životního prostředí a lidského zdraví před vlivy jednotlivých fyzikálních faktorů hrají pochopitelně především nejrůznější opatření technického rázu, nezbytný základ a rámec pro ně ovšem tvoří opatření právní.

Vedle značné podobnosti fyzikální podstaty těchto faktorů vykazuje celou řadu společných znaků také jejich působení na člověka a zejména pak způsob, jakým tyto jevy člověk vnímá. Míra obtěžování (zejm. hlukem, světlem, teplotou) totiž do značné míry závisí na subjektivní percepci postižené osoby. Působení některých dalších fyzikálních faktorů svými smysly téměř nevnímáme či dokonce (v případě ionizujícího a neionizujícího záření) ani vnímat nemůžeme. Negativním účinkům těchto jevů nepřikládáme zpravidla žádný podstatný význam, neboť s nimi nejsme přesně obeznámeni, ať už proto, že souvislost mezi působením těchto fyzikálních fakto-

¹ Článek vychází ze závěrů dizertační práce autorky, obhájené na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v červnu 2013.

Dizertační práce navazuje mimo jiné na závěry, které autorka učinila ve své práci diplomové, která se podrobně věnovala právním prostředkům ochrany před hlukem v českém právu i v právu Evropské unie (viz BALCAROVÁ (PROCHÁZKOVÁ), Lucie: *Ochrana před hlukem a vibracemi z pohledu práva*, diplomová práce na Katedře práva životního prostředí PF UK, Praha 2009, vedoucí práce prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.) a byla zpracována v rámci grantu podpořeného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy – viz Projekt GAUK č. 4020/2009 – „Ochrana před hlukem a vibracemi z pohledu práva (srovnání veřejnoprávních a soukromoprávních prostředků ochrany)“.

Dizertační práci byla zpracována v průběhu let 2011 – 2013, přičemž její finální podoba byla aktualizována k právnímu stavu platnému ke dni 30. 4. 2013.

rů a účinky na zdraví či život člověka nebyla dosud dostatečně prokázána, nebo proto, že není blíže známa širší veřejnosti. Vyššího stupně poznání a následně též vyššího stupně informovanosti veřejnosti bylo již dosaženo u hluku a ionizujícího záření. V případě ionizujícího záření lze dokonce hovořit o určité hypertrofii zájmu o informace, která je opakovaně v průběhu celého 20. století i nyní ve století 21. vyvolávána tragickými událostmi spojenými s používáním atomové energie k mírovým účelům (Černobyl, Fukušima) i v bojových operacích (hrozba jaderné války, obavy ze zbrojení v Severní Koreji a Íránu). Stále vyšší pozornost je však v současné době věnována též záření neionizujícímu, neboť nárůst počtu těchto zdrojů v životním prostředí je vysoký a zvyšuje se tudíž též pravděpodobnost jejich dopadů na člověka.

Následující článek vychází ze závěrů dizertační práce, která se pokoušela blíže objasnit, zda právní ochrana před takovými zdroji ohrožení, vzhledem k jejich obdobnému charakteru, vykazuje společné znaky anebo nikoliv. Dalšími teoretickými otázkami, na které se práce zaměřila, byla nejasnost, do jaké míry je pro účinnou ochranu chráněných zájmů (životního prostředí, života, zdraví a dalších hodnot) užitečné přesně identifikovat a pojmenovávat příčiny ohrožení a zda převážně kasuistiky pojiřmaná právní ochrana před těmito zdroji ohrožení zakotvující značně detailní pravidla pro každý (co do důsledků užívání doposud známý) zdroj ohrožení, obsažená v mnoha pramenech práva různé právní síly, skutečně vede k vyšší efektivitě ochrany před jednotlivými zdroji ohrožení a zda by nebylo účinnější soustředit se na uplatňování obecněji pojaté snahy o udržení příznivého stavu jednotlivých chráněných zájmů.

2. Věcné vymezení předmětu zkoumání

Fyzikálních faktorů, které se v současné době přirozeně či v důsledku lidské činnosti vyskytují v životním prostředí a ovlivňují negativním, ale také pozitivním způsobem toto prostředí i veškeré organismy, které se v něm vyskytují, je celá řada. Předmětem zkoumání se staly pouze některé z nich, přičemž největší pozornost byla věnována účinkům hluku, vibrací a záření. Většina ze zkoumaných fyzikálních jevů je v jisté míře **naprosto přirozenou součástí životního prostředí**, vyskytují se v něm od pradávna a lidský život a zdraví, stejně jako život a zdraví ostatních živých organismů jsou jimi určitým způsobem ovlivňovány „odjakživa“, aniž by k tomu musel člověk vyvíjet jakoukoliv aktivitu. Většinu z nich však začal člověk poměrně brzy vědomě využívat k nejrůznějším účelům a dokonce je též uměle vytvářet. K dominantním zdrojům ohrožení lidského života a zdraví i životního prostředí tudíž už dnes nepatří přírodní působení těchto jevů (snad s výjimkou některých jevů provázejících přírodní katastrofy a jiné mimořádné, ale přesto se přirozeně vyskytující, situace, například zemětřesení způsobující vibrace a po-

dobně), ale využívání znalostí o působení fyzikálních jevů člověkem. **Mezi hlavní zdroje ohrožení tudíž v současnosti patří** (v uvedeném pořadí) následující lidské aktivity: **doprava, průmyslová činnost, energetika a lékařství.**

Působení negativních účinků fyzikálních faktorů je v České republice, obdobně jako v celé Evropské unii, **vystavena převážná většina obyvatel**, což potvrzuje řada výzkumů a měření. Bohužel žádný z těchto výzkumů není příliš komplexní a nezaměřuje se na více fyzikálních faktorů najednou a tudíž ani na jejich synergické účinky. Vliv fyzikálních faktorů na životní prostředí a na život a zdraví člověka lze označit jako **neustále rostoucí**, což přímo souvisí se zvyšujícím se stavem poznání a především pak také s masovým vzrůstem počtu osob a oblastí lidské činnosti, kde jsou jednotlivé zdroje využívány.

Některé z fyzikálních faktorů jsme schopni vnímat smysly (například zvuk či vibrace o určité frekvenci, viditelné světlo, tepelné záření a další), jiné nikoliv. Některé fyzikální vlivy mohou být **vnímány každou osobou odlišně** (stejná míra působení určitého fyzikálního faktoru může v jedné osobě působit příjemné pocity a způsobovat pozitivní dopady, zejména na její psychické zdraví, jiná osoba může totožné vjemy vnímat jako obtěžující, u osoby extrémně vnímavé může totožné působení fyzikálního faktoru vést k poškození zdraví). Značně se liší vnímání působení některých fyzikálních faktorů člověkem a jinými organismy.

Vliv fyzikálních faktorů na zdraví člověka a životní podmínky ostatních živých organismů může být pozitivní, čehož je v současné době využíváno například v lékařství, ale samozřejmě i negativní, od spíše marginálních negativních účinků (obtěžování, bolest hlavy, únava, zhoršené vidění a podobně) po účinky značně závažné či dokonce fatální, vedoucí k nevratnému poškození zdraví či dokonce k úmrtí. Zdaleka **nejzávažnější následky** může (podle současných vědeckých poznatků) přinést nadměrné **působení ionizujícího záření.**

Většina zkoumaných fyzikálních jevů má v českém právním řádu svoji **legální definici**, nejčastěji (pro všechny zkoumané fyzikální jevy s výjimkou ionizujícího záření) je obsažena v **zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví**, ve znění pozdějších předpisů.

U všech fyzikálních faktorů je účelné zabývat se nejen jejich **emisemi**, tedy míře působení, kterou vydávají jednotlivé zdroje, ale též jejich **imisemi**, tedy jejich působení v určitém konkrétním prostředí. Tato dualita je velmi významná i pro právní úpravu ochrany lidského zdraví a životního prostředí před negativními účinky fyzikálních faktorů. Zatímco emise jsou nezávislé na vlastnostech okolního prostředí a je tedy možné je relativně účinně regulovat stanovením žádoucích parametrů jednotlivých zdrojů pomocí právních předpisů, imise ovlivňuje řada faktorů a kreace efektivních právních nástrojů ochrany před nimi je tudíž nepochybně složitější.

Prioritním přístupem při řešení ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů by – v souladu s principy předběžné opatrnosti a prevence – vždy měla být úplná nebo alespoň částečná eliminace nežádoucího působení jednotlivých fyzikálních faktorů přímo u zdroje, nikoliv v pozdějších bodech na dráze jejich působení.

Při navrhování vhodných opatření proti nežádoucímu působení fyzikálních faktorů je třeba mít na paměti i to, že sama tato opatření mohou mít některé nežádoucí účinky na právem chráněné zájmy (například různá opatření urbanisticko-dopravní opatření či stavebně-technická mohou mít negativní dopad na přírodu a krajinu či na zemědělský půdní fond).

3. Vývoj právní úpravy

Lidský život, zdraví i životní prostředí byly nepříznivým účinkům některých fyzikálních faktorů vystaveny bezesporu již od pradávných dob. Během dějinného vývoje lze vysledovat vzrůstající důležitost, ale zároveň také nebezpečnost těchto jevů pro život člověka. Ke zcela přirozené expozici přírodním zdrojům fyzikálních faktorů (například kosmickému záření, či rušivému hluku, vibracím nebo světlu způsobeným přírodními jevy), kterou člověk nikterak neinicioval a která existuje bez jeho přičinění, následně přistoupilo také vědomé využívání některých fyzikálních faktorů, včetně jejich umělého vytváření (zejména záření, od viditelného záření – světla, až po ionizující a nejnověji neionizující záření), a především pak vyvíjení a používání nových účinných postupů a technologií, zejména v dopravě či výrobě, které byly se vznikem nežádoucích průvodních jevů spjaty, a nebylo možno je využívat, aniž by k expozici těmto negativním účinkům docházelo. Je zřejmé, že využití fyzikálních faktorů, stejně jako objevení účinných postupů ochrany před nimi, bylo umožněno teprve postupným vývojem vědeckého poznání v průběhu mnoha staletí a teprve následně se *ad hoc* objevila také potřeba vytvoření právní úpravy regulující využívání těchto zdrojů a zajištění ochrany před jejich zneužíváním.

K naprosté většině velkých fyzikálních objevů, které rozšířily člověku obzory a umožnily rozsáhlé využívání fyzikálních faktorů pro nejrůznější účely, došlo v průběhu 19. století a na počátku století 20. Právní úprava následovala tento rychlý vědecko-technický vývoj spíše pozvolna a se zpožděním. První veřejnoprávní regulace působení fyzikálních faktorů v komunálním prostředí se začala rozvíjet teprve počátkem 20. století. V českých podmínkách byly tyto počátky právní úpravy ještě mnohem skromnější, **první relevantní právní předpisy** (anebo alespoň jejich návrhy) se objevily až **ve 20. a 30. letech 20. století**. Naproti tomu již na začátku 19. století existovala v obecném zákoníku občanském (**ABGB**; z roku 1811) **podrobná úprava řešení sousedských sporů**, která nabízela soukromoprávní

možnost, jak se bránit před nepříznivými účinky některých fyzikálních faktorů. Při pohledu do českého právního řádu je zcela zřejmé, že se jedná o právní úpravu velmi podobnou té současné, obsažené v platném (ale prozatím neúčinném) novém občanském zákoníku, mimo jiné rozlišující mezi přímými a nepřímými emisemi. Další možnosti alespoň parciální právní ochrany před nežádoucím působením fyzikálních vlivů především z náhodných zdrojů poskytuje již tradičně **přestupkové právo**, skrze skutkové podstaty věnované ochraně veřejného pořádku. Je patrné, že již v prvopočátcích právní ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, hrály určitou úlohu **jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní nástroje**, což je tendence, kterou lze vysledovat i dnes. Rozdíl byl však mimo jiné v tom, že všechny dříve účinné nástroje, poskytované veřejným i soukromým právem, byly orientovány na ochranu veřejného pořádku a nerušeného sousedského soužití, nikoliv ještě na ochranu lidského zdraví či životního prostředí, což již nyní zdaleka neplatí.

Zlom ve vývoji právní úpravy nastal teprve **v poválečném období**, kdy **začalo na mezinárodní i národní úrovni relevantních právních norem velmi rychle přibývat**. Pozornost byla (s ohledem na události konce 2. světové války) **orientována nejprve na ochranu života a zdraví člověka před ionizující záření**, teprve následně se obrátila též k ostatním fyzikálním faktorům. Právní úprava ochrany před ionizujícím zářením („atomové právo“) byla od počátku realizována především prostřednictvím velmi rozsáhlé mezinárodní smluvní normotvorby (obsahující mimo jiné dokonce též zakotvení institutu občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody), založeny byly též mezinárodní organizace. Snaha o regulaci využívání jaderné energie se dokonce stala jedním z pilířů evropské integrace. Nic z toho nemá v ochraně před jinými fyzikálními faktory obdoby.

Česká právní úprava následovala celosvětové a evropské trendy. Reagovala především na přijetí mezinárodních úmluv, ke kterým Československo přistoupilo a byla (a je) značně ovlivňována právní úpravou evropskou. Právní regulace ochrany lidského zdraví před neionizujícím zářením, hlukem a vibracemi v komunálním prostředí je v českém právním řádu obsažena po stejně dlouhou dobu (do právního řádu byla vtělena současně), což není v mezinárodním srovnání příliš obvyklé. V ostatních zemích má povětšinou právní ochrana před hlukem a vibracemi delší tradici než právní ochrana před neionizujícím zářením.

Za významný mezník ve vývoji právní ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů lze v neposlední řadě považovat také zakotvení povinnosti stavebníků nezhoršovat životní prostředí ve stavbách a v okolí jejich dosahu nad přípustnou míru (v předpisech stavebního práva).

4. Prameny právní úpravy

Pramenů práva, které se zabývají přímo či nepřímo ochranou lidského života a zdraví či životního prostředí před účinky vybraných fyzikálních faktorů, je obrovské množství a lze je jen poměrně obtížně systematicky uspořádat. Vysledovat lze však **všechny čtyři hlavní druhy pramenů práva** – ve shodě s právně-teoretickou odbornou literaturou² **právní předpisy** (zákony a jiné normativní akty, vytvořené orgány veřejné moci v legislativním procesu, včetně aktů evropského práva), **právní principy a obyčeje**, **soudní rozhodnutí** a **normativní smlouvy** (především mezinárodní smlouvy jako hlavní pramen mezinárodního práva). Mezi prameny práva početně jednoznačně **dominují právní předpisy**, které přesně a exaktně stanoví nejrůznější povinnosti provozovatelů zdrojů ohrožení či přímo limity expozice těmto zdrojům, které musí být při jejich provozování dodrženy. Tento trend není, vzhledem ke značně technickému charakteru obsažené materie, příliš překvapivý. Nejpočetnější skupinu právních předpisů představují právní předpisy s právní silou zákona.

Pro snazší orientaci je možno si právní předpisy související se zkoumanou tematikou obsahově rozdělit například do níže popsanych tří skupin. První skupinu tvoří **zákony soustředící se přímo na samotné zdroje ohrožení**. Jedná se jak o zákony, které relativně komplexním způsobem upravují ochranu životního prostředí a lidského zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů jakožto specifickými zdroji ohrožení (z českých právních předpisů je do této skupiny možno zařadit zejména zákon o ochraně veřejného zdraví a na něj navazující nařízení vlády a prováděcí vyhlášky, a zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření), tak také o zákony, které se zabývají jednotlivými zdroji těchto nežádoucích vlivů a zakotvují například pravidla pro pozemní komunikace, dráhy, letectví, stavebnictví, stroje a jiná zařízení, která mohou být původcem některého z nežádoucích účinků vybraných fyzikálních faktorů (u nás například zákon o civilním letectví, zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, zákon o drahách, zákon o technických požadavcích na výrobky a jiné). Druhou skupinu tvoří **zákony soustředící se na jednotlivé chráněné zájmy, které mohou být působením vybraných fyzikálních faktorů poškozeny či ohroženy**. Sem patří právní předpisy chránící jednotlivé složky životního prostředí (ve vazbě na ochranu před hlukem a ionizujícím i neionizujícím zářením by to v ČR byl zejména zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon o lesích, ve vazbě na ochranu před rušivým světlem zákon o ochraně ovzduší, a jiné, včetně soukromoprávních předpisů a předpisů na ochranu pokojného občanského soužití) a také právní předpisy průřezové, upravující horizontální nástroje ochrany životního prostředí (zákony

² Shodně též s jinými např. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004. 348 s. Str. 38 a n.

týkající se posuzování vlivů na životní prostředí, územního plánování a stavebního řízení či integrované prevence) a otázky odpovědnosti v ochraně životního prostředí a lidského zdraví (zejména předpisy práva trestního a přestupkového). Konečně do poslední, třetí, skupiny, zařazují **zákony upravující související procesní postupy či organizační otázky** ochrany před účinky vybraných fyzikálních faktorů (zejména správní řád, soudní řád správní, přestupkový zákon anebo kompetenční zákon). Opomenout nelze však ani právní předpisy práva soukromého (občanský zákoník a navazující procesní úpravu), neboť, jak bude uvedeno dále, nástroje práva soukromého tvoří velice významnou možnost ochrany před účinky fyzikálních faktorů.

Ve většině evropských zemí je ústavními předpisy výslovně garantováno právo na život, právo na ochranu zdraví i právo na příznivé životní prostředí, tedy tři lidská práva, která tvoří základ právní ochrany životního prostředí a lidského života a zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů. Shodné je i to, že **práva na ochranu zdraví ani práva na příznivé životní prostředí se nelze domáhat přímo** (s odkazem na ústavní předpisy), ale teprve ve vazbě na úpravu v konkrétních, na ústavní zakotvení navazujících, právních předpisech.

Značně **rozdílně je koncipována ochrana před imisemi a emisemi** jednotlivých fyzikálních faktorů, což se odráží v kvantitativní i kvalitativní charakteristice jednotlivých právních předpisů. Obecně se právní úprava ochrany před účinky fyzikálních faktorů v průběhu času vyvíjela od ochrany před emisemi prostřednictvím stanovení technických požadavků na výrobky k ochraně před imisemi, která se soustřeďuje na snižování negativních dopadů těchto vlivů v určitém prostředí. Emisní úprava je tedy nejen historicky starší, ale díky tomu i detailnější, více rozpracovaná a v praxi následně snáze a účinněji realizovatelná. Tento historický trend se v českém právu odráží velmi zřetelně i v současné právní úpravě, kdy existuje velké množství právních předpisů různé právní síly, které regulují technické vlastnosti výrobků (zejména na podzákonné právní úrovni a často také prostřednictvím různých technických norem). Ještě výrazněji lze tyto tendence sledovat v právu evropském. Právní úprava emisí (zejména hluku a ionizujícího i neionizujícího záření) je v evropském právu ještě podstatně obsáhlejší než v právu českém, kde je spíše odkazováno na podzákonnou úroveň. Na druhou stranu například ochrana před imisemi hluku je u nás obsažena ve velmi detailním nařízení vlády, naproti tomu evropské právo disponuje na tomto poli pouze směrnicí o hodnocení a snižování hluku ve venkovním prostředí, upravující pouze poměrně specifickou výše ochrany před hlukem.

Právní úpravu (zejména v ČR) na poli ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů lze charakterizovat jako **roztržitou a nekomplexní**. Na rozdíl od některých jiných zemí u nás neexistuje žádný předpis, který by obsáhl celou

tuto rozsáhlou materii anebo pro ni alespoň poskytl dostatečný právní rámec. Typickým příkladem tohoto nedostatku je především zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve kterém je materie rozmělněna do jeho jednotlivých částí (zvláště ustanovení hmotněprávní, procesní i institucionální) a jednotlivá ustanovení na sebe nijak nenavazují. Je zde spojena právní úprava ochrany před hlukem, vibracemi i neionizujícím zářením v pracovním i komunálním prostředí s řadou dalších otázek zcela odlišného charakteru.³ Výjimku tvoří pouze problematika ochrany před ionizujícím zářením, soustředěná do jediného zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění dalších zákonů. Důvody pro tuto nepřehlednost a roztříštěnost (která není charakteristická pouze pro český právní řád, ale lze ji vysledovat i v jiných zemích) jsou jak objektivní, mezi které zařazují zejména nebývalou velkou šíří řešené problematiky a její věcnou různorodost, danou významnými odlišnostmi mezi jednotlivými zdroji ohrožení, tak též způsobené poměrně kasuistickým přístupem k tvorbě těchto předpisů, které vznikaly postupně, podle toho, jak začaly být jednotlivé zdroje ohrožení a jejich škodlivé účinky známy a dostatečně vědecky prokázány. Dalším možným důvodem (alespoň v našem právním prostředí) je přílišný resortismus při tvorbě veřejnoprávních předpisů, které je zvykem konstruovat jako zaměřené úzce na určitou oblast, nikoliv jako komplexní normativní akty s charakterem kodexu.

Významnou roli v ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, zejména v mezinárodním právu, hrají též právní principy. Nejzásadnějšími obvyčejí, které se v mezinárodním právu životního prostředí uplatňují a mají význam pro oblast ochrany životního prostředí a lidského zdraví před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, patří povinnost neškodit druhým z vlastního území (platnost tohoto obvyčeje byla potvrzena arbitrážním nálezem v kauze *Trail Smelter* v roce 1941), výměna informací a mezinárodní pomoc, zejména v naléhavých situacích.⁴ Mezi nejdůležitější principy, které vyplývají přímo z mezinárodního práva (tedy jsou zakotveny v některém z platných právních předpisů) související s ochranou před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů lze zařadit zásadu nepoškození životního prostředí za hranicemi vlastní jurisdikce, zásadu prevence, zásadu mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí a zásadu výměny informací

³ Jsou zde upraveny například hygienické požadavky na vodu, podmínky pro pořádání zotavovacích akcí pro děti a mládež, hygienické požadavky na venkovní hrací plochy pro hry dětí, požadavky na prostory a provoz škol, požadavky na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče, podmínky pro stravovací a ubytovací služby, podmínky distribuce kosmetických výrobků a řada dalších otázek různého charakteru.

⁴ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. 1. vydání. Praha: IFEC, 2004. 194 s.

o činnostech, které mohou mít negativní účinky na životní prostředí.⁵ Z principů, které vyplývají pouze z dokumentů *soft law*, přijatých ve formě doporučujících, programových dokumentů na mezinárodních konferencích či v rámci orgánů OSN by v této souvislosti neměla být opomenuta zásada předběžné opatrnosti⁶ a zásada znečišťovatel platí (*polluter pays principle*)⁷. Většina z těchto principů je v podobném smyslu aplikována též v evropském právu a v právním řádu ČR.

Mimo právních principů, které jsou aplikovatelné jak v ochraně před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů, tak též v jiných oblastech práva životního prostředí či ochrany veřejného zdraví, lze vysledovat též **některé velmi svébytné zásady, které v ochraně jiných zájmů nemají obdobu** (například princip zdůvodnění, princip optimalizace, princip dodržování dávkových limitů a princip zajištění bezpečnosti zdrojů, které jsou základem radiační ochrany anebo univerzálnější princip odůvodněného přínosu, který se uplatní v ochraně před všemi fyzikálními faktory).

I v zemích kontinentální právní kultury lze vysledovat určitý **nárůst významu soudních rozhodnutí pro tvorbu práva**. Tento trend lze vysledovat i u nás, neboť Ústavní soud opakovaně vybízí obecné soudy, aby se neřídily pouze doslovným zněním zákona, ale aby používaly i další metody výkladu právních norem, zejména se o účel zákona, historii jeho vzniku, systematické souvislosti, právní principy, na kterých je vystavěno příslušné právní odvětví a podobně.⁸ Mimo rozhodnutí Ústavního soudu, kterými jsou rušeny právní předpisy, tak podobu obecně závazné právní normy získávají taktéž rozhodnutí Ústavního soudu a dalších vyšších soudů v individuálních kauzách, která takto překračují své původní hranice a vztahují se i na další obdobné kauzy.

Příkladem oblasti práva, kterou v souvislosti s ochranou před nežádoucími účinky některých fyzikálních faktorů nalézání práva soudy ovlivnilo poměrně výrazně, je problematika participace veřejnosti na rozhodování a přístupu veřejnosti k informacím. Definovat informační povinnosti ve vazbě na radiační ochranu při mimořádných událostech a ozřejmit – v unijním právu zdaleka nikterak tak jasnou, jako v právu vnitrostátním – otázku vzájemného vztahu a hierarchie

⁵ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. – op. cit.

⁶ „Státy musí za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy. Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí.“ – viz článek 15 Deklarace z Rio de Janeiro, 1972.

⁷ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. – op. cit.

⁸ Viz například nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/09 anebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/05, publikovaný pod č. 252/2006 Sb.

jednotlivých unijních předpisů napomohl rozsudek Evropského soudního dvora C-65/04.206 ze dne 1. prosince 2005 ve věci Komise vs. Spojené království, který blíže upřesnil působnost směrnice Rady 89/618/Euroatom ze dne 27. listopadu 1989 o informování obyvatelstva o opatřeních na ochranu zdraví a o krocích v případě radiační mimořádné situace. K rozřešení sporu o poskytnutí informací týkajících se provádění opravy ponorky na jaderný pohon v přístavu Gibraltar bylo Evropským soudním dvorem judikováno, že veškeré vojenské činnosti (nejen bojové a další pohotovostní operace) jsou vyňaty z režimu poskytování informací podle Smlouvy o Euroatomu a jelikož daný jaderný zdroj byl vojenského původu, Spojené království oprávněně odmítlo požadované informace poskytnout. Stěžejní je závěr, že „působnost ustanovení sekundárního práva nemůže překročit působnost jejich primárního základu, tedy i nepoužitelnost článku 31 Smlouvy o Euroatomu na vojenskou činnost znamená nepoužitelnost směrnice u daných činností“.

Problematické účastenství a zároveň otázkám vztahu mezi dvěma právními předpisy se hojně věnuje též česká judikatura. K českým judikátům týkajícím se účastenství v řízeních je především třeba úvodem uvést, že právní ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů se u nás vyznačuje značně restriktivním přístupem. Zákon o ochraně veřejného zdraví spolu s atomovým zákonem lze v otázkách účasti veřejnosti označit za nejméně vstřícné zákony vůbec. Každý případ řešený soudem je tudíž v první řadě litým soubojem o možnost podílet se na rozhodování a aktivně vstupovat do řízení. Stěžejním (a *de facto* jediným) povolovacím řízením, které atomový zákon upravuje, je řízení o povolení k činností souvisejícím s použitím ionizujícího či jaderného záření (viz ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona). Toto řízení vede Státní úřad pro jadernou bezpečnost a účastní se jej pouze žadatel, jiné osoby k účastenství oprávněny nejsou. S touto skutečností se dlouho nebyla ochotna smířit občanská sdružení hájící zájmy životního prostředí a v celé věci tudíž rozhodoval Ústavní soud. Ve svém rozhodnutí sp. zn. 5 A 175/2000 vyslovil závěr, že vydáním rozhodnutí o povolení k výše jmenovaným činnostem vznikají práva a povinnosti pouze žadateli, nikdo jiný nemůže být vydáním takového rozhodnutí dotčen na svých oprávněných zájmech. S dříve zmiňovaným rozsudkem Evropského soudního dvora má tento judikát společné to, že se taktéž vyjadřoval ke vztahu mezi dvěma právními předpisy (zde se stejnou právní silou). Jedním ze závěrů, které v této kauze Ústavní soud učinil, bylo totiž i to, že ustanovení § 14 atomového zákona je ve vztahu k ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (které, jak je všeobecně známo, hrálo až do nedávna⁹ roli obecného ustanovení umožňujícího účast občanských sdružení

⁹ Změnu přinesl s účinností od 1. ledna 2013 zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony

v mnoha řízeních různého typu) nutno považovat za *lex specialis*, které výslovně stanoví, kdo je účastníkem řízení a vylučuje tak kohokoliv jiného z možnosti takové postavení mít. Přestože byly v daném případě naplněny podmínky stanovené v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, občanské sdružení postavení účastníka řízení podle názoru Ústavního soudu mít nemělo, neboť by to bylo rozporné s ustanovením § 14 atomového zákona. Tento závěr soudu lze považovat za značně kontroverzní a naprosto nerespektující mezinárodní závazky, ke kterým Česká republika přistoupila, především Aarhuskou úmluvu.¹⁰

Není známo, že by existovala nějaká kvantitativní analýza zabývající se četností, s jakou se soudy jednotlivých instancí vyjadřují k otázkám souvisejícím s ochranou před jednotlivými fyzikálními faktory, avšak při studiu pramenů nej-různější povahy, které s judikaturou nějakým způsobem pracovaly a citovaly ji, a především pak díky rozsáhlému vyhledávání v české judikatuře,¹¹ bylo možno při zpracovávání tohoto článku možno dojít k poměrně jednoznačného dojmu, že nejvíce soudních rozhodnutí se dotýká ochrany před ionizujícím zářením (neboť to je mezi veřejností považováno zdaleka za největší hrozbu¹²) a před hlukem (neboť náhodných zdrojů hluku, zejména hluku sousedského, který je většinou lidí považován za velice obtěžující jev, existuje velké množství). Spíše pouze ojediněle je možno narazit též na soudní rozhodnutí dotýkající se i jiných otázek, například vibrací (zejména v pracovněprávních sporech) či ještě sporadičtěji neionizujícího záření.¹³

¹⁰ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva) zařazuje činnosti spojené s provozem jaderných zařízení do okruhu specifických činností podléhajících účasti veřejnosti podle ustanovení článku 6. – Bližší rozbor této otázky by byl již pravděpodobně nad rámec této kapitoly.

¹¹ Dostupné v právních informačních systémech a na internetových stránkách soudů vyšších instancí.

¹² Obrovský strach z možných negativních důsledků nesprávného nakládání s jadernou energií ilustruje například rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 27. října 2009, sp. zn. C-115/08, který se dotýkal imisí z jaderné elektrárny Temelín (žalovanou stranou byla společnost ČEZ, žalující stranou Land Österreich). Výstupem byl závěr, že Rakousko nemůže odůvodňovat diskriminační přístup ve vztahu k provozování jaderné elektrárny, jejíž provoz byl zcela v souladu s právem povolen českými úřady, snahou zajistit ochranu života a zdraví obyvatelstva, životního prostředí či vlastnického práva, neboť tuto ochranu již dostatečně zajišťuje právo EU a národní legislativa každého členského státu přijatá na základě a k provedení legislativy evropské.

¹³ Z českých soudních rozhodnutí viz například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. července 2011, sp.zn. 25 Cdo 2009/2009, který se týkal žádosti o přemístění vedení vysokého napětí, kterou žadatelka (žalobkyně) zdůvodňovala negativním působením elektromagnetického pole na její zdraví, včetně účinků psychosomatických. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, sice umožňuje provedení přeložky zařízení přenosové soustavy a zařízení distribuční soustavy, avšak na náklady toho, kdo potřebu přeložky vyvolal (viz ustanovení § 47 odst. 2 energetického zákona). Předpoklad žalobkyně tudíž byl takový, že prokáží-li se negativní účinky

ČR je smluvní stranou naprosté většiny významných mezinárodních úmluv souvisejících s ochranou před nepříznivými fyzikálními vlivy. V ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů lze za ty nejvýznamnější považovat některé obecněji pojaté úmluvy, které zakotvují právo na zdraví (například Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluva o lidských právech a biomedicíně, Úmluva o právech dítěte, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Evropské sociální charta). Konkrétnější úmluvy se vyskytují pouze v oblasti ochrany před nežádoucími účinky ionizujícího záření.

5. Ochrana před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů v uniijním právu

Vnitrostátní právní úprava do značné míry vychází z mezinárodních závazků, které Česká republika dobrovolně převzala, především svým členstvím v mezinárodních organizacích (zejména v OSN a jeho přidružených organizacích a v OECD) a zvláště pak svým vstupem do Evropské unie. Většinu mezinárodních závazků naplňuje Česká republika nejen jako samostatná strana mezinárodních úmluv či členský stát mezinárodní organizace.

Myšlenkový základ evropské právní úpravy ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů tvoří **koncepční nástroje** (přijímané především v rámci aktů environmentální a zdravotní politiky EU), kterých existuje **značné množství, nemají příliš systematickou strukturu a často se obsahově vzájemně překrývají**. V koncepčních dokumentech environmentální politiky ES/EU se oblast ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů (konkrétně hluku a vibrací; neionizující záření bylo zpočátku plně ponecháno zdravotní politice ES/EU) objevila teprve koncem 70. let, jedinou – zato velmi výraznou – výjimku tvořila oblast ochrany před ionizujícím zářením, kterou v této době upravovalo již značné množství právních předpisů. Koncepční dokumenty zdravotní politiky EU se fyzikálními vlivy výslovně v podstatě nezabývají, neboť jsou koncipovány značně obecně a jejich cíle lze shrnout jako snahu o prevenci nemocí a úrazů. Za pozitivní trend lze považovat postupnou proměnu právní povahy koncepčních nástrojů směrem k **vyšší právní závaznosti**, neboť jediné tak mohou být přínosné myšlenky, které jsou v nich obsaženy, skutečně zužitkovány. Přestože jsou tyto nástroje koncipovány značně měkce a obecně a až na výjimky neobsahují žádné měřitelné cíle, kterých má být dosaženo, **jejich přínos** – jako předstupně a hodnotového rámce pro budoucí právní úpravy a především pak formy pro hledání konsenzu mezi 27

elektrického pole na její zdraví, bude přeložka provedena, aniž by se musela podílet na nákladech na její realizaci. Soud v tomto případě nepovažoval negativní účinky na zdraví žalobkyně za prokázané a chápal je spíše jako zástupné důvody pro přemístění přenosové soustavy, a žalobě tudíž nepřisvědčil.

členskými státy EU – je nepopiratelný a ještě **by vzrostl, pokud by byl při jejich tvorbě kladen větší důraz na jejich vzájemnou koordinaci a komplexnost.**

Akty primárního práva EU se zkoumanou problematikou nikterak výrazněji nezaobírají, obsahují však zakotvení některých základních zásad komunitárního práva životního prostředí (ve SFEU je výslovně vyjádřen princip vysoké úrovně ochrany, zásada prevence a předběžné opatrnosti, zásada ochrany u zdroje a zásada průřezovosti) a vymezují, které kompetence v oblastech ochrany životního prostředí a veřejného zdraví náleží orgánům EU a které byly ponechány naopak výlučně členským státům.

Relevantní právní úpravu otázek souvisejících s ochranou životního prostředí a života a zdraví člověka lze nalézt **ve všech typech sekundárních právních aktů EU, mezi nimiž početně výrazně dominují směrnice.**

Historicky starší jsou sekundární **právní akty zabývající se ionizujícím zářením**, které poměrně **důsledně vychází z principu prevence, resp. předběžné opatrnosti** (nejvýrazněji je toto patrné u předpisů týkajících se ochrany osob, které podstupují lékařské vyšetření nebo léčení, při kterém jsou používány přístroje využívající pozitivních účinků ionizujícího záření). Jsou **vystavěny především na využití administrativních nástrojů**. Typicky je v těchto předpisech zakotven povolovací režim anebo alespoň ohlašovací povinnost pro mnoho různých činností, limity ozáření pro různé skupiny obyvatel, tzv. kontrolní pásma, opatření ke snížení ozáření v různých prostředích, systém monitorování a hodnocení ozáření, dohled a podobně.

Teprve **později se evropská právní úprava soustředila též na ostatní fyzikální vlivy**. Postupně bylo přijato obrovské množství sekundárních právních aktů, které se zaměřují na snižování emisí fyzikálních faktorů prostřednictvím stanovení určitých závazných parametrů některých výrobků a zařízení, ochranu před imisemi fyzikálních faktorů v pracovním prostředí a nejnověji též na ochranu před imisemi fyzikálních faktorů v prostředí mimopracovním. Mezi těmito předpisy se (na rozdíl od záření ionizujícího) téměř nevyskytují jiné právní akty, než směrnice. Nejvíce jich bylo přijato pro účely ochrany před neionizujícím zářením, hlukem, vibracemi a dalšími fyzikálními faktory v pracovním prostředí. Taktéž v ochraně před neionizujícím zářením, hlukem a vibracemi **převažují administrativní nástroje** ochrany (stanovení emisních i imisních limitů, povolovací režim, uložení povinností provozovatelům zdrojů ohrožení, ve spojení s dohledem nad dodržováním těchto povinností a stanovením sankcí za jejich porušení). Výrazně jiným způsobem je konstruována pouze směrnice o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí, která obsahuje (mimo nástrojů administrativních) celou řadu nástrojů koncepčních a informačních, které mají sjednotit postupy jednotlivých členských států při zjišťování a hodnocení hluku ve venkovním prostředí, určit expozice hlukem a zpřístupnit takto získané informace široké veřejnosti. Hlavní pozitivita této

směrnice spatřuji především následující tři: (1) má výrazný preventivní charakter, aniž by přitom rezignovala na snahu o dosažení konkrétních a relativně přísných cílů (do roku 2020 v porovnání s rokem 2000 snížit počet obyvatel zasažených environmentálním hlukem o intenzitě přesahující 65 dB o 20), (2) problematiku hluku řeší ve vybraných územích komplexně, nikoliv pouze se zaměřením na jednotlivé zdroje hluku, a (3) poměrně širokým způsobem pracuje s veřejností a umožňuje jí účastnit se na rozhodování.

Nahlížím-li na unijní právní nástroje ochrany před nežádoucími účinky některých fyzikálních faktorů optikou českého práva a pokusíme-li se je srovnat s právními nástroji, které poskytuje naše vnitrostátní právní úprava, je možno dospět k některým poměrně zajímavým poznatkům. Transpozice unijních právních předpisů týkajících se ochrany před vybranými nežádoucími účinky fyzikálních faktorů přinesla jistý průlom do systému existujících vnitrostátních právních nástrojů, což je dáno tím, že tyto nástroje využívají poněkud odlišných prostředků a kladou důraz na jiné aspekty celé problematiky. Na mysli lze mít především preventivní přístup k ochraně života a zdraví člověka (zejména v radiační ochraně a v ochraně před negativními účinky ionizujícího záření obecně a v ochraně před hlukem v nepracovním prostředí), čímž významně doplňují stávající nástroje a umožňují tak dosáhnout celkově lepší a účinnější ochrany před těmito vlivy.

Právní ochrana poskytovaná prostředky českého vnitrostátního práva se zaměřuje zejména na ochranu před emisemi fyzikálních faktorů. Využívá k tomu především postupy práva veřejného, které jsou podrobně popsány v příslušných částech této práce. Konkrétně jde především o stanovení hygienických limitů pro zdroje těchto vlivů, zakotvení různých povinností pro jejich provozovatele a povolovací režim pro zvláště nebezpečné zdroje. Obecný zájem je zde kladen nad zájmy soukromé, osoby vystavené nežádoucímu působení fyzikálních faktorů jsou ve vztahu k orgánu státní správy, který ochranu před tímto nežádoucím působením poskytuje, v nerovném subordinačním postavení a mají jen omezenou možnost domáhat se svých subjektivních práv. Tuto ochranu však zároveň doplňují ještě prostředky práva soukromého, umožňující přístup obtěžovaných osob k soudní ochraně.¹⁴ Vedle nejzávažnějších případů poškození zdraví způsobeného nesprávným použitím ionizujícího záření, postižitelných nástroji náhrady škody, je nejčastěji užívaným nástrojem soukromého práva bezpochyby sousedská žaloba, což příznačně ilustruje skutečnost, že dosud se lze u nás prostřednictvím soukromého práva bránit spíše jen rušení pocházejícím z náhodných zdrojů jako je například

¹⁴ Další alternativou jsou prostředky mimosoudní (svépomoc, institut ochrany pokojného stavu, dovolání se povinnosti odvracet hrozící škodu).

hudba či hlasy osob a zvířat.¹⁵ Existují však již i první soudní rozhodnutí, která tento trend prolamují.¹⁶

Preventivní charakter některých právních prostředků právní ochrany, který do našeho právního řádu vnesla povinnost implementovat před vstupem do EU do českého právního řádu právní normy evropského práva, mělo doposud v českém právu ochrany před negativními účinky fyzikálních faktorů pouze několik soukromoprávních institutů, a to prevenční žaloba a povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí, kterou zakotvuje ustanovení § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Jejich účinnost je však, jak již bylo naznačeno výše, velmi nízká. Jedná se tedy o pojetí, které dosud v českém právu nebylo uplatněno v dostatečné míře a které může významně napomoci předcházení vzniku těchto nechtěných a nežádoucích jevů.

Dalším inovativním aspektem, který se v unijním právu vyskytuje, je určitý důraz na komplexnost řešení problematiky v území, byť tento aspekt není prozatím dostatečně úplně řešen ani v právu unijním.

6. Ústavní a koncepční východiska platné právní úpravy v ČR

Ústavní základy ochrany životního prostředí, lidského života a zdraví zakotvuje v České republice Listina základních práv a svobod.¹⁷ Právo na ochranu před účinky vybraných fyzikálních faktorů lze bezpochyby v obecné rovině považovat za **subjektivní právo, které je jedním z projevů práva na příznivé životní prostředí a taktéž práva na ochranu lidského zdraví**. Právo na život, právo na ochranu zdraví a též právo na příznivé prostředí **působí erga omnes** a zakládají **povinnost státu zajistit tato práva každému jednotlivci bez rozdílu**. Práva na ochranu zdraví ani práva na příznivé životní prostředí se však **nelze dovolávat přímo**, ale pouze prostřednictvím a v mezích zákonů, které provádějí Listinu. Právo na ochranu před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů by bylo možné podřadit také pod článek 10 odst. 2 Listiny, jež zaručuje každému ochranu před zasahováním do soukromého a rodinného ži-

¹⁵ Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 22 Cdo 2792/2007, sp. zn. 22 Cdo 3601/2008, sp. zn. 22 Cdo 3532/2006 a řada dalších rozhodnutí.

¹⁶ Zejména (dále podrobněji komentovaný) rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 54 Co 390/2007..

¹⁷ Listina základních práv a svobod byla přijata 9. 2. 1992 Federálním shromážděním ČSFR spolu s ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. Po zániku České a Slovenské Federativní Republiky byla článkem 3 Ústavy České republiky recipována jako součást ústavního pořádku a republikována usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993. Listina má tedy právní sílu ústavního zákona, ačkoliv jím formálně není. V ústavněprávní teorii však existují i odlišné názory na postavení Listiny v českém právním řádu. – Viz PAVLÍČEK, Václav. (ed.) *Ústavní právo a státověda, 1. díl, Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: Linde, 1998. 357 s.

vota¹⁸ (obdobně jako tak činí článek 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), v podobném smyslu a v úzké souvislosti s ochranou vlastnictví před neoprávněnými zásahy. Zmíněno by mělo být též právo zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky zaručené článkem 28 Listiny, které je ústavním základem pro zákonné zakotvení podmínek ochrany zdraví a života před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů v pracovním prostředí.

Ochrana před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů na lidské zdraví a životní prostředí úzce **souvisí s ochranou vlastnictví** – a to ve dvou zcela rozdílných rovinách. Výkon práva vlastnického má být chráněn před jakýmkoliv zásahy, které by jeho výkon omezovaly či dokonce znemožňovaly, například tedy též před nežádoucím působením fyzikálních vlivů, zároveň je však všem vlastníkům zapovězeno užívat vlastní věc nebo s ní nakládat takovým způsobem, který by omezoval výkon práv ostatních vlastníků či ohrožoval nebo poškozoval jiné právem chráněné zájmy (dle článku 11 odst. 3 Listiny především lidský život, zdraví a životní prostředí). Nový občanský zákoník neobsahuje žádnou vazbu na ustanovení článku 11 odst. 3 a článku 35 odst. 3 Listiny, což považuji za závažný nedostatek nového kodexu. **Výslovné vyjádření skutečnosti, že vlastník není ve výkonu svého vlastnického práva omezen pouze zákazem rušit práva jiných osob či tyto osoby obtěžovat nebo poškozoval, ale též povinností chránit lidské zdraví a životní prostředí, by mělo být integrální součástí každého předpisu, který je základem soukromého práva v určitém státě.**

Koncepční východiska ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů lze hledat v takzvaných státních politikách, avšak **ani jedna z aktuálních platných státních politik, které by se měly k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů vztahovat** (tj. ani Aktualizovaná státní politika životního prostředí ČR ani program „Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století) však nepřináší příliš mnoho objektivního a **není k efektivní ochraně před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů velkým přínosem**. Ze všech zde zkoumaných fyzikálních faktorů se obě zkoumané státní politiky zaměřují pouze na hluk a obě tak činí značně nedůsledně a nepřesně.

Aktualizovaná Státní politika životního prostředí ČR,¹⁹ jejíž platnost byla vládou schválena pro období 2012 až 2020, si jako hlavní cíl vytkla „*zajistit zdravé*

¹⁸ Jedná se o pleonasmus, rodinný život je podmnožinou života soukromého, jak poukazuje například PAVLÍČEK, Václav, et al. Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.

¹⁹ *Státní politika životního prostředí České republiky (2012-2020)* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW:< [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf) >.

*a kvalitní životní prostředí pro občany žijící v ČR, výrazně přispět k efektivnímu využívání veškerých zdrojů a minimalizovat negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí, včetně dopadů přesahujících hranice státu, a přispět tak k zlepšování kvality života v Evropě i celosvětově.*²⁰ Soustředí se na čtyři prioritní oblasti, mezi které patří také tzv. „bezpečné prostředí“ (předcházení rizik, ochrana prostředí před negativními dopady krizových situací způsobenými antropogenními nebo přírodními hrozbami jako jsou povodně, sucha, svahové nestability, eroze a podobně). Oproti předcházející verzi státní politiky se soustředí na priority více zacílené na člověka a podmínky jeho života. Zatímco předchozí státní politika uváděla „zlepšování kvality života“ pouze jako jeden z cílů, navíc spojený do jedné oblasti se „snižováním zátěže“ (tedy spíše jako jakýsi žádoucí vedlejší produkt tohoto cíle), nyní verze státní politiky zcela jasně vnímá člověka jako středobod, od kterého se odvíjí ostatní cíle a jako téma, které se prolíná všemi prioritními oblastmi. Některé žádoucí předchozí cíle v současné státní politice již nejsou obsaženy (například ochrana biodiverzity nebo zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí). I přes tento, ve vztahu ke zkoumanému tématu zdánlivě pozitivní, posun v nastavení priorit státní politiky neobsahuje státní politika mnoho údajů relevantních pro bádání nad koncepčními východisky ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Jediným z fyzikálních faktorů, kterým se státní politika zabývá, je hluk, který je ve státní politice pojímán jako antropogenní riziko²¹ (viz prioritní oblast č. 4 „bezpečné prostředí“) s nepříznivým vlivem na zdraví obyvatel i na ekosystémy. Takto nastavená systematika státní politiky však není příliš šťastná, neboť antropogenně podmíněný faktor nevhodně směřuje do společného cíle s problematikou předcházení či řešení přírodních nebezpečí. Nejvýznamnějším zdrojem hluku byla státní politikou jednoznačně identifikována silniční doprava. V části popisující výchozí stav je poukazováno na pokračující nárůst přepravních výkonů osobní i nákladní dopravy s nepříznivou strukturou (stejně jako v ostatních zemích EU s dominancí silniční dopravy a individuální automobilové dopravy, realizované u nás navíc značně zastaralým vozovým parkem, přičemž dopravou jsou neúměrně zatěžována centra měst), přičemž nadměrná hlučnost je jedním z popisovaných nežádoucích důsledků tohoto stavu.²² Mezi opatřeními k nápravě je formulován pouze jediný obecný cíl omezit

²⁰ Státní politika životního prostředí České republiky (2012-2020) – op. cit. Str. 3.

²¹ Viz prioritní oblast č. 4 „bezpečné prostředí“ – Státní politika životního prostředí České republiky (2012-2020) – op. cit. Str. 29.

²² Předchozí verze státní politiky byla v tomto ohledu poněkud podrobnější a udávala, že limitní hodnoty pro denní a noční hluk jsou překračovány až v polovině sledovaných lokalit, zejména v lokalitách umístěných u hlavních dopravních tras. Hluk byl zmiňován též v souvislosti s nedostatečným materiálním a odborným zázemím, zejména neadekvátním množstvím finančních prostředků, které mají pro plnění některých cílů státní politiky, tedy i pro boj s nadměrnou hlučností, k dispozici

negativní vliv působení hluku na zdraví lidí²³ a ekosystémy a mezi indikátory životního prostředí je (bez vazby na jiné části státní politiky) zahrnuta také hluková zátěž, zahrnující jak zátěž obyvatelstva, tak ekosystémů. Mimo hluku se jinými fyzikálními faktory aktuální státní politika nikterak nezabývá. Pouze zcela okrajově je v bodě týkajícím se přírodních rizik typu povodně, sucho, svahová nestabilita, skalní řícení, eroze, silný vítr či únik metanu zařazen také únik radonu, což lze považovat za vhodné, ale nikoliv zcela věcně správně pojaté, neboť radon v určité koncentraci je trvalou složkou životního prostředí (tvoří přirozené pozadí) a nikoli budoucí hrozbou, které by bylo možné nějakými opatřeními předcházet.²⁴ Dřívější státní politika se zabývala také sektorovými politikami,²⁵ ani to však ta nynější již nečiní.

Základním koncepčním dokumentem v oblasti ochrany veřejného zdraví je v ČR materiál nazvaný „Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století“²⁶ (zkráceně nazývaný „Zdraví 21“). Shodně jako Státní politika životního prostředí v ČR není právně závazný, vládou byl pouze vzat na vědomí.²⁷ Materiál navazuje na program Světové zdravotnické

orgány státní správy. Celkově státní politika hluk označovala jako stále rostoucí problém, který je však značně podceňován a jehož řešení je dlouhodobě odkládáno. – viz *Státní politika životního prostředí České republiky (2004-2010)* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: < [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPKHF75RUFX/\\$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKHF75RUFX/$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf) >.

²³ I v tomto bodě byla předchozí verze státní politiky významně rozpracovanější. Jako hlavní cíle v boji proti nadměrné hlučnosti státní politika uváděla nutnost důsledně uplatňovat požadavky stávajících právních předpisů (zejména zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a na něj navazujících podzákonných předpisů) a také odkazovala na implementaci strategické směrnice č. 2002/49/ES Evropského parlamentu a Rady. Dále zvlášť zdůrazňovala potřebu eliminovat účinky zdrojů s nepřijatelně vysokými hladinami hluku a vyhlásit a chránit tiché oblasti v krajině. Pro městské a průmyslové aglomerace navrhovala snížit hlučnost zejména pomocí zpřísňování požadavků na nové výrobky, které jsou nebo by mohly být zdroji hluku. Velkou příležitostí, jak by mohlo být dosaženo snižování hlučnosti, shledávala státní politika v Akčních plánech, jejichž zpracování ukládá České republice výše uvedená směrnice. Dalším velmi důležitým plánovaným opatřením byl záměr postupně snižovat hygienický limit pro tzv. starou hlukovou zátěž. Nic z toho však již v nové verzi státní politiky obsaženo není.

²⁴ Viz úvodní kapitola této práce věnovaná věcnému vymezení jednotlivých fyzikálních faktorů.

²⁵ Hluk byl pochopitelně řazen do oddílu týkajícího se dopravy a též do oddílu, který se zaměřoval na souvislosti mezi životním prostředím a zdravím člověka, ostatními fyzikálními faktory se ani předchozí státní politika nezabývala. Zmíněna byla též nutnost zapojení veřejnosti do přípravy i realizace protihlukových opatření, podtržena nezbytnost podpory vědy a výzkumu prostředků pro tvorbu akusticky přijatelné prostředí a taktéž mezinárodní spolupráce na tomto poli.

²⁶ *Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: < http://www.mzcr.cz/Verejne/dokumenty/zdravi-pro-vsechny-v-21-stoleti_2461_1101_5.html >.

²⁷ Viz usnesení vlády č. 1046 ze dne 30. října 2002.

organizace „Zdraví pro všechny ve 21. století“²⁸ a tvoří jej rozsáhlý soubor aktivit zaměřených na stálé a postupné zlepšování různých ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva, rozdělených do 21 cílových oblastí. Cíle jsou stanoveny na základě poměrně detailní a dobře propracované analýzy současného stavu – především zdravotního stavu (v nejširším slova smyslu) české populace a příčin, proč tento stav zdaleka ne vždy lze označit za dobrý. K ochraně zdraví před nepříznivým působením fyzikálních faktorů se (velmi volně) váže především cílová oblast č. 13, nazvaná „Zdravé místní životní podmínky“, která má ambici zajistit, aby do roku 2015 měli obyvatelé „více příležitostí žít ve zdravých sociálních i ekonomických podmínkách doma, ve škole, na pracovišti i v místním společenství“. V programu Zdraví 21 se mimo jiné říká, že „Objekty by měly být odolné proti nadměrnému hluku a měly by mít odpovídající osvětlení a mikroklima.“ Je nutno politovat, že se program vůbec nesnaží odstranit příčiny nadměrného hluku a soustředí se pouze na opatření u příjemce, tedy na ta, která by měla vždy následovat až jako poslední varianta, není-li jiná možnost řešení možná. Dílčí zmínky lze najít též v cílové oblasti č. 10 „Zdravé a bezpečné životní prostředí“, která má vést k tomu, že výskyt zdraví nebezpečných látek v životním prostředí nebude přesahovat mezinárodně schválené normy. Tato cílová oblast je částečně provázána se Státní politikou životního prostředí. Cílovou oblastí, kde naopak žádná zmínka o rizicích, které pro lidské zdraví vyplývají z působení fyzikálních faktorů, obsažena není, je cílová oblast č. 8 „Snížení výskytu neinfekčních nemocí“. Díky ní by se do roku 2020 měla „snížit nemocnost, četnost zdravotních následků a předčasná úmrtnost v důsledku hlavních chronických nemocí na nejnižší možnou úroveň“. Opatření přijímaná k dosažení tohoto cíle jsou orientována na vyhledávání rizikových faktorů nemocí a časné odhalování jejich počátečních stadií. Jak bylo podrobněji vysvětleno v úvodní věcné kapitole této práce, je prokázáno, že ionizující i neionizující záření, hluk, vibrace i řada dalších fyzikálních faktorů, mohou neoddiskutovatelně vést k velmi závažnému a často nevratnému poškození zdraví. Jedná se tedy rozhodně o rizikové faktory ve smyslu cílové oblasti č. 8 programu Zdraví 21. Jejich nezahrnutí do výčtu v detailním popisu cílové oblasti tudíž považuji za promarněnou příležitost.

7. Veřejnoprávní nástroje ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů

V české právní úpravě lze vysledovat **velké množství veřejnoprávních nástrojů**, které mohou sloužit k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Veřejnoprávní ochrana před negativními účinky vybraných fyzikálních fak-

²⁸ K tomuto programu podrobněji viz DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vyd. Praha: Linde, 2011. 420 s. ISBN 978-80-7201-854-3. Str. 32 a n.

torů je v České republice **realizována především přímými nástroji, mezi které lze zahrnout nástroje administrativní** (či administrativně-právní), **koncepční, dobrovolné, sankční a speciální, ale též pomocí nástrojů nepřímého působení, mezi nimiž dominují ekonomické nástroje.**²⁹ Všechny tyto nástroje, ať už přímé či nepřímé, reflektují aktuální stav vědeckého poznání daných fyzikálních faktorů a jejich vlastností a uvádějí v život technická a další opatření k eliminaci těchto negativních jevů.

Nejhojněji využívané nástroje, svým charakterem nejvíce odpovídající tradičnímu pojetí veřejnoprávní regulace, která v ochraně před různými zdroji ohrožení životního prostředí a lidského života a zdraví jednoznačně dominuje, jsou nástroje administrativní (administrativně-právní). Patří mezi ně především různé formy stanovení povinností, vydávání povolení, vyjádření, stanovisek a souhlasů, stanovení standardů, kategorizace objektů, nástroje kontrolní a dozorové, právní odpovědnost a vynucování práva prostřednictvím výkonu rozhodnutí.³⁰

Nejčteněji užívaným administrativním nástrojem je **ukládání povinností ve formě různých zákazů, příkazů či omezení**. Povinnosti mohou být založeny přímo zákonem (viz například stanovení povinností pro provozovatele zdroje hluku, vibrací a neionizujícího záření zakotvené v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví) nebo prováděcím právním předpisem (viz například stanovení povinností pro výrobce či osoby uvádějící na trh některá vybraná zařízení a domácí spotřebiče, které by mohla být zdrojem hluku, v nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, které bylo vydáno k provedení zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů), ve znění pozdějších předpisů, jiným normativním aktem (z dřívější právní úpravy například vyhláškou obce regulující v souladu se zmocněním obsaženým v ustanovení § 50 odst. 3 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, promítání světelných reklam a efektů na oblohu³¹) nebo také individuálním právním aktem (například v podmínkách, které jsou součástí územního rozhodnutí, stavebního povolení, povolení k provozu a podobně). Podstatné je, že všechny tyto normativní akty i akty aplikace práva musí být vydávány na základě a v mezích zákona, v souladu s ustanovením článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Převzetím určitého pravidla chování do textu právní normy či individuálního správního aktu je technickým opatřením (například stavebním, dopravně-organizačním, urbanistickým, pracovní-organizačním a dalším), která jsou pro ochranu před vybranými zdroji ohrožení známa,

²⁹ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 36 a n.).

³⁰ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 38 a n.).

³¹ Nový zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, žádné takové zmocnění pro obce k vydání vlastního předpisu neobsahuje.

vtiskávána forma závazného pravidla chování, které má státem uznanou formu a jehož dodržování je vynutitelné státní mocí.³² Většina zákazů má v oblasti ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů relativní povahu (jsou vyjádřeny pomocí mezních hodnot, do určité stanovené míry je tudíž možno činnost vykonávat), pouze některé jsou absolutní³³ (činnost nelze vykonávat vůbec, ani v nepatrné míře). Povinnosti obsažené v předpisech souvisejících s problematikou ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů jsou adresovány nejčastěji provozovatelům zdrojů působení fyzikálních faktorů, mohou však mířit též na jiné subjekty, či dokonce na kohokoliv (viz například oznamovací povinnost každého, kdo nalezne zdroj ionizujícího záření nebo jaderný materiál).

Dalším okruhem administrativních nástrojů je **vázání určitých činností na vydání povolení, souhlasu, stanoviska, vyjádření či jiného správního aktu**. Tyto správní akty jsou vydávány *ex ante*, hrají tudíž obvykle významnou preventivní úlohu při předcházení vzniku poškození či ohrožení životního prostředí či lidského života nebo zdraví. Jsou předpokladem pro uskutečňování určité činnosti, kterou buď přímo sami povolují, nebo tvoří jeden z podkladů (závazných či nikoliv) pro vydání tohoto povolení, přičemž platí, že je-li zamýšlená činnost rozporná s chráněnými zájmy ochrany lidského života a zdraví či životního prostředí, nemůže být povolení, kladné vyjádření a podobně vydáno, respektive je-li vydáno, je vázáno na splnění celé řady v něm obsažených podmínek, které mají za cíl vyloučit či zmírnit možné nepříznivé dopady dané činnosti. Do stejné skupiny administrativních nástrojů patří v našem právním prostředí velice frekventované povolování výjimek z některých zákazů stanovených v zákonech. Vydávání výjimek však není možné vždy označit za preventivní nástroj, stejně jako situace, kdy jsou výše zmíněné správní akty vydávány *ex post* za účelem dodatečné „legalizace“ určité činnosti. Příkladem rozhodnutí o výjimce, které jistě preventivním nástrojem není, je velice sporný institut povolení dalšího provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku, obsažený v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, tj. takového zdroje hluku, při jehož používání nebo provozu nelze z vážných důvodů dodržet stanovené hygienické limity.

Typově podobným, avšak „měkčím“ nástrojem je nutnost určitou činnost *ex ante* ohlásit příslušnému orgánu státní správy.³⁴ Neučiní-li správní orgán ve sta-

³² BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. – op. cit. (str. 81 a n.).

³³ Nejvíce absolutních zákazů se (nepřekvapivě) vyskytuje v ochraně před nežádoucími účinky ionizujícího záření. Například je absolutně zakázáno provádění zkušebního výbuchu jaderné zbraně nebo jiného jaderného výbuchu, dovážení radioaktivních odpadů na území ČR, přidávání radioaktivních látek do potravin, hraček, šperků a kosmetických přípravků, jakož i dovoz či vývoz takto upravených výrobků, a jiné (viz ustanovení § 5 atomového zákona)..

³⁴ Týká se například používání nevýznamných nebo drobných zdrojů ionizujícího záření.

novené lhůtě žádné kroky vůči ohlašovatel, má se za to, že s uvedenou činností souhlasí, není tudíž nutno, aby k vyjádření své vůle vydával nějaký správní akt.

Stěžejní roli mezi preventivními administrativními nástroji vážícími se k ochraně před účinky vybraných fyzikálních faktorů hraje **proces posuzování vlivů na životní prostředí**, do kterého se zapojuje široké spektrum různých subjektů. Orgány státní správy, které hájí různé veřejné zájmy na základě zvláštních právních předpis (například krajské hygienické stanice hájící veřejný zájem na ochraně lidského zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, orgány ochrany přírody hájící veřejný zájem na ochraně přírody, krajiny, rostlinstva a živočišstva a podobně i další orgány státní správy, které jsou odpovědné za ochranu dalších složek životního prostředí) mají v tomto procesu postavení dotčeného orgánu státní správy. Účastní se též dotčená veřejnost. Součástí posuzování vlivů na životní prostředí je také Hodnocení vlivů na zdraví (*Health Impact Assessment* – HIA). Cílem procesu HIA je najít a prohloubit pozitivní a vyloučit nebo alespoň zmírnit negativní dopady na zdraví obyvatel, které by mohla přinést nějaká koncepce nebo záměr, jejímž cílem primárně není zlepšování zdraví.³⁵

Třetí významnou skupinu administrativních nástrojů představuje **stanovení standardů**. Může se jednat o standardy různého druhu, vyjadřující různé požadavky na zachování určité míry stavu jednotlivých složek životního či pracovního prostředí nebo lidského zdraví. V ochraně před vybranými fyzikálními faktory hraje stanovování standardů roli naprosto klíčovou. Pro všechny zkoumané zdroje (hluk, vibrace, ionizující i neionizující záření) existují zákonem zakotvené limity a to jak emisní, tj. maximální hodnoty těchto zdrojů emitované jednotlivými výrobky, stroji, zařízeními a podobně, tak také imisní limity, stanovující nejvyšší přípustné zátěže konkrétních prostředí či lokalit. Stanovený limit neznamená, že by nižší hodnoty než limitní nemohly představovat skutečné či potenciální riziko pro některý z chráněných zájmů. Stanovený limit vyjadřuje míru nezbytného, ale ještě únosného rizika a představuje reálně dosažitelnou hodnotu daného parametru. Ne vždy je ale dbáno na dodržování těchto limitů důsledně. Zákon o ochraně veřejného zdraví obsahuje některé instituty, které popírají logiku tohoto administrativního nástroje – jde především o korekce limitů pro takzvané staré hlukové zátěže a povolování nadlimitních zdrojů hluku.³⁶

³⁵ Více k HIA viz například RYCHLÍKOVÁ, Eva. *Hodnocení vlivů na zdraví - Health Impact Assessment (HIA) pro strategické hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA)*. 1. vyd. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006. 93 s.

K aplikaci procesu HIA v jiných členských státech EU, zejména v Británii, viz například KEMM, Jr. *Can Health Impact Assessment fulfill the expectations it raises?* In *Public Health*. Ročník 2000, číslo 114. Str. 431-433.

³⁶ Tento termín není zcela přesný, neboť se nejedná o otázku emisí hluku (tedy hluku samotného zdroje), ale o hluk v určitém prostředí (imise hluku). Slovní spojení „nadlimitní zdroj hluku“ je tedy

Úprava nadlimitních zdrojů hluku je vtělena do textu ustanovení § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, které říká, že pokud při používání nebo provozu zdroje hluku, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku provozovat jen na základě povolení. Toto ustanovení přináší, jak se ukazuje během jeho aplikace v praxi, kromě základní koncepční otázky, zda by měl zákon podobný institut vůbec obsahovat, ještě řadu dalších úskalí a nejasností. Vedle nepřesnosti samotného termínu „nadlimitní zdroj hluku“ či problému s definicí pojmu „vážné důvody“ lze spatřovat problém zejména ve znění závěrečné část ustanovení vysvětlujícího pojem „rozumně dosažitelná míra“, která hovoří o počtu osob exponovaných nadlimitnímu hluku. Důsledkem doslovného výkladu tohoto ustanovení by byla skutečnost, že zdroj hluku obtěžující menší skupinu osob než jiný zdroj by měl být orgánem ochrany veřejného zdraví nahlížen jako zdroj méně škodlivý, tudíž pro jeho omezování na rozumně dosažitelnou míru by bylo při posuzování postupováno poněkud shovívavěji než u zdroje s větším okruhem zasažených osob. Osoby obtěžované oním méně významným zdrojem (ovšem pouze z pohledu srovnání s jinými zdroji) by tedy měly ztíženou možnost využívat svých ústavně zaručených práv. Ústavní soud ve věci ústavní zásady rovnosti v právech již opakovaně judikoval, že rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle a že se jedná o porušení tohoto požadavku v případech, kdy se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatnění tohoto rozdílného přístupu.³⁷ Dalším aplikačním problémem je skutečnost, že ačkoliv je vydané povolení časově omezené, nic nebrání tomu, aby orgán ochrany veřejného zdraví vydal nové povolení, obsahující stejné závazky. Obtíže vyvstávají též v souvislosti s procesní stránkou řízení o výjimce. Jediným účastníkem řízení je totiž navrhovatel, tj. osoba, která žádá o povolení výjimky k provozování nadlimitního zdroje hluku. Výše popsavý stav implikuje pro dotčené osoby, které však nebyly připuštěny k účasti na řízení, celou řadu neblahých důsledků. Dotčené osoby nemohou v řízení uplatňovat svá práva, nemají tudíž k dispozici žádné právní prostředky, jimiž by mohli ovlivnit např. délku doby, na kterou bude výjimka udělena či volbu technického řešení budoucí nápravy tohoto stavu, ačkoliv tyto skutečnosti mají zásadní vliv na výkon jejich práv.³⁸

třeba chápat jako situaci, kdy určitý zdroj hluku obtěžuje chráněné objekty ve svém okolí hlukem o intenzitě vyšší, než jakou povoluje hygienický limit.

³⁷ Viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 37/93, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, sp. zn. Pl. ÚS 15/02 a jiné.

³⁸ Ke konkrétním již vydaným výjimkám viz BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. PLACHÝ, Robert. *Analýza hlukových výjimek. Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 1 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008 [cit. 2013-02-18]. Dostupný z WWW: http://hluk.eps.cz/files/Analýza-hlukovych-vyjimek_EPS.pdf.

Mezi administrativní nástroje můžeme dále zařadit různé **kategorizace** zdrojů ohrožení anebo chráněných zájmů, k jejich obraně před nepříznivým působením fyzikálních faktorů má právní úprava sloužit. Díky provedení kategorizace jednotlivých objektů právní úprava lze dosáhnout odstupňování ochrany a tím zvýšit celkovou účinnost předpisů, aniž by tím docházelo ke zvyšování administrativní zátěže pro všechny subjekty. Nejvýraznějším příkladem použití tohoto nástroje je kategorizace zdrojů ionizujícího záření podle míry ohrožení zdraví a životního prostředí na nevýznamné, drobné, jednoduché, významné a velmi významné, pracovišť, kde jsou vykonávány radiační činnosti do kategorií I. až IV., a radiačních pracovníků do kategorie A nebo B (viz ustanovení § 4 odst. 12 atomového zákona).

Nezbytným nástrojem pro prosazování právní úpravy je **kontrolní a dozorová činnost**. Oba zvláštní předpisy zabývající se mnou zkoumanými zdroji ohrožení (atomový zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví) obsahují kompetenční ustanovení stanovící, které orgány (příslušné orgány státní správy, inspekce) či osoby (dohlížející osoby, autorizované osoby) jsou pověřeny výkonem dozoru.

Mezi administrativně-právní nástroje bývá zařazována také **právní odpovědnost**³⁹ ve smyslu odpovědnosti za způsobené ztráty na chráněných zájmech, a **výkon rozhodnutí**⁴⁰ jako nezbytná podmínka pro vynucování plnění právních povinností (primárních i sekundárních, včetně povinnosti splnit nápravné či sankční opatření) v případech, že nejsou plněny dobrovolně.

Koncepčními nástroji jsou **koncepce, plány či programy**, které mají různý obsah i různou právní povahu. Nejdůležitějšími koncepčními nástroji, které mají obligatorní povahu a obsahují závazné ukazatele pro mnoho různých činností souvisejících s ochranou před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů, jsou veškeré dokumenty územního plánování, jejichž vydávání navazuje na proces posuzování vlivů na životní prostředí. Atomový zákon i zákon o ochraně veřejného zdraví dále obsahují vlastní, poměrně specifické, koncepční nástroje. V případě ochrany před ionizujícím zářením jsou to takzvané havarijní plány, v oblasti ochrany před hlukem pak akční plány, vytvářené na základě strategických hlukových map.

Havarijní plán je podle ustanovení § 2 písm. n) atomového zákona soubor plánovaných opatření k likvidaci radiační nehody nebo radiační havárie a k omezení jejich následků. Existují tři druhy havarijních plánů – zpracovávají se pro prostory jaderného zařízení nebo pracoviště, kde se vykonávají radiační činnosti (vnitřní havarijní plán), pro přepravu jaderných materiálů nebo zdrojů ionizujícího záření (havarijní řád), a pro tzv. zónu havarijního plánování, tj. oblast v okolí jaderného

³⁹ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 38).

⁴⁰ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 39).

zařízení nebo pracoviště, kde se nachází zdroj ionizujícího záření, v níž se na základě výsledků rozborů možných následků radiační havárie uplatňují požadavky z hlediska havarijního plánování (vnější havarijní plán).

Strategické hlukové mapy, zavedené směrnicí 2002/49/ES, jsou vytvářeny proto, aby určily, jaká je míra obtěžování environmentálním hlukem a aby jejich prostřednictvím mohly být tyto informace zpřístupněny veřejnosti. Na základě výsledků hlukového mapování jsou následně vytvářeny akční plány, obsahující již zcela konkrétní opatření ke snížení hlukové zátěže. Strategická hluková mapa je grafický dokument, který zákonem předepsaným způsobem znázorňuje akustickou situaci v městských aglomeracích, v okolí silničních a železničních komunikací a letišť, ve kterém jsou označena území postižená hlukem přesahujícím určitou hodnotu, bez ohledu na to, z jakého zdroje tento hluk pochází.⁴¹ Jedná se o mapy výpočtové, sestavované pomocí matematického modelování na základě algoritmů podle doporučené evropské metodiky.⁴² Na strategické hlukové mapy navazují akční plány, zpracovávající zejména pro oblasti, kde hlukové mapy zdokumentovaly hlučnost přesahující mezní hodnoty. Jedná se již o podrobnou akustickou studii mapující skutečnou hlučnost v dané oblasti a navrhuje zcela konkrétní protihluková opatření. Soustředí se kromě snižování hlučnosti i na její prevenci a na zachování dobrého akustického prostředí. Akční plán podrobně a přesně vymezuje problémy, které je v dané lokalitě z hlediska protihlukové ochrany třeba řešit a uvádí seznam všech schválených, prováděných či pouze plánovaných protihlukových opatření spolu se souhrnem projektů, které mají pořizovatelé akčních plánů v úmyslu v následujících pěti letech přijmout. Členské státy EU zasílají souhrnný přehled zpracovaných strategických hlukových map a akčních plánů Evropské komisi, která vede jednotnou evropskou databanku hlukových map, má pravomoc hlukové mapy přezkoumávat a na základě takto shromážděných údajů rozhoduje o dalším postupu EU v boji proti hluku.⁴³

Za ne příliš dokonalé lze označit existující sankční nástroje. Pro všechny fyzikální faktory je sice konstruována nějaká forma odpovědnosti postihující pochybení administrativní povahy (odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty), je však řešena pro každý fyzikální faktor zcela jiným způsobem a v jiném právním předpise. Trestní odpovědnost mohou v souvislosti s fyzikálními vlivy nést v podstatě pouze fyzické osoby, neboť ve výčtu skutkových podstat, které mohou být

⁴¹ Strategické hlukové mapy jsou dostupné on-line na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví < <http://hlukovemapy.mzcr.cz/> > nebo CENIA < <http://www.geoportal.cenia.cz/> >.

⁴² Mezi základní vstupy výpočtu patří intenzita dopravy v daném místě, konfigurace terénu, umístění průmyslových závodů a podobně. Pokud jsou nějaká měření v souvislosti s vytvářením strategických hlukových map vytvářena, je to pouze z důvodu kalibrace výpočtu.

⁴³ Viz. BERNARD, Michal; DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. 1. vyd. Praha: Linde, 2008. 196 s. ISBN 978-80-7201-736-2. Str. 95.

naplněny jednáním právnické osoby, obsaženém v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, nejsou všechny relevantní trestné činy (zejména proti životu a zdraví či trestné činy obecně nebezpečné) vůbec uvedeny. Všechny tyto nedostatky a nepřesnosti by měly být odstraněny.

Jak zákon o ochraně veřejného zdraví, tak atomový zákon, obsahují svébytná sankční ustanovení. Atomový zákon nerozlišuje mezi tím, kdo se deliktu dopustí, stanovuje jednotně pro právnické i fyzické osoby výši pokut, které jim mohou být za spáchání určitého deliktu uloženy. Maximální možná výše těchto pokut je značná, pohybuje se od 200.000 Kč až do 100 mil. Kč. Sankční ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví je konstruováno značně zastarale, neodkazuje na konkrétní ustanovení zákona stanovící povinnosti, ale pouze obecně říká, že „za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. n) uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč“. Konkrétní skutkové podstaty navazující na hmotněprávní úpravu zákona o ochraně veřejného zdraví se nacházejí v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, především v ustanovení jeho § 29 („Přestupky na úseku zdravotnictví“).⁴⁴

Co se týče trestní odpovědnosti, v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, existuje poměrně široké spektrum skutkových podstat, které je možno k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů využít. K ochraně lidského života a zdraví slouží celá škála skutkových podstat obsažených v hlavě I. trestního zákoníku („Trestné činy proti životu a zdraví“), některá jednání by bylo bezesporu možno podřadit též skutkovým podstatám hlavy VII. („Trestné činy obecně nebezpečné“). Co se týče ochrany životního prostředí před negativními fyzikálními vlivy, lze podle mého názoru velmi dobře využít novelizované skutkové podstaty trestného činu „Poškození a ohrožení životního prostředí“ (viz ustanovení § 293 a 294 trestního zákoníku, ve znění zákona č. 330/2011 Sb.). Nežádoucím stavem, k němuž musí protiprávní jednání pachatele vést, aby bylo trestným, je ohrožení

⁴⁴ Přestupku se dopustí ten, kdo ... b) nedodrží opatření stanovené nebo uložené ke snížení hluku a vibrací, s výjimkou povinností stanovených pro pořádání nebo poskytnutí prostor a pozemků pro veřejné produkce hudby, ... h) poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené k ochraně zdraví před neionizujícím zářením, ... o) jako pořadatel veřejné produkce hudby nezajistí, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity.

či poškození životního prostředí jako celku nebo jeho jednotlivých složek určitým jednáním, které musí naplnit alespoň jednu ze tří alternativních podmínek. Pachatel se musí uvedeného jednání buď dopustit na větším území, nebo musí jít o jednání, kterým lze způsobit těžkou újmu na zdraví (§ 122 odst. 1 trestního zákoníku) nebo smrt, nebo musí jít o jednání, kdy k odstranění jeho následků je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, tj. musí jít o náklady alespoň ve výši 500.000,- Kč (§ 138 trestního zákoníku).⁴⁵

Zcela novým institutem českého právního řádu je trestní odpovědnost právnických osob. Při přípravě zákona č. 418/2011 Sb., o trestněprávní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim byly diskutovány dvě varianty rozsahu této odpovědnosti. První byla možnost taxativního výčtu všech zločinů nebo přečinů, u nichž přichází trestní odpovědnost právnických osob v úvahu, přičemž okruh trestných činů byl v zásadě omezen na ty z nich, u nichž zavedení trestní odpovědnosti požadují mezinárodní smlouvy a právní předpisy EU. Podle druhé varianty mohl být rozsah trestní odpovědnosti právnických osob vymezen tak, že by se vztahoval na všechny trestné činy uvedené v trestním zákoníku, není-li jejich spáchání právnickou osobou vyloučeno jejich povahou. Oba modely mají své přednosti i nedostatky, přičemž v konečném znění návrhu dostala přednost varianta první.⁴⁶ Ze skutkových podstat, jejichž objektem je ochrana lidského života, zdraví anebo životního prostředí a které by bylo možno využít k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, se tak do tohoto výčtu dostaly pouze některé. V ustanovení § 7 zákona tudíž poměrně překvapivě nenajdeme žádné z trestných činů hlavy I. trestního zákoníku („Trestné činy proti životu a zdraví“) a dokonce ani žádnou z relevantních skutkových podstat hlavy VII. („Trestné činy obecně nebezpečné“). Naopak trestné činy proti životnímu prostředí jsou zde uvedeny téměř všechny. Je nepochybné, že k zařazení všech trestných činů proti životnímu prostředí (*stricto sensu*) do zmiňovaného taxativního výčtu jistě napomohlo souběžné projednávání zákona č. 330/2011 Sb. Novelizujícího trestní zákoník, který všechny změny týkající se trestných činů podle § 293 až § 301 trestního zákoníku deklaroval jako nezbytné pro transpozici příslušných směrnic.⁴⁷

Speciální **nástroje** jsou nástroje svébytné z hlediska prostoru, okolností či osob, na jejichž ochranu jsou zaměřeny či kterých speciálních vlastností využívají. V ochraně před negativním působením ionizujícího záření jsou velmi frekvento-

⁴⁵ Podrobněji viz ZICHA, Jiří. POKORNÁ, Lucie. *Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí*. In Trestněprávní revue. Ročník 2012, č. 4, str. 79-85.

⁴⁶ Více viz například ZEMAN, Petr. *Trestní odpovědnost právnických osob v mezinárodním kontextu – diskusní setkání České národní skupiny Mezinárodní společnosti pro trestní právo* in Trestněprávní revue. Praha: C. H. Beck, 2012. Číslo 2, s. 50 a n.

⁴⁷ Viz ZICHA, Jiří. POKORNÁ, Lucie. – op. cit.

vané nástroje **zaměřené na speciální okolnosti** (rozsáhlá je zejména úprava týkající se jaderných havárií či jinak mimořádných situací) **či speciální osoby** (profesionály pracující s radiací).

Zvláštním nástrojem svébytným z hlediska prostoru používaným v akčních plánech navazujících na strategické hlukové mapy je vymezování tzv. tichých oblastí. Jedná se o území v aglomeracích, ve kterých se nevyskytuje hluk překračující mezní hodnoty. Úkolem akčních plánů je takové oblasti jasně vymezit s cílem zachovat jejich příznivé akustické prostředí. Tento nástroj má tedy výrazný preventivní charakter. Vymezení tichých oblastí je součástí akčních plánů, spadá tedy do kompetence pořizovatelů akčních plánů. Určitou obdobou jsou pak tzv. tiché oblasti ve volné krajině, což jsou území, která nejsou rušena hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit. Jejich vymezení má učinit Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.⁴⁸

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že mezi veřejnoprávními nástroji ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů početně **výrazně dominují nástroje administrativní** (stanovení povinností, vydávání povolení, vyjádření, stanovisek a souhlasů, stanovení limitů, kategorizace objektů, nástroje kontrolní a dozorové, právní odpovědnost), což je společné všem v této práci zkoumaným fyzikálním faktorům. **Ke zvýšení efektivity ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů by jistě přispělo, kdyby byl uplatňován pestřejší nástrojový mix, než jaký je k dispozici nyní a kdyby došlo k posílení role nástrojů koncepční a preventivní povahy.**

Výjimečnou roli hrají v ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů horizontální právní nástroje, zejména proces posuzování vlivů na životní prostředí, jehož součástí je též hodnocení vlivů na zdraví. Výsledky tohoto procesu jsou podkladem mimo jiné pro vytváření územně plánovacích dokumentů a pro rozhodnutí vydávaná v územním a stavebním řízení. Všechny tyto výstupy tudíž mají obligatorní povahu a obsahují závazné ukazatele pro mnoho různých činností souvisejících s ochranou před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů. Jedná se o pozitivní trend, který by měl být nadále prohlubován a rozvíjen. Kromě územního plánování existují v ochraně před ionizujícím zářením a v ochraně před hlukem další specifické koncepční nástroje – orientované preventivně (strategické hlukové mapy a na ně navazující akční plány) či pro případ nepředvídané události (havarijní plánování).

⁴⁸ Vyhlášku ke stanovení tichých oblastí ve volné krajině Ministerstvo životního prostředí doposud nevydalo. Důvodem je i zřejmě i nedostatečné zákonné zmocnění. Předpokládá se, že by tyto oblasti mohly být stanoveny tak, že budou kopírovat hranice stávajících zvláště chráněných území podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Příliš se neuplatňují **ekonomické nástroje**. Úkolem ekonomických nástrojů je vhodně doplňovat administrativní prostředky ochrany, vyvažovat jejich možné nedostatky a tímto způsobem umožňovat účinnější ochrany životního prostředí i života a zdraví člověka.⁴⁹ Mnohem větší důraz je v této oblasti kladen na prostředky práva veřejného než na prostředky soukromoprávní, a proto není možné prostředky ekonomické stimulace aplikovat příliš účinně. Základní princip uplatnění ekonomických nástrojů (tedy aby ekologické chování bylo zároveň ekonomicky výhodnější) zde nenachází až na výjimky prozatím příliš velkou odezvu. Touto výjimkou je pouze oblast ochrany před ionizujícím zářením, kde je využíváno institutu finanční spoluúčasti státu na likvidaci starých zátěží a finančního zajištění pro případ vzniku jaderné škody. Za ekonomický nástroj by bylo možno označit též existenci tzv. jaderného účtu, do kterého přispívají mimo jiné původci radioaktivního odpadu a který slouží k financování činnosti Správy úložišť jaderného odpadu. Nejsou zde uplatněny takřka žádné prostředky pozitivní ekonomické stimulace. Jedinou výjimkou by mohly být například různé příspěvky na zateplování budov a podobné stavební úpravy, které s sebou mohou nést i pozitivní dopady na snižování hluchnosti, a některých dotační programy, včetně programů Evropské unie, které podporují budování obchvatů kolem měst a podobně. Žádná z těchto opatření však primárně nemíří na snižování emisí nežádoucích fyzikálních faktorů (například hluchnosti), to je v popsanych případech spíše jen vítaný vedlejší účinek. Nástroje negativní ekonomické stimulace mají v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů téměř výhradně sankční povahu. Jedná se o pokuty ukládané správními orgány za nedodržení zákonem stanovených povinností. Nenajdeme zde žádný systém poplatků (ani za „znečištění“ zářením, hlukem, vibracemi či světlem, za užívání zdrojů životního prostředí ani žádnou variantu uživatelských poplatků), neuplatňuje se ani institut zajištění závazků či odpovědnosti pomocí povinného pojištění či povinné finanční rezervy pro provozovatele.

Vhodné by bylo **zakotvit do právního řádu především některé prostředky pozitivní ekonomické stimulace**. Tento způsob by mohl být účinný zejména v ochraně před emisemi, kdy by mohly být zvýhodňovány techniky vyznačující se menším působením nežádoucích fyzikálních vlivů. Nástroje negativní ekonomické stimulace mají v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů prozatím téměř výhradně sankční povahu (pokuty), neexistují například ani žádné **poplatky za „znečištění“ zářením, hlukem, vibracemi či světlem či za užívání zdrojů životního prostředí**. Takové prostředky by přitom mohly být značně účinné, neboť by mohly vést k žádoucímu efektu, kdy ekologicky příznivější řešení je zároveň ekonomicky výhodnější než řešení méně ekologicky příznivé.

⁴⁹ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 40).

8. Soukromoprávní nástroje ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů

Soukromé právo poskytuje poměrně **značné množství nástrojů**, které lze využít k obraně před působením fyzikálních faktorů. Obvykle jsou tyto soukromoprávní nástroje chápány (jen) jako určitý doplněk veřejnoprávních prostředků, mohou být uplatňovány také paralelně s nimi, v některých případech však mohou soukromoprávní nástroje vytvářet dokonce účinnější a jednodušší možnost, jak dosáhnout účinné ochrany před nežádoucími jevy. Soukromoprávní (a zejména soudní) ochrana mají v neposlední řadě své nezastupitelné místo jako pojistka v případech, kdy orgány státní správy náležitě neplní svoji úlohu.

Základy právní úpravy soukromoprávní ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů je třeba hledat v občanském zákoníku – nikoliv však pouze v zákoně č. 40/1964 Sb., tedy v doposud platném a účinném „starém“ občanském zákoníku, který obsahuje řadu institutů umožňujících obranu před imisemi hluku a vibrací anebo též před zápachem, prachem, obtěžujícím světlem či naopak zastíněním, ale současně také v zákoně č. 89/2012 Sb., „novém“ občanském zákoníku (NOZ), platném od 22. března 2012, který by měl nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2014.⁵⁰ NOZ přináší podle mého názoru řadu pozitivních i negativních změn. Nová, již platná, ale prozatím neúčinná **úprava v NOZ se zásadním způsobem od stávající úpravy ve „starém“ občanském zákoníku neliší**. S výjimkou ochrany pokojného stavu **zůstávají zachovány všechny dosavadní instituty soudní i mimosoudní soukromoprávní ochrany**, pouze jsou určitým způsobem zpřesňovány a doplňovány.

Tyto nástroje mají různorodou povahu, mohou působit preventivně i následně a být uplatňovány prostřednictvím soudů i mimo ně. Jako prostředek preventivního charakteru chápeme v první řadě obecnou povinnost každého účastníka občanskoprávních vztahů počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a na životním prostředí, která je zakotvena v § 415 „starého“ občanského zákoníku (v NOZ bohužel žádná taková povinnost ve vztahu k ochraně životního prostředí zakotvena není, což lze považovat za jeho naprosto kruciólní nedostatek). Porušení této povinnosti je protiprávním jednáním, vznikne-li škoda, tak má navíc za následek vznik odpovědnostního vztahu podle § 420 „starého“ občanského zákoníku. Prostředky následného řešení můžeme dále dělit na **prostředky soudní a mimosoudní**. Mezi mimosoudní prostředky lze z nástrojů poskytovaných „starým“ občanským zákoníkem zařadit ochranu pokojného stavu podle § 5, svépomoc podle § 6 a povinnost odvracet hrozící škody podle

⁵⁰ Je všeobecně známo, že bylo hojně diskutováno o odložení jeho účinnosti, avšak Vláda ČR na svém zasedání 27. února 2013 rozhodla zachovat účinnost nového občanského zákoníku od 1. ledna 2014.

§ 417 odst. 2. V NOZ byly zachovány pouze některé z těchto institutů – pro nadbytečnost byla vypuštěna ochrana pokojného stavu, svépomoc je nově upravena v ustanovení § 14 NOZ a povinnost odvracet hrozící škody v ustanovení § 2091 NOZ. Prostředky soudními jsou různé žalobní typy. Podle „starého“ občanského zákoníku je to především žaloba na ochranu osobnosti podle § 11 a následujících, tzv. „sousedská žaloba“ podle § 127 odst. 1 a žaloba na náhradu škody podle § 420a. Všechny tyto žalobní typy lze nalézt též v NOZ (ochrana osobnosti je rozsáhle upravena v ustanovení § 81 a následujících, „sousedská žaloba“ v ustanovení § 1013 a následujících a žaloba na náhradu škody na samém konci NOZ). Toto dělení pak odráží i možnosti jejich využití v praxi.

Nejvhodnějším nástrojem se jeví tzv. „sousedská“ žaloba, která slouží k obraně ve všech možných situacích, kdy je osoba obtěžována či ohrožována ve výkonu svých práv užíváním okolních nemovitostí. Právním základem této žaloby je ustanovení § 127 občanského zákoníku, podle něhož „*vlastník věci musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv*“. Tato první věta § 127 odst. 1, kterou teorie⁵¹ označuje jako takzvanou generální klauzuli, obsahuje dvě skutkové podstaty (obtěžování nad míru přiměřenou poměrům a vážné ohrožení výkonu práv).⁵² V dalších větách ustanovení jsou pak již zakotveny konkrétní činnosti, kterými by mohl vlastník obtěžovat jiného či ohrožovat výkon jeho práv. Z pohledu námi zkoumaného tématu jsou důležité zejména zákazy týkající se obtěžování sousedů nejrozličnějšími imisemi, především hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi. NOZ obsahuje podobně znějící ustanovení, které vychází z úpravy obsažené v ABGB.⁵³ NOZ ve svém § 1013 stanoví, že „vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku“, přičemž dále výslovně zakazuje „přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod“. Novou právní úpravou jsou tedy rozlišovány přímé imise, které jsou zakázány vždy, a imise nepřímé, které jsou zakázány jen tehdy, pokud přesahují míru přiměřenou místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Nepřímou imisí je jakákoli činnost anebo též nečinnost způsobující například vnikání kouře, prachu či hluku na cizí pozemek, která však nebyla původcem pří-

⁵¹ Viz například ŠVESTKA, Jiří; JEHLIČKA, Oldřich; ŠKÁROVÁ, Marta; SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník, Komentář*. 10. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006.

⁵² Tento výklad byl potvrzen například rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1935/2003.

⁵³ Viz výše v kapitole věnované historickému vývoji právní úpravy.

mo zamýšlena, ale je jen vedlejším účinkem jeho jednání. Výčet jednání obsažených v ustanovení § 1013 NOZ je částečně odlišný od toho současného (například nemluví o plynu, kouři a parách, ale jen o plynu a podobně), což ovšem pravděpodobně nebude mít žádný vliv na aplikaci tohoto ustanovení, neboť výčet zůstává nadále demonstrativním, jako tomu bylo doposud.

Ne každé obtěžování vytčenými faktory je automaticky považováno za protiprávní imisi, musí dosahovat určité intenzity. Ustanovení § 127 občanského zákoníku stanoví tuto intenzitu dvěma různými způsoby, zavádí dva pojmy – obtěžování nad míru přiměřenou poměrům a vážné ohrožení výkonu práv vlastníka. Při řešení otázky, zda v konkrétním případě míra přiměřená poměrům byla či nebyla překročena, soud vychází z objektivních hledisek a bere v úvahu další specifické okolnosti konkrétního případu, zejména míru tolerance k působení daného fyzikálního faktoru, která je v daném místě obvyklá. Dalšími kritérii pro posuzování bude například, jak dlouho toto působení trvá (například zda jde o celodenní obtěžování či k němu dochází pouze v určitých hodinách) a v jakou denní či noční dobu k němu dochází, jaké jsou jeho vlastnosti (například v případě hluku by bylo zkoumáno jeho frekvenční složení, v případě rušivého světla jeho intenzita a podobně), zda je pro dané místo dany fyzikální vliv obvyklý, popřípadě zda se tento nebo podobný zdroj obtěžování v místě nachází již dlouhodobě anebo nikoliv.

Ustanovení § 1013 NOZ je konstruováno, jak už bylo zmíněno, poněkud odlišně. Rozlišuje mezi přímými a nepřímými emisemi, kdy přímé jsou zakázány vždy (bez nutnosti zkoumání naplnění dalších podmínek) a nepřímé tehdy, pokud přesahují míru přiměřenou místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Slovní spojení „v míře nepřiměřené místním poměrům“ bude pravděpodobně možno vykládat zcela analogicky s pojmoslovím „starého“ občanského zákoníku („nad míru přiměřenou poměrům“) a bude možno využít i stávající judikatury, přestože dříve se toto sousloví vztahovalo k „obtěžování“ a nyní k „vnikání imisí na pozemek“. Zatímco však doposud k naplnění dikce ustanovení § 127 postačovalo, aby docházelo k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, nyní musí vnikáním imisí na pozemek v míře nepřiměřené místním poměrům zároveň ještě docházet k podstatnému omezování obvyklého užívání pozemku. Výklad této druhé části ustanovení a přesného vymezení obsahu pojmů „podstatné omezování“ a „obvyklé užívání pozemku“ bude poněkud problematictější a nelze jej ze současné judikatury nikterak presumovat. Lze se však domnívat, že bude o něco složitější domoci se svých práv, neboť žalobní návrh bude muset být pečlivě formulován tak, aby bylo zcela zřejmé, že došlo skutečně k naplnění obou kumulativních podmínek § 1013 NOZ. Naopak zcela vypadla dosavadní druhá alternativní možnost naplnění tohoto ustanovení – tedy vážné ohrožení výkonu práv vlastníka.

Navíc oproti dosavadní právní úpravě obsahuje NOZ ještě ustanovení řešící výslovně situaci, kdy jsou imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen. V takovém případě má obtěžovaný soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. Podání zdravotní žaloby je tudíž vyloučeno. Důvodová zpráva (bez dalšího odůvodnění) poukazuje na to, že toto neplatí, jedná-li se o imise přímé,⁵⁴ což však z textu NOZ explicitně nevyplývá a bude to tedy jistě jedním z poněkud problematických aplikačních momentů NOZ. Co je naopak jednoznačné a vyplývá to i z textu NOZ, je fakt, že pokud je při provádění provozu závodu nebo zařízení překračován rozsah, v jakém byl úředně schválen, tato výjimka se neuplatní a ustanovení § 1013 NOZ je možno aplikovat v celém jeho rozsahu.

Na tomto místě je třeba podotknout, že mohou nastat ještě složitější situace než „pouhé“ obtěžování emisemi zdroje, který byl v souladu s právem povolen. Například v oblasti ochrany před hlukem může dojít k situaci, kdy osoba obtěžovaná nadměrným hlukem zjistí, že hluk pochází ze zdroje, který byl veřejnoprávní výjimkou povolen jako nadlimitní.⁵⁵ Lze se domnívat, že to, že byla pro takový zdroj udělena výjimka, nemění nic na tom, že osoby vystavené tomuto nadlimitnímu zdroji hluku jsou hlukem obtěžovány a je ohrožováno a poškožováno jejich zdraví. Existence této veřejnoprávní výjimky tedy nemůže mít vliv na možnost poškozených osob domáhat se ochrany před hlukem cestou prostředků soukromého práva. Toto tvrzení je možné podpořit i dvěma logickými argumenty. Osoby dotčené nadměrným hlukem nemají žádnou možnost podílet se na řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku, neboť ustanovení § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví jim nepřiznává postavení účastníka řízení. Další důležitou skutečností je, že rozhodnutí správního orgánu, kterým se povoluje výjimka, může být změněno či zrušeno. Častým jevem v praxi je, že jakmile uplyne doba, na kterou byla výjimka udělena, avšak dosud nebyla realizována protihluková opatření, která by upravila hlučnost, aby odpovídala hlukovým limitům, je výjimka pro tentýž zdroj udělena znovu. Za takové situace by tedy bylo odepření možnosti osob domáhat se ochrany jejich subjektivních práv skutečně protiústavní, neboť by přístup k ochraně těchto práv u soudu byl derogován rozhodnutím (o výjimce), které leží zcela mimo právní sféru osob dotčených hlukem. To, že výše uvedené teoretické

⁵⁴ Viz Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze. – op. cit.

⁵⁵ Každý provozovatel zdroje hluku je povinen dodržovat hygienické limity stanovené závaznými předpisy veřejného práva (jinak má povinnost provozování zdroje hluku zastavit či omezit), avšak v případech, kdy toto není ze závažných důvodů možné, může namísto toho požádat o udělení tzv. výjimky k provozování nadlimitního zdroje hluku podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví. Veřejné právo tedy za určitých okolností umožňuje provozovat zdroj hluku, který překračuje hygienické limity.

závěry jsou skutečně některými soudy v praxi uplatňovány lze doložit například rozhodnutím Městského soudu v Praze sp. zn. 54 Co 390/2007.⁵⁶ Obdobná rozhodnutí existují i v případech jiných zdrojů hluku, než je hluk z dopravy. Jako příklad lze uvést rozsudek krajského soudu v Ostravě sp. zn. 57 Co 600/2005, který se týkal hluku z hudební produkce a v němž soud uvedl, že skutečnost, že se jedná o akci, k jejímuž pořádání bylo uděleno povolení, ještě neznamená, že by sousedé měli být nuceni trpět všechny negativní důsledky této akce. Tyto závěry jsou však samozřejmě relevantní i pro ostatní fyzikální faktory, nikoliv pouze pro hluk.

Obecně podle části třetí NOZ, řešící absolutní majetková práva, platí jako zásada, že při náhradě škody má přednost *restitutio in integrum*. V případě provozování závodu by odstranění příčiny závadného stavu ovšem znamenalo uzavření úředně schváleného zařízení, čemuž se NOZ, zřejmě s ohledem na právní jistotu adresátů povolujících úředních aktů, snaží zabránit a výslovně proto v takových případech umožňuje pouze peněžitou náhradu. Zvolené řešení přinejmenším sporné a rozhodně nectí dostatečně důsledně ústavní zásady týkající se rovnosti vlastnických práv každého vlastníka a jejich ochrany.

Důležité je připomenout, že nejen právní úprava, ale také recentní **judikatura věnovaná hluku jako předmětu „sousedské žaloby“ prošla výraznými zvraty**. Ústavní soud, ve zcela opačném duchu než soudy nižších instancí, provedl test proporcionality tak, že nevzal v úvahu to, jak moc jsou žalobci (vlastníci okolních nemovitostí) rušení žalovaným (sousedním vlastníkem pozemní komunikace) a zda se jedná o rušení přesahující míru přiměřenou poměrům, ale naopak to, zda a jak je žalovaný schopen ovlivnit důsledky činnosti provozované na jeho nemovitosti (zda je kompetentním k regulaci provozu na pozemní komunikaci, zda má k provedení případných opatření dostatečné finanční a funkční možnosti).

Co se týče dalších soukromoprávních nástrojů a jejich úpravy v NOZ, změny skutečně nejsou nikterak převratné.

Problematika ochrany osobnosti je v NOZ upravena výrazně podrobněji, ve vztahu k ochraně před negativním působením vybraných fyzikálních faktorů ovšem nepřináší žádné převratné změny. Ustanovení § 81 a následujících zakotvují, že „*chráněna je osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv*“, přičemž „*ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy*“. Fyzická osoba (v terminologii NOZ „člověk“), jejíž osobnost byla dotčena, má podle NOZ stejně jako nyní právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávně-

⁵⁶ Ačkoliv pro všechny silniční komunikace na území hlavního města Prahy platí až do roku 2017 výjimka pro nadlimitní zdroj hluku, tak i přesto dal soud dotčeným osobám za pravdu a uložil provozovateli konkrétní pozemní komunikace (hlavnímu městu Praha) povinnost realizovat protihluková opatření. Soudy vyšších instancí měly na celou věc poněkud rozdílné názory. – viz podrobněji dále.

ného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. Zajímavou novinku lze nalézt v ustanovení § 83 odst. 1 NOZ, které, souvisí-li neoprávněný zásah do osobnosti člověka s jeho činností v právnické osobě, umožňuje uplatnit právo na ochranu osobnosti tohoto člověka dané právnické osobě (za jeho života však jen jeho jménem a s jeho souhlasem).

Také ustanovení NOZ o obecné prevenční povinnosti jsou (nepřekvapivě) poněkud rozsáhlejší a svým květnatým jazykem dávají prostor k nejrozumnějším výkladům a snahám o hledání odlišností mezi dosavadní a novou úpravou, byť původní záměr zákonodárce byl pravděpodobně ponechat v zásadě současný stav a do této oblasti nevnašet změny, jen určitá upřesnění.⁵⁷ Ustanovení § 2901 NOZ ukládá povinnost každému („vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života“) „zakročit na ochranu jiného každý, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu, anebo odůvodňuje-li to povaha poměru mezi osobami“. Stejnou povinnost ukládá NOZ každému, „kdo může podle svých možností a schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrozící závažností zjevně převyšuje, co je třeba k zákroku vynaložit“. Novinkou oproti stávající právní úpravě je určité přenesení odpovědnosti za vzniklou újmu též na poškozeného. Tomu, kdo porušil právní povinnost, nebo kdo může a má vědět, že ji poruší, je ustanovením § 2902 NOZ uložena oznamovací povinnost, tedy povinnost, aby tuto skutečnost bez zbytečného odkladu oznámil osobě, které může vzniknout újma, a upozornil ji na možné následky. Splní-li oznamovací povinnost, nemá poškozený právo na náhradu té újmy, které mohl po oznámení zabránit. Zároveň platí, že pokud ten, komu hrozí újma, nezakročí k jejímu odvrácení způsobem přiměřeným okolnostem, nese ze svého, čemu mohl zabránit (§ 2903 odst. 1 NOZ). Ingerence soudu je v NOZ řešena zcela shodně jako v dosavadní právní úpravě. Při vážném ohrožení může ohrožený požadovat, aby soud uložil vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící újmy (§ 2903 odst. 2 NOZ).

Úprava svépomoci v NOZ je opět podobná úpravě stávající, avšak o něco podrobnější a umožňující využít svépomoci ve více různých situacích. Zakotven je postup pro dvě různé varianty. Každý si podle ustanovení § 14 NOZ může přiměřeným způsobem pomoci k svému právu sám, je-li jeho právo ohroženo a je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě. Úsilí a prostředky, které k tomu použije, se musí „osobě v jeho postavení“ jevit vzhledem k okolnostem jako přiměřené (což je mnohem vágnější a méně přísná formulace, než jakou obsahoval občanský zákoník dopsud). Ve druhém případě, směřuje-li svépomoc k zajištění práva, které by bylo jinak zmařeno, je stanoveno, že ten, kdo k použití svépomoci přikročí, se musí obrátit bez zbytečného odkladu na příslušný orgán

⁵⁷ Viz Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze. – op. cit.

veřejné moci.⁵⁸ Je otázkou, jak snadné bude v praxi (zdaleka nejen v ochraně před negativními účinky fyzikálních vlivů) mezi těmito dvěma variacemi oprávněného využití svépomoci rozlišovat.

Jak již bylo zmíněno, NOZ Jak již bylo zmíněno, NOZ vůbec neobsahuje ochranu vlastnického práva prostřednictvím institutu ochrany pokojného stavu.⁵⁹ Hlavním důvodem pro vypuštění této úpravy byla zřejmě skutečnost, že § 5 stávajícího občanského zákoníku svěřuje pravomoc rozhodovat o otázkách soukromého práva (byť jen předběžně) správnímu orgánu, nikoliv soudu. Lze souhlasit s tím, že pojetí ochrany pokojného stavu v platném účinném občanském zákoníku lze považovat za problematické, přesto však má tento institut poměrně značný praktický význam a nelze jej ze systému ochrany subjektivních práv jen tak – bez odpovídající náhrady – vypustit. Jedná se o ojedinělý prostředek ochrany faktického stavu a důležité promítnutí zásady *quieta non movere*. Obdobný institut zná soukromé právo též v mnoha dalších státech, například v Británii, Francii či Německu.

Ze srovnání relevantních ustanovení „starého“ občanského zákoníku a NOZ vyplývá (poměrně značně překvapivá) skutečnost, že mezi úpravou institutů souvisejících s ochranou před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů obsaženou v obou právních předpisech skutečně nejsou žádné zásadní rozdíly, s výjimkou silně nežádoucí úpravy ustanovení týkajících se obecné prevenční povinnosti. Nejvýznamnější změny, které budou mít pravděpodobně nejvýraznější dopady do praxe, se dotýkají nejvyužívanějšího nástroje soukromoprávní ochrany před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů – „sousedské“ žaloby. Tak malý počet změn a především jejich pravděpodobně spíše velmi málo významný dopad do praxe tudíž samozřejmě vyvolávají řadu úvah o smysluplnosti celé rekodifikace, byť je nepochybné, že z tak malého vzorku, jakým je zde zkoumaná problematika, by neměly být vyvozovány žádné dalekosáhlé důsledky. Už při porovnávání těchto několika málo právních nástrojů, lze poměrně dobře demonstrovat hlavní nedostatky, které je možno spatřovat v rekodifikaci soukromého práva jako takové, respektive především v NOZ v podobě, v jaké byl přijat.

Některá z jeho ustanovení jsou poměrně obtížně pochopitelná i pro odborníky (právníky), porozumění je možné až na základě důkladnějšího studia důvodové zprávy. Je otázkou, zda bylo skutečně účelné, aby vznikl takto rozsáhlý a relativně komplikovaný kodex soukromého práva. Snaha integrovat veškerou soukromo-

⁵⁸ Důvodová zpráva k NOZ jako příklad této druhé situace uvádí zadržení zloděje. – Viz Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze. – op. cit.

⁵⁹ Naposledy byl tento institut obsažen v návrhu věcného záměru nového občanského zákoníku, který byl v mezirezortním připomínkovém řízení projednáván v roce 2008, viz ustanovení § 15 až 17 tehdejšího návrhu.

právní materii v jediném právním předpisu implikovala mimo jiné určitou nevyváženost v ustanoveních – někde je zřejmá přílišná kazuistika, jinde je navrženo řešení velice obecné, využívající neurčité právní pojmy, jejichž aplikace bude až do okamžiku, kdy se objeví relevantní judikatura, značně obtížná. Četná jsou též nadbytečná proklamativní ustanovení. V jiných případech je ne zcela odůvodněně omezován dispozitivní charakter soukromoprávních ustanovení. Mnohdy jsou do kodexu zahrnuty zastaralé právní instituty, jejichž použitelnost v současné době lze považovat přinejmenším za spornou, nebo jsou detailním způsobem řešeny situace, které na počátku 21. století budou nastávat velmi řídce a zahrnutí jejich úpravy do občanského zákoníku tak není příliš důvodné. Důvodová zpráva by měla více objasňovat skutečné věcné důvody pro přijetí nové právní úpravy, diametrálně odlišné od té stávající. Ve skutečnosti v důvodové zprávě totiž mnohdy chybí skutečné odůvodnění – často je obsahem důvodové zprávy pouze odsouzení dosavadní právní úpravy jako „překonané“ či „socialistické“ a podrobný popis mnoha zahraničních úprav, jimiž se autoři návrhu inspirovali. Důvody, proč byla zvolena určitá konkrétní úprava (s ohledem na specifické podmínky českého právního řádu, na související právní úpravu, na analýzu praktických zkušeností s dosavadní úpravou apod.) často uvedeny nejsou nebo nikoliv dostačujícím způsobem. NOZ by měl více respektovat platnou právní úpravu, vycházet z ní a být s ní pojmově i formálně více provázán, nikoliv a priori předpokládat, že v návaznosti na přijetí nového občanského zákoníku dojde k novelizaci všech dotčených právních předpisů.

9. Institucionální zajištění ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů

Působnost v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů je svěřena **převážně orgánům státní správy**, popřípadě obcím a krajům **v rámci výkonu přenesené pravomoci**.

Jen velmi **málo otázek je přenecháno k řešení v samostatné působnosti**. V podstatě jedinou možností zůstává kompetence obcí vydat v samostatné působnosti na základě ustanovení § 10 písm. a) písm. b) § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku. Taková vyhláška může být vydána pouze k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených), nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, anebo stanovit závazná pravidla pro pořádání veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, v rozsahu nezbytném

k zajištění veřejného pořádku, dále mohou složit k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Je poměrně časté, že obce tohoto zmocnění využívají k vydání předpisu regulujícího nežádoucí hluk (viz například četné vyhlášky obcí zakazující používání hlučných strojů a zařízení v nevhodnou denní dobu či ve svátcích a o nedělích) anebo zápach (zákaz spalování suchých rostlinných zbytků v neděli a podobně). Ujasnit, jaké limity tato pravomoc obcí má a co by bylo již nad rámec zákonného zmocnění k vydání takové vyhlášky, napomohla (nyní již poměrně rozsáhlá) judikatura Ústavního soudu.⁶⁰ Dále obecní zřízení předpokládá, že obec může vyhlášku vydat, stanoví-li tak zvláštní zákon. V oblasti ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů žádný ze speciálních zákonů takové zmocnění neobsahuje. Nebylo tomu tak ale vždy, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 92/2004 Sb., účinném od 3. března 2004,⁶¹ dával obcím možnost obecně závaznou vyhláškou „zakázat promítání světelných reklam a efektů na oblohu a zakázat používání laserové techniky při kulturních akcích“. Později⁶² byla tato kompetence ještě zúžena, obce mohly vyhláškou regulovat už pouze promítání světelných reklam a efektů na oblohu. Nový zákon o ovzduší, tedy zákon č. 201/2012 Sb., účinný od 1. září 2012, se o ochraně před rušivým světlem („světelném znečištění“) již vůbec nezmiňuje a žádnou možnost vyhláškou tento fyzikální faktor eliminovat obcím nenabízí.

V ochraně před ionizujícím zářením je výkon státní správy **centralizován** nejvíce, téměř veškeré kompetence vykonává ústřední orgán státní správy – Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Co se týče jiných fyzikálních faktorů, ústřední orgány (ministerstva) vykonávají především koncepční, koordinační a dozorové pravomoci a pravomoci související s úkoly týkající se mezinárodní spolupráce. Nejširší působnost je zákonem svěřena Ministerstvu zdravotnictví.

Na institucionálním zajištění ochrany před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů se podílejí v neposlední řadě také **autorizované osoby**, jimž

⁶⁰ Viz například nálezy Pl. ÚS 44/06 ze dne 3.4.2007 (obec Těrlicko, k vymezení pojmu „noční klid“), nálezy Pl. ÚS 45/06 ze dne 11.12.2007 (město Jirkov, k možnosti uložit povinnost ve vyhlášce obce a nikoliv zákonem), nálezy Pl. ÚS 35/06 ze dne 22.4.2008 (obec Kořenov, k plošným zákazům) anebo nálezy Pl. ÚS 46/06 ze dne 21.10.2008 (město Mariánské Lázně, k možné kolizi obecní vyhlášky a zákona o ochraně veřejného zdraví).

⁶¹ V úplně původním znění zákona o ovzduší, účinném od 1. června 2002, byla ustanovením § 50 odst. 1 písm. k) obcím s rozšířenou působností svěřena pravomoc vydávat nařízení „jímž může na svém území stanovit opatření podle § 3 odst. 10 ke snižování nebo předcházení výskytu světelného znečištění ovzduší“. Jednalo se tedy o přenesenou, nikoliv samostatnou působnost, avšak výrazně širší, než jak tomu bylo později.

⁶² Zákonem č. 385/2005 Sb., účinným od 1. října 2005.

je propůjčena pravomoc provádět různá měření a další šetření související s ochranou života, zdraví a životního prostředí před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů. Speciálními orgány státní správy jsou **krajské hygienické stanice**, jejich činnost pak po odborné stránce doplňují tzv. zdravotní ústavy.

K ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy anebo jsou-li tyto orgány nečinné, působí **veřejný ochránce práv**. Ochrana před některými fyzikálními faktory, zejména před hlukem, je jednou z poměrně frekventovaných agend veřejného ochránce práv, což vyplývá z jeho pravidelně zveřejňovaných zpráv o činnosti pro Poslaneckou sněmovnu⁶³ a svědčí o tom též skutečnost, že byl Kancelář veřejného ochránce práv vydán poměrně obsáhlý sborník stanovisek k problematice hlukové zátěže.⁶⁴

10. Návrhy *de lege ferenda*

V posledních letech se v ČR mnoho nových a něčím výjimečných návrhů *de lege ferenda* neobjevilo. V červenci a srpnu roku 2012 byl však předmětem mezirezortního připomínkového řízení nový, v mnoha aspektech naprosto inovativní, **návrh věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku)**.⁶⁵ Tento počín (přestože je možno pojmenovat celou řadu jeho více či méně podstatných nedostatků a možná dokonce zpochybnit jeho koncept jako celek, jak bude dále v textu podrobně rozebráno) bylo na jednu stranu obecně nutno jednoznačně uvítat, neboť, jak již bylo výše vícekrát uvedeno, komplexní právní úprava ochrany zdraví před hlukem a úprava využívající jiných než pouze administrativních nástrojů u nás doposud zcela chyběla. Jediný pokus o přijetí speciálního zákona o hluku, realizovaný při příležitosti transpozice směrnice č. 2002/49/ES o hodnocení a snižování hluku ve venkovním prostředí, nebyl úspěšný. Přes počáteční nadšení ze samotného faktu, že nová právní úprava ochrany před hlukem vůbec vznikla, nelze však po provedené analýze návrhu věcného záměru než konstatovat, že výsledek není nikterak oslnivý a často vyvolává více otázek, než kolik odpovědí je schopen poskytnout.

⁶³ Viz *Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu*. [online] [cit. 2013-04-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

⁶⁴ MOTEJL, Otakar. SEITLOVÁ, Jitka. ČERNÍN, Karel. *Hluková zátěž. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. 139 s.

⁶⁵ Viz Návrh věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku), předložený dne 26.7.2012 Ministerstvem zdravotnictví do mezirezortního připomínkového řízení, pod č.j. 20408/2012. – Návrh věcného záměru zákona je pro veřejnost dostupný v elektronické knihovně Vlády ČR [cit. 2013-01-15]. Dostupný z www: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8WKDK7GL>>.

Při pročitání textu věcného záměru se nelze vyhnout dojmu, že je sice pravdou, že stávající právní úprava trpí řadou nedostatků, především z hlediska prosazování povinností vůči povinným subjektům, avšak nastolený návrh opírající se převážně o zcela nové a našemu právnímu prostředí nezvyklé instituty ne vždy nabízí řešení těchto problémů. Právě pro značnou nezvyklost mnoha navržených institutů je třeba tomuto návrhu věnovat dostatečnou pozornost, přestože výstupem z mezi-rezortního připomínkového řízení nebylo další projednání ve vládě a pokračování legislativního procesu, ale jeho prozatímní odložení.⁶⁶

Mezi hlavní východiska pro tvorbu návrhu věcného záměru zákona o hluku,⁶⁷ patřilo především jednoznačné stanovení jednotlivých kategorií zdrojů hluku na základě jejich působení na člověka a jasné vymezení kompetencí orgánů státní správy. Vymezení působnosti předpokládaného návrhu zákona o hluku je vedeno snahou o odstranění zbytné regulace a soustředění se pouze na některé zdroje hluku. Nadále již nemá být upravena ochrana před hlukem pocházejícím z takových zdrojů, jejichž regulace je buď zjevně zcela nadbytečná (přírodní zvuky, zvuky související s mimořádnými situacemi) nebo by měla být přenechána k řešení obcím (veřejný pořádek) či soukromému právu (sousedské vztahy). Návrh věcného záměru proto úvodem obsahuje negativní taxativní výčet druhů zvuku, na které se nevztahuje. Lze snadno vysledovat, že se jedná o dvě skupiny zvuků – zvuky náhodného charakteru (přírodní zvuky, sousedský hluk a takový kluk, která narušuje noční klid či vzbuzuje veřejné pohoršení a je tudíž postižitelný podle ustanovení zákona o přestupcích sloužících k ochraně veřejného pořádku anebo prostředky soukromého práva – konkrétně věcný záměr odkazuje na ustanovení občanského zákoníku o tzv. sousedských žalobách) a zvuky související s odvracením krizových situací nejruznějšího charakteru (zvuky působené při záchraně lidského života, zdraví nebo majetku či řešení mimořádných situací, akustické výstražné signály). Všechny tyto kategorie zvuků jsou vyčleněny z působnosti zákona především proto, že jejich způsoblost negativně ovlivnit lidské zdraví je velmi nízká a jejich nežádoucí účinky spočívají především v obtěžování a rušení osob, které nejsou

⁶⁶ Hlavním důvodem pro tento krok byl nesouhlas odborníků s předloženým řešením, především s ústupem od zakotvení pevných hygienických limitů. Viz podrobněji dále.

Bylo plánováno, že paragrafované znění návrhu zákona by mělo být zpracováno nejpozději do konce roku 2014, nová právní úprava by měla nabýt účinnosti od 1. ledna 2017. I pokud se tato vize nenaplní, je zřejmé, že lze v obdobném časovém horizontu očekávat alespoň dílčí změny v právní úpravě ochrany před hlukem, které se budou ubírat směrem naznačeným v návrhu věcného záměru zákona o hluku a přejmou alespoň některé z nových institutů a nástrojů, které návrh věcného záměru obsahoval.

⁶⁷ Viz Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace RIA k návrhu věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku), zpracovaná Ing. Tomášem Hellmuthem, CSc.

původci těchto zvuků. Za základní nedostatek návrhu (či spíše za největší příležitost, kterou příprava zcela nového zákona o hluku poskytla, avšak nebyla vůbec využita) lze považovat přílišné zúžení jeho působnosti pouze na problematiku hluku v komunálním prostředí. Nový zákon (zejména je-li v jeho věcném záměru vícekrát deklarováno, že má mít charakter kodexu) by se měl na daný problém soustředit co nejvíce komplexně a chápat hluk alespoň v souladu se svojí vlastní definicí jako „zvuk, který obtěžuje nebo ruší nebo může být škodlivý pro zdraví exponovaných osob“, ne-li šířeji, jako zvuk obtěžující, rušící či škodlivý pro životní prostředí obecně. Určitě by do návrhu měla být zapracována alespoň problematika hluku v pracovním prostředí, nejlépe však také problematika působení ostatních fyzikálních faktorů, s hlukem úzce souvisejících. Předložený návrh počítá například s tím, že právní úprava vibrací zůstane ponechána v nezměněné podobě a to včetně vibrací v komunálním prostředí (v platnosti budou ponechány relevantní části ustanovení § 30 až 34 zákona o ochraně veřejného zdraví i nařízení vlády č. 272/2011 Sb.).

Takový postup budí dojem nesystémového vytrhávání dílčího problému ze současného systému ochrany veřejného zdraví a navozuje dosti děsivou představu rozkladu zákona o ochraně veřejného zdraví „na prvočinitele“, na spoustu zvláštních zákonů se značně kazuistickým obsahem. Pokud mají být návrhem řešeny „pouze“ nedostatky současné právní úpravy ochrany před hlukem v komunálním prostředí, bylo by možná snazší a efektivnější dosáhnout kýžených cílů pouhou novelizací stávajících právních předpisů. **Vhodnějším řešením by v krátkodobějším výhledu bylo věnovat se zlepšování nastavení kontrolních a sankčních mechanismů, spíše než vytváření nového zákona pro velmi úzkou výseč problematiky. V dlouhodobém horizontu by na tyto dílčí změny měla navázat promyšlená právní úprava, která by oblast ochrany před nepříznivým hlukem řešila komplexně, nejlépe společně s ochranou před dalšími nepříznivými vlivy působenými dalšími fyzikálními faktory.**

Pro dokreslení, jaké novinky věcný záměr nového zákona o hluku obsahoval, lze zmínit například nové pojetí hygienických limitů, stanovení tzv. hlukových zón či institut akustického věcného břemene.

Návrh věcného záměru zákona o hluku obsahuje velmi obsáhlá definiční ustanovení, která vymezují význam přibližně třiceti pojmů, z nichž část nebyla dosavadními právními předpisy žádným způsobem popsána. Za pozornost stojí především nově zaváděný pojem „**hygienický limit hluku**“, který má ambici zcela změnit optiku, kterou by mělo být na hlukové limity nahlíženo. Limity mají být nově konstruovány jako deskriptory hluku stanovující „společensky přijatelnou míru zdravotního rizika“. Výslovně je řečeno, že se má jednat o limit imisní, tedy o míru hlučnosti v určitém prostředí. Takto vymežované hlukové limity

by tak měly být jakýmsi podkladem pro stanovení hraničních hodnot hlučnosti v určitém prostředí, nikoliv sami o sobě představovat vymahatelnou mez. Návrh věcného záměru uvádí, že dosavadní pojetí hlukového limitu jakožto absolutního bezpečného prahu je evropskou raritou. Nový koncept by mohl přispět k eliminaci patových situací, k nimž v současné době dochází, pokud soud sice uloží provedení nějakých opatření ke snížení hlučnosti, ale tato nejsou z objektivních důvodů vykonatelná (buď vůbec, nebo jsou vykonatelná jen zčásti).⁶⁸

Pro stacionární zdroje by měla být zachována regulace založená na hygienických limitech, a to jak ve venkovním, tak ve vnitřním prostoru chráněných staveb.⁶⁹ Výjimku by měl tvořit pouze hluk ze stavební činnosti, který by měl mít v novém zákoně o hluku speciální úpravu. Předpokládá se, že bude regulován pomocí stanovení souboru technických a organizačních opatření obsažených ve schválené projektové dokumentaci stavby. Dohled nad dodržováním těchto opatření by měl náležet stavebnímu dozoru. U mobilních zdrojů bude záležet na tom, o jaké prostředí půjde. Důraz by měl být kladen především na zabezpečení chráněných vnitřních prostor staveb, jejichž ochrana bude zajištěna stanovením závazného hygienického limitu shodného pro všechny hlukové zóny a zdroje hluku.

Naproti tomu pro venkovní prostory by měl být systém pevných hygienických limitů opuštěn, budou nadále sloužit pouze jako směrné hodnoty a odstupňování míry zdravotního rizika bude stanoveno zcela novým způsobem za pomoci nového institutu hlukových zón, používaného například ve Švýcarsku či Británii. **Hlukové zóny** by měly být čtyři (A, B, C a D – hluková zóna A představuje nejnížší zátěž, hluková zóna D nejvyšší), pro každý zdroj hluku z dopravy (silnice, železnice, letiště) a pro denní a noční dobu. V zóně A nemusí být hluk vůbec uvažován jako určující faktor pro udělení povolení k výstavbě chráněných staveb, v zóně D bude naopak pravidlem, že povolení plánovaného záměru výstavby chráněné stavby bude odmítnuto, v zónách B a C bude hluk zvažován jako relevantní faktor, přičemž v zóně B mohou a nemusí být uplatněna protihluková opatření a v zóně C naopak.

Zóny budou definovány na základě výsledků hlukového mapování (a revidovány v pětiletých cyklech navazujících na opakování hlukového mapování) a stanou se nedílnou součástí územně plánovací dokumentace obcí a krajů jako jeden

⁶⁸ Viz známý nález Ústavního soudu ve věci ulice 5. května v Praze.

⁶⁹ Význam pojmů chráněná stavba, chráněný venkovní prostor, chráněný vnitřní prostor staveb, chráněný venkovní prostor staveb, chráněné prostory je ve věcném záměru zákona o hluku v zásadě shodný se stávající právní úpravou v zákoně o ochraně veřejného zdraví, je pouze částečně zpřesňován, viz výše v kapitole věnované platné právní úpravě. V případě pojmu „chráněná stavba“ přetrvává shodný problém jako v platné právní úpravě spočívající v nedostatečném řešení povahy staveb určených ke kombinovanému užívání, kdy není jasné, zda bude rozhodující převažující způsob užívání stavby, nebo způsob užívání převažující části stavby.

z limitů pro možné využití území. Opakované hlukového mapování, které se provádí každých pět let, předpokládané směrnici i naší právní úpravou, není ovšem jediným časovým rámcem, do kterého by měla být nová právní úprava vsazena. Závazné vymezení hlukových zón by mělo navazovat taktéž na časové souvislosti vytváření územních plánů obcí a zásad územního rozvoje krajů. Podle platné právní úpravy ve stavebním zákoně by měly mít obce do roku 2020 vydány nové územní plány, popřípadě upraveny ty staré. Pokud by přibyla nová povinnost zpracovat do územních plánů vymezení hlukových zón, byly by všechny obce, které již nový územní plán mají, nuceny pořídit změnu územního plánu. Podle stavebního zákona obec nemá povinnost pořizovat územní plán nebo jeho změnu, záleží to na dobrovolném rozhodnutí obce, která při tom není vázána časem. Pokud hlukové zóny nebudou vydány takovým způsobem, aby byly závazné od samého počátku, navozuje to řadu závažných otázek, zejména není jasné, jakou závaznost budou mít hlukové zóny do té doby, než je zpracuje obec do svého územního plánu a podle čeho bude v takové době postupovat stavební úřad. Jiným možným řešením by bylo vymezení hlukových zón závazným aktem orgánu ochrany veřejného zdraví, pravděpodobně opatřením obecné povahy, přičemž takto vymezené zóny by byly pro územní plánování limitem využití území ve smyslu ustanovení § 26 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 27 odst. 2 stavebního zákona. Staly by se podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace a dotčený orgán by v rámci svých stanovisek k pořizování územně plánovací dokumentace už pouze kontroloval a případně prosazoval jejich respektování.

V každé zóně budou definovány požadavky na odpovídající stupeň protihlukové ochrany, který by měl být zajištěn stanovením souboru technických, stavebních a organizačních opatření chránících jak území jako celek, tak jednotlivé exponované chráněné stavby, při jejichž dodržování by mělo být zajištěno, že nebude docházet k překročení společensky přijatelné míry zdravotního rizika expozice hluku a zároveň nebudou překračovány hygienické limity stanovené pro chráněné vnitřní prostory staveb. Z návrhu bohužel není příliš jasná odpověď na poměrně zásadní otázku, proč se kategorie hlukových zón vztahují pouze na záměr výstavby chráněných staveb a ne na záměr výstavby jakýchkoli staveb v dané zóně a zejména též na stávající stavby v dané zóně. Je to důležité proto, že od kategorie hlukové zóny se mají odvíjet i protihluková opatření u již stávající zástavby a nová výstavba u jiných než chráněných staveb může ovlivnit celkovou hlučnost zóny a vést k překročení limitů pro stanovenou zónu.

Základním právem každé fyzické osoby, které jí návrh věcného záměru zákona přiznává, je právo odmítnout realizaci protihlukového opatření na nemovitosti, které je vlastníkem, přestože realizace tohoto opatření je zákonnou povinností provozovatele zdroje hluku. Důsledkem využití tohoto oprávnění by měl být vznik

tzv. akustického věcného břemene, které *pro futuro* trvale zbavuje provozovatele zdroje hluku povinnosti realizovat protihluková opatření na této nemovitosti. Věcný záměr zákona předpokládá, že stavební úřad na žádost provozovatele zdroje hluku vydá rozhodnutí o zřízení akustického věcného břemene, které bude následně zapsáno do katastru nemovitostí. Použití tohoto institutu však bude vyloučeno v případech, kdy by absence provedení protihlukových opatření ohrozila nemovitosti jiných vlastníků.

Tento zcela nový právní institut ve mně vyvolává celou řadu otázek bez jasných odpovědí. Z předloženého textu návrhu mi není například zcela jasné (i když je to pravděpodobné), že se má jednat o věcné břemeno *in rem*, které se bude vázat na nemovitost a bude zbavovat povinnosti realizovat protihluková opatření všechny provozovatele zdrojů hluku ovlivňujících danou nemovitost, včetně budoucích provozovatelů. Není vůbec jasné, zda se má jednat o provozovatele všech druhů zdrojů hluku anebo jen o (všechny) provozovatele určitého druhu zdroje hluku, pro který bylo věcné břemeno zřízeno. Není zřejmé řešení situace, kdy by v území přibyl nový zdroj hluku – zda by tomuto zdroji toto věcné břemeno automaticky nesvědčilo, ale muselo by být v jeho prospěch zřízeno stejným postupem jako pro původní zdroj hluku anebo naopak. Návrh také nestanoví žádný postup, který by umožnil zrušit takové věcné břemeno a provést výmaz z katastru nemovitostí. Není jasný ani proces, kterým budou řešeny případné rozpory mezi vlastníky sousedních nemovitostí o to, zda může být jejich nemovitost neprovedením protihlukových opatření ohrožena či nikoliv. Problematické by mohlo být také to, když provozovatel zdroje hluku navrhne vlastníku nemovitosti pouze jeden druh protihlukového opatření, přestože možných způsobů snížení hlučnosti existuje více a jiný druh by – na rozdíl od toho, který mu byl nabídnut – mohl být pro vlastníka akceptovatelný, neboť nikde v návrhu není zakotveno, že vlastníku musí být navržena všechna možná protihluková opatření. Chybí mechanismy, které by vlastníka nemovitosti ochránili před zneužitím tohoto institutu a postavením před volbu menšího zla, kdy se bude rozhodovat, zda si nechat realizovat protihluková opatření, s jejichž podobou nesouhlasí, anebo na sebe přenesení věcné břemeno, které trvale znehodnotí jeho nemovitost, protože již nebude chráněna povinností provozovatelů zdrojů hluku realizovat protihluková opatření. Z návrhu věcného záměru nevyplývá, proč se má možnost odmítnout provedení protihlukových opatření týkat pouze vlastníků nemovitostí, které jsou fyzickými osobami. A posledně, návrh nevzal na vědomí skutečnost, že je již platný a v době přijetí zákona o hluku bude také účinný zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a tudíž by měl předkládaný návrh věcného záměru používat pojmy a instituty zaváděné novým občanským zákoníkem. Mělo by tedy vlastně jít nikoliv o akustické věcné břemeno, ale o akustickou služebnost.

11. Vybrané zahraniční právní úpravy

Pokusíme-li se o alespoň letmé srovnání české právní úpravy s některými právními úpravami zahraničními,⁷⁰ dospějeme k závěru, že zatímco soukromoprávní úprava v ČR a v Německu a Švýcarsku je konstruována velmi podobně, **česká veřejnoprávní úprava se od srovnávaných zahraničních úprav v mnoha ohledech liší**. V obou zkoumaných západoevropských zemích existuje propracovaná **komplexní úprava** ochrany před nežádoucím působením fyzikálních faktorů, **využívající především administrativní nástroje**. Jedná se o stav, ke kterému by se *pro futuro* měla česká právní úprava svojí koncepcí snažit přiblížit. Inspirativní je též důraz kladený na právní principy ve švýcarské úpravě.

Nová soukromoprávní úprava v ČR je velmi podobná platné právní úpravě v Německu a Švýcarsku, vychází ze stejných historických kořenů kontinentální právní kultury a je konstruována stejným způsobem. Nový občanský zákoník, který v ČR vstoupí v účinnost počátkem roku 2014, se ostatně otevřeně hlásí ke švýcarskému občanskému zákoníku jako ke svému hlavnímu inspiračnímu vzoru. Všechny tyto tři občanské zákoníky obsahují podobné právní nástroje, které mohou sloužit k ochraně před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů.

V německém občanském zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB, ze dne 18. srpna 1896) jsou sousedská práva upravena zejména v ustanoveních § 903 až § 924. Podobně jako u nás začíná úprava zakotvením generální klauzule. Je stanoveno, že vlastník pozemku musí snášet vnikání plynů, par, pachů, kouře, sazí, tepla, hluku, vibrací a podobných vlivů vycházejícím z cizích pozemků, pokud ho neomezují v užívání jeho pozemku, nebo jej omezují pouze v nepodstatné míře. Takovým nepodstatným zásahem se (opět podobně jako u nás) rozumí stav, kdy nejsou překračovány limity stanovené jinými právními předpisy (například tedy též zákonem o ochraně před imisemi a jeho prováděcími předpisy). Jedná-li se o omezení sice podstatné, ale zapříčiněné užíváním jiného pozemku, které je v daném místě obvyklé a nelze mu zabránit takovými opatřeními, které jsou pro uživatele pozemku finančně únosné, je také vlastník povinen takové omezení strpět (za stanovených podmínek za náhradu⁷¹). Nepodstatné zásahy musí tedy vlastník strpět. Stejně tak musí strpět ty zásahy, které jsou sice podstatné, ale jsou v místě obvyklé. Zde však již může po původci těchto zásahů žádat náhradu za takové omezení jeho vlastnického práva. Vlastník tudíž není povinen strpět pouze ta jednání, která jsou podstatným zásahem a která překračují obvyklou míru. Podle

⁷⁰ Německo bylo pro srovnávání vybráno jako příklad členského státu EU, Švýcarsko jako příklad země, která není normotvorbou EU vázána.

⁷¹ V případech, kdy je vlastník povinen strpět zásahy podle tohoto ustanovení, může požadovat po uživateli pozemku odůvodněné vyrovnání v penězích, jestliže je obvyklé užívání vlastnickova pozemku zásahem narušeno nebo je ve vyšší míře než vlastník očekával strpět (§ 906 odst. 2 BGB).

§ 823 BGB totiž obecně platí, že ten, kdo úmyslně nebo z nedbalosti neoprávněně způsobí škodu na životě, zdraví, majetku nebo jiném právu náležejícím třetí osobě, je povinen nahradit vzniklou škodu poškozenému. Švýcarský občanský zákoník (*Zivilgesetzbuch*, ZGB, ze dne 10. prosince 1907) v ustanovení § 684 a následujících, věnovaných sousedskému právu (*Nachbarrecht*) začíná shodně jako německá úprava stanovením obecné povinnosti každého zdržet se při výkonu svého vlastnického práva všeho, co by bylo nadměrným zásahem do vlastnického práva ostatních vlastníků. Dále pokračuje stanovením konkrétních zákazů nežádoucích sousedských imisí (znečištění ovzduší, zápachu, hluku, vibrací, záření či zabránění oslnění anebo naopak zastínění) nad míru přiměřenou místním poměrům.

Veřejnoprávní úprava v těchto třech zemích se naopak poměrně výrazně liší. Veřejnoprávní ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů je v ČR realizována nepřehledně a nekomplexně řadou právních norem obsažených v právních předpisech různé právní síly, které nejsou vzájemně provázány a reprezentují značně izolovaný pohled na problematiku ochrany před fyzikálními vlivy. Tento problém se podařilo německé i švýcarské právní úpravě odstranit, neboť v obou zemích existuje kodex ochrany před imisemi nežádoucích faktorů prostředí – německý spolkový zákon o ochraně před škodlivým znečištěním ovzduší, hlukem, vibracemi a podobnými jevy (zákon o ochraně před imisemi, *Bundes-Immissionsschutzgesetz*)⁷² a obdobný švýcarský zákon o životním prostředí (*Umweltschutzgesetz*, USG).⁷³ Žádný srovnatelný legislativní počín u nás na poli ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů doposud realizován nebyl. Komplexním způsobem, tedy shodně jako v Německu a Švýcarsku, je u nás prozatím pojednána pouze problematika ochrany před nežádoucími účinky ionizujícího záření (v atomovém zákoně). Obdobné snahy jsou dlouhodobě vyvíjeny také na poli právní ochrany před hlukem, jak již bylo popsáno. Zcela nepochybně se jedná o trend, kterým by se naše úprava měla ubírat.

Je nutno upřesnit, že jak německý zákon o ochraně před imisemi tak též švýcarský USG, přestože se jedná o předpisy značně rozsáhlé, jsou konstruovány spíše obecně a stanoví pouze základy právní úpravy ochrany před imisemi a soustředí se na principy, na kterých má být ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů vystavěna. K provedení zákon o ochraně před imisemi bylo vydá-

⁷² Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge.

Podrobnější výklad k zákonu – viz např. WÖCKEL, Holger. *Grunzüge des Immissionsschutzrechts*. [online] 1. vydání. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum für deutsches und internationales Umweltrecht, 2008. 62 s. [cit. 2013-03-03]. Dostupný z WWW: < <http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6481/pdf/Immissionsschutz.pdf> >.

⁷³ Bundesgesetz über den Umweltschutz; ze dne 8. října 1983. V němčině dostupný z WWW: < <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/814.01.de.pdf> >.

no 39 podzákoných právních předpisů,⁷⁴ které obsahují detailní limity a přesné definice podmínek a požadavků na provozovatele různých zdrojů imisí. Úpravu v zákoně o ochraně před imisemi doplňuje mimo jiné ještě zákon o hluku z letadel (*Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm*⁷⁵) ze dne 30. března 1971. Další ustanovení k regulaci imisí jsou obsaženy v právních předpisech upravujících podmínky provozování silniční, železniční, lodní a letecké dopravy. Též k provedení USG bylo přijato velké množství prováděcích právních předpisů, které stanoví konkrétní limitní hodnoty. Zmínit je třeba zejména nařízení na ochranu veřejnosti před škodlivými účinky hluku a laserových paprsků (*Schall- und Laserverordnung*, SLV)⁷⁶ a nařízení o ochraně před neionizujícím zářením (*Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung*, NISV).⁷⁷

Další odlišností – a značnou inspirací pro českou právní úpravu – je výrazná orientace obou zkoumaných zahraničních úprav na cíle právní úpravy a výslovné přihlášení se k principům, na kterých je tato úprava založena. Touto cestou se vydala především švýcarská právní úprava, která přímo v úvodu zákona o životním prostředí zmiňuje hlavní zásady, kterými je třeba se při aplikaci zákona řídit a obecné cíle, kterých má být dosaženo. Patří mezi ně zásada předběžné opatrnosti (článek 1 odst. 2, škodlivé a nežádoucí vlivy mají být omezovány co nejdříve), princip znečišťovatel platí (článek 2 USG), důraz na provádění opatření přímo u zdroje (článek 11 USG, opatření proti znečištění ovzduší, hluku, vibracím a záření mají být realizována prostřednictvím emisních limitů) a princip sdílené odpovědnosti za prosazování zákona (články 31 a 41 USG). Takto přímočaré vytčení hlavních zásad významně napomáhá jednoznačné interpretaci zákona. V českém právním řádu by mohl obdobnou roli hrát zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ale vzhledem k nepropojenosti jednotlivých předpisů zabývajících se životním prostředím a lidským zdravím, takovou roli neplní. V případě, že by bylo přistoupeno k (žádoucí) kodifikaci právní úpravy ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, měla by být součástí takového předpisu bezpochyby také část zabývající se principy právní úpravy a jejími myšlenkovými východisky.

Shodné jako u nás je to, že také německá a švýcarská úprava je realizované především prostřednictvím nástrojů administrativní povahy (limity, povolovací a ohlašovací režim, povinnosti provozovatelů), doplněných kontrolními a sankčními mechanismy. Konkrétně lze zmínit ze švýcarské právní úpravy například zakotvení emisních limitů hluku a laserových paprsků či stanovení povinností provozovatele

⁷⁴ Většina z nich byla již vícekrát novelizována a některé zrušeny.

⁷⁵ Spolková sbírka zákonů, BGBl. I, str. 282.

⁷⁶ *Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen*, ze dne 28. února 2007.

⁷⁷ Ze dne 23. prosince 1999.

zařízení emitujícího hluk nebo laserové paprsky podle SLV anebo emisní limity elektrického a magnetického záření, informační a ohlašovací povinnosti provozovatelů zdrojů takového záření či pravidelné kontroly podle NISV, z německé pak povolovací režim konstruovaný tak, že zákon zejména stanoví, že zařízení podléhající povolení musejí být zřizována a provozována způsobem, který zajistí vysokou úroveň ochrany „veškerého životního prostředí“, aby se tak předcházelo škodlivým účinkům na životní prostředí a jiným nebezpečím, závažným obtížím a závažné zátěži. Německá právní úprava je úpravě české pochopitelně bližší než úprava švýcarská, neboť český i německý zákonodárce jsou shodně limitováni evropskou normotvorbou.

Do komplexně pojaté právní úpravy ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů by měla být začleněna též úprava ochrany před rušivým světlem. Cesta, kterou zvolilo několik zemí světa, tedy přijetí zvláštního právního předpisu, má pravděpodobně smysl pouze tehdy, vyžadují-li to specifické místní podmínky a je-li míra ohrožení tímto specifickým fyzikálním faktorem mimořádně velká. V České republice, stejně jako ve většině zemí světa, v současné době zcela chybí jakákoliv veřejnoprávní možnost ochrany před rušivým světlem, přestože dříve taková právní úprava existovala.

Komplexní právní úpravu zabývající se regulací světelného znečištění doposud přijalo pouze několik zemí či územních celků. Patří mezi ně Slovinsko,⁷⁸ většina italských regionů,⁷⁹ několik španělských autonomních oblastí (Katalánsko,⁸⁰

⁷⁸ Nařízení 81/2007 o mezních hodnotách světelného znečištění prostředí, ze dne 7.9.2007 (*uredbo o mejnih vrednostih svetlobnega onesnaževanja okolja*) – ve slovinštině dostupný z WWW: <<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200781&stevilka=4162>>.

⁷⁹ Za vůbec první regulaci světelného znečištění lze považovat regionální zákon Lombardie ze dne 12. března 2000, č. 17, „Naléhavá opatření ve věci úspor energie při užití venkovního osvětlení a boje proti světelnému znečištění“, zveřejněn v Úředním věstníku regionu Lombardie 30. března 2000, č. 13. [cit. 2013-05-10]. V českém překladu je zákon dostupný z WWW: <http://amp.ped.muni.cz/light/zakon_oo/lombard_cz.html>.

Regionální zákony omezující rušivé světlo byly do dnešního dne přijaty již v patnácti italských regionech (Lombardia 17/00, Emilia-Romagna 113/03, Marche 02/10, Lazio 23/00, Kampánie 13/02, Veneto 22/97, Toscana 37/00, Piemonte 31/00, Valle d'Aosta 17/98, Basilicata 41/00, Abruzzo 05/12, Umbria 20/05, Puglia 15/05, Friuli-Venezia Giulia 15/07, Liguria 22/07), dotýkají se tudíž více než dvou třetin italské populace a všech hlavních měst v Itálii (Milán, Řím, Benátky, Florencie, Bologna, Neapol). – úplné znění těchto předpisů v italštině dostupné z WWW: <<http://www.lightpollution.it/cinzano/en/page95en.html>>.

⁸⁰ Zákon 6/2001 ze dne 31. 5. 2001, o regulaci osvětlení za účelem ochrany nočního prostředí (*Llei 6/2001, de 31-05-2001, d'ordenació ambiental de l'enllumenament per a la protecció del medi nocturn*). Vyhláška MAH/566/2009, kterou se zřizuje Komise pro prevenci světelného znečištění (*Ordre MAH/566/2009, d'11-12-2009, per la qual es regula i constitueix la Comissió de Prevenció de la Contaminació Llumínosa*). – V katalánštině jsou tyto předpisy dostupné například z <http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.78f7bc433704e57db36d531cb0c0e1a-0/?vgnextoid=73df9c6da8255310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextchannel=73df9c6da->

Kantábrie, Kanárské ostrovy, Baleáry) a některé státy USA (například Connecticut, Rhode Island, Washington či Kalifornie⁸¹). Nejnověji se mezi státy, které přijaly komplexní právní úpravu týkající se ochrany před rušivým světlem, přidala Francie. Řada států má ve svém právním řádu zakotvenu alespoň dílčí úpravu ochrany před rušivým světlem.⁸² Společné všem těmto předpisům regulujícím venkovní osvětlování je jejich dvojí cíl – snaha o úsporu nákladů potřebných na osvětlení (pokles spotřeby elektřiny)⁸³ a zároveň též ochrana nočního prostředí před nežádoucím světlem. Nejčastějším normativem vyslovovaným v těchto zákonech je zákaz svícení nad horizont (do nebe). Shodné je též to, že tyto předpisy jsou poměrně rozsáhlé a mají výrazně technický charakter.

Pro zajímavost lze podrobněji regulaci osvětlování, ke které přistoupila Francie. Nové nařízení, které nabylo účinnosti dnem 1. července 2013, se totiž výše zmíněným právním úpravám výrazně vymyká, neboť se nezaměřuje na venkovní zdroje rušivého světla (například pouliční osvětlení) jako všechny ostatní popísané právní předpisy, ale dotýká se poměrně marginálního původce rušivého světla – nebytových prostor. Osvětlení vnitřních prostor veškerých provozoven, úřadů a dalších nebytových budov bude muset být podle tohoto nařízení zhasnuto nejpozději jednu hodinu po ukončení provozu. Veškerá venkovní osvětlení těchto budov včetně výloh se bude muset vypnout nejpozději v jednu hodinu ráno. Znovu rozsvítit vnější osvětlení bude možno od sedmi hodin ráno, nebo nejdříve hodinu před otevřením, pokud provoz v dané budově začíná dříve. Z uvedených zákazů bude možno udělit výjimku. Francie od této nové právní úpravy očekává

8255310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>.

Po zavedení této úpravy došlo v Katalánsku údajně k úspoře až 30% nákladů na osvětlení. – viz ANONYMOUS. *V Katalánii se od léta 2001 nesmí instalovat znečišťující svítidla*. [online] Česká astronomická společnost, 2001. [cit. 2013-05-13]. Dostupný z [www: <http://svetlo.astro.cz/svet/katalanie.htm>](http://svetlo.astro.cz/svet/katalanie.htm).

⁸¹ Je jich více, pozornost je obvykle soustředěna především na osvětlení pozemních komunikací.

⁸² Úpravu podobnou dřívější české úpravě má například Slovensko. Vyhláška Ministerstva zdravotníctva SR č. 539/2007 Z. z., o podrobnostiach o limitných hodnotách optického žiarenia a požiadavkách na objektivizáciu optického žiarenia v životnom prostredí, stanoví, že: „*rušivé svetlo je svetlo zo zdrojov umelého svetla vo vonkajšom prostredí okrem svetla z dopravných prostriedkov a okrem svetla z verejného osvetlenia, ktoré po dopade na vonkajšiu plochu osvetlovacieho otvoru obytnej miestnosti svojím pôsobením subjektívne obťažuje užívateľovobytnej miestnosti*“.

Na Slovensku doposud platí zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, je tudíž možno využít shodné soukromoprávní nástroje ochrany před nežádoucími fyzikálními vlivy jako u nás, zejména „sousedskou žalobu“ podle ustanovení § 127 a n.

⁸³ Například při dvoumilionové populaci Slovinska se při přijetí zákona v roce 2007 očekávalo, že za deset let, tj. v roce 2017 až bude osvětlení zcela přizpůsobeno požadavkům zákona, se ročně ušetří až 10 milionů euro za elektřinu. – viz tisková zpráva Koalice organizací ochrany přírody Dark Sky Slovenia [cit. 2013-05-10]. V českém překladu dostupná z [www: <http://www1.asu.cas.cz/cesky/Zakon_Slovinsko.pdf>](http://www1.asu.cas.cz/cesky/Zakon_Slovinsko.pdf).

nemalé ekonomické úspory. Otázkou je, jak velké množství podnikatelských subjektů se již nyní chová stanoveným způsobem.

V ochraně před rušivým světlem se v některých zemích uplatňuje také určitá územní ochrana, byť je nutno ji chápat spíše jako určitou iniciativu než jako závazný a vynutitelný nástroj ochrany. Především v USA a Kanadě, ale též v dalších zemích, včetně České republiky,⁸⁴ Slovenska a Polska, jsou vyhlášovány takzvané **oblasti tmavé oblohy** (*dark sky reserves* a *dark sky parks*). Protože různé národní organizace vytvořily obdobný koncept územní ochrany nezávisle na sobě, jsou oblasti různě nazývány a mají různou právní i faktickou povahu. Celosvětově vyhlášení těchto oblastí zastřešuje Mezinárodní organizace pro tmavou oblohu (*International Dark-Sky Association*, IDA). V podmínkách střední Evropy nemají tyto oblasti žádnou oporu v zákoně, jejich založení je dobrovolným aktem zainteresovaných subjektů a jejich existence nepřináší žádná práva ani povinnosti nikomu dalšímu. Je zřejmé, že územní ochrana míst nerušených nežádoucím osvětlením má do budoucna značný potenciál. Oblasti tmavé oblohy by pravděpodobně mohly být základem pro pozdější vyhlášení chráněných území, které budou mít jasný legální základ a právním předpisem zakotvené ochranné podmínky. Podobně nezávazně, avšak zároveň na základě přísných odborných kritérií a za koordinace důležité mezinárodní organizace na ochranu ptactva *Birdlife International*, byla vymezována například významná ptačí území (*important bird areas*, IBA). Na základě stejných kritérií jako významná ptačí území byly později vymezeny ptačí oblasti, území soustavy NATURA 2000 s poměrně přísným ochranným režimem a povinným vyhodnocováním dopadů plánovaných záměrů a koncepcí na tato území.

12. Závěry

Dizertační práce dospěla mimo jiné k následujícím závěrům:

1) Fyzikální faktory, které se přirozeně anebo v důsledku antropogenní činnosti vyskytují v životním prostředí a mohou na něj i na organismy v něm žijící (včetně člověka) negativně či pozitivně působit, mají podobný charakter. Lidé však jejich působení vnímají velmi rozdílně, mají o něm značně různorodé informace, které získávali postupně. Tyto odlišnosti jsou pravděpodobnou příčinou toho, že právní ochrana před nežádoucím působením jednotlivých fyzikálních faktorů mnoho společných znaků nevykazuje.

Většina ze zkoumaných fyzikálních jevů je do určité míry přirozenou součástí životního prostředí. K hlavním zdrojům ohrožení lidského života a zdraví i život-

⁸⁴ Obě oblasti existující v ČR byly vyhlášeny na základě souhlasu odborných institucí (astronomické vědecké společnosti, orgány ochrany přírody, instituce odpovídající za hospodaření v lesích v dané oblasti) po dohodě se starosty dotčených obcí. Za jakýsi zřizovací akt lze tudíž pokládat memorandum o vyhlášení oblasti tmavé oblohy.

ního prostředí však nelze v současné době počítat přírodní působení těchto jevů, ale čím dál tím rozsáhlejší aplikaci znalostí o působení fyzikálních jevů v různých oblastech lidské činnosti. Vědomé využívání působení některých fyzikálních faktorů a také jejich umělé vytváření, bylo umožněno postupným vývojem vědeckého poznání. Teprve následně se objevovala také potřeba vytvořit právní úpravu regulující využívání těchto zdrojů a zajišťující ochranu před jejich zneužíváním. Základem ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů tvoří opatření technického rázu, od urbanistických a organizačních až po stavební či technologická, kterým je více či méně důsledně poskytnut právní rámec v předpisech různé právní síly. Konkrétní řešení, které bylo při tvorbě příslušných právních norem a jejich včleňování do právních předpisů zvoleno, závisí na stupni poznání a dostupných informacích o působení daného fyzikálního faktoru. Vývoj právní úpravy tedy s jistým zpožděním kopíroval vývoj vědecký a technický jednotlivým fyzikálním faktorům se věnoval s nestejnou pozorností.

Některé fyzikální jevy byly velmi dlouho vnímány pouze jako obtěžující či nepříjemné a teprve později se ukázalo, že mohou přinášet i velmi závažné a nevratné důsledky pro život a zdraví člověka i jiných organismů (například hluk či vibrace). Jiné fyzikální jevy byly téměř od počátku vnímány jako velmi nebezpečné. Největší pozornost byla věnována ochraně před ionizujícím zářením, u něhož se již velmi záhy ukázalo, jak závažné následky může jeho nežádoucí působení přinášet. Vysoké povědomí o vysoké nebezpečnosti ionizujícího záření vedlo k rozvinutí rozsáhlého systému mezinárodní smluvní normotvorby a hrálo klíčovou roli v zárodcích evropské integrace. Ostatním fyzikálním faktorům taková pozornost ani zdaleka věnována nebyla a v některých částech světa není věnována dodnes. V současné době je však nežádoucím působení fyzikálních vlivů, jehož příčinou je činnost člověka (výroba, doprava a další), vystavena většina obyvatel ČR i EU (což potvrzují výzkumy a měření) a pravděpodobně též celého světa. V případě fyzikálních zdrojů, které začaly být regulovány později a nejsou prozatím vnímány jak tak závažné jako některé jiné, je – vlivem nedostatečné regulace – toto působení možno označit za neustále rostoucí.

Skutečnost, že na působení fyzikálních faktorů bylo zpočátku nazíráno pouze jako na něco obtěžujícího či rušivého je zřejmé i z toho, že ve stejné době, ve které se u nás i v okolních zemích začaly objevovat teprve prvopočátky veřejnoprávní úpravy zabývající se ochranou před nežádoucím působením fyzikálních faktorů, existovala již úprava soukromoprávní, zaměřená na sousedské vztahy. Tato úprava byla obsažena ve velkých kodexech soukromého práva (ABGB, BGB) a obsahově je takřka totožná s úpravou dnešní, zakotvenou v platných občanských zákonících středoevropských zemí. Další možnosti alespoň parciální právní ochrany před nežádoucím působením fyzikálních vlivů především z náhodných zdrojů posky-

tovalo navíc také přestupkové právo, skrze skutkové podstaty věnované ochraně veřejného pořádku. Je tedy zřejmé, že určitá dichotomie, spočívající v souběžném nazírání na fyzikální vlivy vznikající lidskou činností jako na možný zdroj ohrožení či poškození životního prostředí či lidského života a zdraví, a zároveň jako na obtěžující faktor narušující nerušené sousedské soužití, existovala v podstatě od počátku vytváření právní ochrany před těmito vlivy a trvá dodnes.

Uvedené závěry takřka beze zbytku platí též pro české prostředí, neboť vývoj české právní úpravy v podstatě kopíroval mezinárodní a zahraniční trendy, později také trendy evropské.

2) Jako ne zcela jednoznačná se ukázala odpověď na otázku, zda je či není pro účinnou ochranu chráněných zájmů (životního prostředí, života, zdraví a dalších hodnot) užitečné přesně identifikovat a pojmenovávat příčiny ohrožení a v právní úpravě důsledně rozlišovat mezi jednotlivými fyzikálními faktory, které tyto nežádoucí jevy způsobují, anebo zda by bylo účinnější aplikovat principiálně shodná pravidla na všechny tyto jevy a soustředit se na uplatňování obecněji pojaté snahy o udržení příznivého stavu jednotlivých chráněných zájmů.

V současné době je právní ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů pojímána převážně spíše kazuisticky. Je konstruováno velké množství právních norem zakotvujících značně detailní pravidla pro každý (co do důsledků užívání doposud známý) fyzikální zdroj ohrožení, která jsou obsažena v mnoha pramenech práva různé právní síly. Pramenů práva, které se zabývají přímo, či nepřímo ochranou před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů existuje celá řada. Jsou mezi nimi obsaženy všechny hlavní druhy pramenů práva, mezi nimiž jednoznačně dominují právní předpisy (ve vnitrostátním právu zejména zákony, v právu evropském směrnice), umožňující velmi přesně stanovit nejrůznější povinnosti provozovatelů zdrojů ohrožení či přímo limity expozice těmto zdrojům, které musí být při jejich provozování dodrženy. Přestože je ve většině evropských zemí ústavními předpisy výslovně garantováno právo na život, právo na ochranu zdraví i právo na příznivé životní prostředí, téměř všude platí, že těchto práv (s výjimkou práva na život) se nelze domáhat přímo, ale je nutno vycházet z právních předpisů nižší právní síly, které právní úpravu v ústavních předpisech provádějí.

Takový přístup vede ke značné nepřehlednosti či dokonce hypertrofii právního řádu. Není využito toho, že fyzikální faktory jsou si co do věcné podstaty podobné a jednou činností člověka je obvykle emitováno působení více těchto vlivů zároveň. Rozdíly v nazírání na působení jednotlivých fyzikálních faktorů vznikly často spíše pouze historicky, s tím, jaké nebezpečí spojené s jejich využíváním postupně odhalovala rozvíjející se věda.

Pro všechny fyzikální faktory platí, že je účelné zabývat se jejich emisemi (působení určitého zdroje), které lze snáze regulovat stanovením parametrů závazně určujících vlastnosti zdroje, i imisemi (působení v určitém prostředí či na určitý chráněný zájem), jejichž regulace může lépe postihnout nečekané synergické efekty působení jednotlivých zdrojů a do jisté míry omezit některé nečekané vlivy na chráněné zájmy. Zároveň platí, že prioritním přístupem k ochraně před nepříznivým působením fyzikálních faktorů by – v souladu s principy předběžné opatrnosti a prevence – vždy měla být úplná nebo alespoň částečná eliminace nežádoucího působení jednotlivých fyzikálních faktorů přímo u zdroje, nikoliv v pozdějších fázích jejich působení. Emisní regulace a ani důsledná regulace přímo u zdroje by nebyla možné bez detailní znalosti podstaty jednotlivých zdrojů a stanovení závazných pravidel (například stanovením limitů či povinností provozovatele zdroje působení nežádoucího fyzikálního faktoru) z těchto přesných znalostí vycházejících.

Současná praxe příliš nereflektuje skutečnost, že právní úprava ochrany před nežádoucím působením všech fyzikálních faktorů by měla vycházet ze shodných principů, mezi kterými by na naprosto čelním místě měl stát princip vysoké úrovně ochrany (lidského života a zdraví, životního prostředí) a zásada prevence a předběžné opatrnosti. Přístup více orientovaný na chráněné zájmy, zakazující či výrazně limitující například jakékoliv – v příslušné právní normě blíže specifikované – ohrožení či poškození lidského života, zdraví či životního prostředí nebo jeho jednotlivých složek, by mohl napomoci řešení některých problémů, s nimiž je spjata striktní aplikace přístupu orientovaného na eliminaci nežádoucího působení přímo u zdroje. Mimo výše zmíněné v současnosti ne příliš reflektované synergické působení různých fyzikálních faktorů mezi takové problémy patří například skutečnost, že sama tato opatření mohou mít některé nežádoucí účinky na některé chráněné zájmy. Na nežádoucí působení fyzikálních faktorů by mělo být vždy nahlíženo komplexně, vycházet by se mělo z celého systému vztahů v daném území.

3) Právní úprava ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů v ČR je realizována nepřehledně a nekomplexně řadou právních předpisů různé právní síly. Tyto obtíže by zřejmě bylo možné překlenout přijetím nové právní úpravy, s právní silou zákona a ideálně s charakterem kodexu. Mimo administrativních nástrojů, které výrazně dominují současné úpravě, by měly být uplatňovány i další nástroje odlišné povahy.

V české právní úpravě lze v současné době vysledovat velké množství veřejnoprávních nástrojů, které mohou sloužit k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Početně mezi nimi vynikají nástroje administrativní. Ke zvýšení efektivity ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů by mohlo napomoci uplatňování pestřejšího nástrojového mixu, než jaký je k dispozici nyní. Posíleny by měly být především nástroje koncepční a preventivní povahy.

Klíčovými by se měly stát nástroje horizontálního působení, především ty, které by mohly napomoci komplexnímu řešení vztahů v určitém území (posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování). Dále by bylo vhodné zakotvit do českého právního řádu ekonomické nástroje, především některé prostředky pozitivní ekonomické stimulace. Tento způsob by mohl být účinný zejména v ochraně před emisemi, kdy by mohly být zvýhodňovány techniky vyznačující se menším působením nežádoucích fyzikálních vlivů. Taktéž nástroje negativní ekonomické stimulace by mohly být v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů poměrně účinnými, pokud by však neměly pouze sankční povahu, ale šlo by spíše o jakési poplatky za „znečištění“ zářením, hlukem, vibracemi či světlem či za užívání zdrojů životního prostředí, které by mohly vést k žádoucímu efektu, kdy ekologicky příznivější řešení je zároveň ekonomicky výhodnější než řešení méně ekologicky příznivé. Zachovány by měla být taktéž soukromoprávní možnosti obrany před „sousedskými“ imisemi fyzikálních faktorů.

V krátkodobém horizontu by měla být pozornost (vedle postupného zavádění výše nastíněných nových nástrojů) věnována zejména zlepšování nastavení kontrolních a sankčních mechanismů. V dlouhodobém horizontu by na tyto dílčí změny měla navázat promyšlená právní úprava, která by problematiku ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů řešila komplexně. Cílovým stavem by mohlo být přijetí jakéhosi „kodexu ochrany lidského zdraví a životního prostředí před účinky fyzikálních faktorů“, přičemž by tato úprava měla mít co nejvíce obecnou podobu, neutápějící se v detailech a kazuistických konstrukcích. Podobné právní řešení bylo zvoleno například v Německu, kde roli takového kodexu plní spolkový zákon o ochraně před škodlivým znečištěním ovzduší, hlukem, vibracemi a podobnými jevy (zákon o ochraně před imisemi, *Bundes-Immissionsschutzgesetz*), který – s výjimkou otázek ochrany před ionizujícím zářením – upravuje komplexně předcházení a zmírňování škodlivých emisí pocházejících z mnoha různých (v zákoně taxativně vypočtených) zdrojů včetně dopravy a průmyslové výroby. Podobně k celé problematice přistupují také ve Švýcarsku, kde je nadto kladen značný důraz na provázanost s účelem právní úpravy a aplikací příslušných právních principů.

Pro získání odpovídajících námětů pro českou právní úpravu *de lege ferenda* by bylo nutno celou problematiku zkoumat důsledněji, než jak to umožňuje žádoucí rozsah disertační práce, a především v širších souvislostech. Bylo by potřebné zaměřit se zejména horizontální právní nástroje, které poskytují právní řády zemí, ze kterých by bylo možno se inspirovat. Zajímavé závěry by mohla přinést též rozsáhlejší analýza a vzájemné srovnání zcela konkrétních právních nástrojů sloužících k ochraně před jednotlivými zdroji ohrožení (například přesné srovnání hygienických limitů či povinností provozovatelů jednotlivých zdrojů fyzikálních faktorů).

Seznam použité literatury

BERNARD, Michal; DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. 1. vyd. Praha: Linde, 2008. 196 s. ISBN 978-80-7201-736-2. Str. 95.

BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. PLACHÝ, Robert. *Analýza hlukových výjimek. Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008.

BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004. 348 s.

DAMOHOŘSKÝ, Milan (ed.). *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 680 s.

DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vyd. Praha: Linde, 2011. 420 s. ISBN 978-80-7201-854-3. Str. 32 a n.

KEMM, Jr. Can Health Impact Assessment fulfill the expectations it raises? In *Public Health*. Ročník 2000, číslo 114. Str. 431-433.

MOTEJL, Otakar. SEITLOVÁ, Jitka. ČERNÍN, Karel. *Hluková zátěž*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. 139 s.

PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2002. 1164 s.

PAVLÍČEK, Václav. (ed.) *Ústavní právo a státověda*, 1. díl, *Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: Linde, 1998. 357 s.

PAVLÍČEK, Václav. (ed.) *Ústavní právo a státověda*, 2. díl, *Ústavní právo České republiky*. Část 2. 1. vydání. Praha: Linde, 2004. 241 s.

RYCHLÍKOVÁ, Eva. *Hodnocení vlivů na zdraví - Health Impact Assessment (HIA) pro strategické hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA)*. 1. vyd. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006. 93 s.

ŠTURMA, Pavel. DAMOHOŘSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. 1. vydání. Praha: IFEC, 2004. 194 s.

ŠVESTKA, Jiří; JEHLIČKA, Oldřich; ŠKÁROVÁ, Marta; SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník, Komentář*. 10. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.

WÖCKEL, Holger. *Grunzüge des Immissionsschutzrechts*. [online] 1. vydání. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum für deutsches und internationales Umweltrecht, 2008. 62 s.

ZEMAN. Petr. *Trestní odpovědnost právnických osob v mezinárodním kontextu – diskusní setkání České národní skupiny Mezinárodní společnosti pro trestní právo* in Trestněprávní revue. Praha: C. H. Beck, 2012. Číslo 2, s. 50 a n.

ZICHA, Jiří. POKORNÁ, Lucie. *Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí*. In Trestněprávní revue. Ročník 2012, č. 4, str. 79-85.



Autorka je právníkem odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Pardubického kraje. Předtím několik let pracovala na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí ČR.



Abstract

This article is focused on the legal protection of the environment and human health from the effects of selected physical factors, especially noise, vibration and ionizing and non-ionizing radiation. In the introduction the thesis defines the every single physical factor, reminds their effects on the environment and the health and life of humans and especially suggests possible measures to eliminate the negative effects of these factors. The emphasis is placed on clarifying the consistency of these measures with the means of protection. Subsequently, the thesis includes separate chapters devoted to European, Czech and selected international legal instruments of protection from selected physical factors and their comparison.

One of the key questions to be dealt in the thesis is the effort to clarify whether and how does the legislation in different countries exploit physical similarity between the studied factors. Another question to answer is to what extent is it (for the effective protection of the environment, life, health and other values) useful to accurately identify and name the sources of threat, and whether the case-focused legal protection, anchoring extensively detailed rules for (and probably the world) is exposed to undesirable impacts of physical each previously known source of threat, actually leads to more efficient protection against various sources of risk.

It turned out that the majority of the examined physical factors is to some extent a natural part of the environment. The main sources of threat to human

life and health and the environment do not currently include natural operation of these factors, but increasingly extensive application of knowledge about the impact of physical factors in various fields of human activity (production, transport, etc.). Nowadays most of the population of the Czech Republic and the EU factors caused by human activities. In case of physical factors, which began to be regulated later and are not yet perceived as so serious, this action - due to a lack of regulation - can be described as constantly growing. Conscious use of the effects of certain physical factors and their artificial creation was allowed due to gradual development of scientific knowledge. The need to create the legislation regulating the use of these factors appeared later. Leading role in the protection of the environment and human health from the effects of physical factors plays a variety of measures primarily of a technical nature, for which the legal measures offer necessary framework.

Physical factors that are naturally or due to anthropogenic activities occurring in the environment and may have negative or positive effects are similar in their nature. However the legal protection against them does not have many of the common characters. From the beginning of the creation of legal protection till now there is still maintained a certain dichotomy consisting of the simultaneous perception of the physical effects resulting from human activity as a potential source of danger or harm to the environment or human life and health, as well as the nuisance factor hampering undisturbed neighborly coexistence. A comprehensive view on the whole issue might produce a more efficient protection against threats to these factors. Thus, a comprehensive approach to the issue is not yet asserted in practice or theory.

Legal protection against the adverse effects of physical factors is case-focused. Large number of legal provisions was constructed, giving effect to greatly detailed rules for each physical factor separately. These rules are contained in a number of different sources of law of various legal forces. There are many sources of law dealing directly or indirectly with the protection from the adverse effects of physical factors, including all major types of sources of law. The dominating source is the legislation (in national law particularly laws, in the European law the directives), enabling to determine very accurately various duties of operators of physical factors or directly limit the exposure to these factors, which must be respected in their operation. Such an approach leads to considerable confusion of law. It is not used that physical factors are the terms of their substance very similar and that one human activity is usually emitting exposure of more than one of these effects simultaneously.

Differences in the perception of the effect of physical factors often rather incurred only historically. Legislation protecting against undesirable effects of physical factors should be based on the same principles (the principle of a high level of protection and the principles of precaution and prevention). Adverse impact of physical factors should always be viewed comprehensively, should be based on the entire system of relations in a given area. Generally, it is also appropriate for all physical factors apply, it is expedient to deal with their emissions, which can be easily controlled by setting the parameters determining the binding characteristics of the source, and their imissions at the same time, because the regulation of the immisions can better capture the unexpected synergy effects of individual sources and to some extent as some unexpected effects on the protected interests. Priority access to protection from the adverse effects of physical factors should - in accordance with the principles of precaution and prevention - always be complete or at least partial elimination of unwanted effects of physical factors at the source, not in the later stages of their action. Emission control and not consistent control at source would not be possible without detailed knowledge of the nature of resources and the establishment of binding rules (for example by setting limits or obligations of the operator of unwanted physical factor) of the accurate knowledge-based.

To increase the effectiveness of protection against the adverse effects of physical factors in the Czech Law could facilitate the implementation of varied instrumental mix than what is available now. More attention should be paid to conceptual and preventive tools. Crucial should be the horizontal instruments, especially those that might help assist in solving complex relations in a certain area (environmental impact assessment, spatial planning).



NÍZKOEMISNÍ ZÓNY POD POKLIČKOU

Mgr. David Hejč

Znečišťování ovzduší emisemi je jedním z nejzávažnějších problémů dopravy, a to zejména z důvodu jejich významného rizika pro zdraví člověka.¹ V posledních letech výrazně roste podíl především automobilové dopravy na tomto znečištění, což se projevuje zejména v městských aglomeracích s vysokou intenzitou dopravy, a to nejvíce v zimním období.² Základním právním předpisem, který má zmírnit tento negativní vliv dopravy na ovzduší, je nový zákon o ochraně ovzduší, účinný od 1. září 2012,³ který mimo jiné umožňuje městům a obcím omezovat právě emise automobilové dopravy na jejich území prostřednictvím tzv. nízkoemisních zón. Ty mohou být účinné již během následujícího roku a přinést sebou vedle zlepšení kvality ovzduší a snížení hlukové zátěže, která je po problémech spojených se znečištěným ovzduším druhým nejzávažnějším environmentálním faktorem negativně ovlivňujícím lidské zdraví,⁴ také výrazné omezení zejména účastníků silničního provozu a s ním současně celou řadu otázek.

1. Úvod

Nový zákon o ochraně ovzduší nahradil přes deset let starý předchozí zákon o ochraně ovzduší.⁵ Hlavním důvodem vzniku nového zákona byl podle důvodové zprávy záměr dosáhnout lepší kvality ovzduší při současném snížení nadbytečné administrativní zátěže a legislativních povinností, přičemž nový zákon o ochraně ovzduší by se měl, v porovnání se svým předchůdcem, více zaměřovat na znečišťovatele ovzduší, zefektivňovat systém jejich zpoplatnění, snižovat byrokracii, a také umožňovat obcím vymezit na svých územích tzv. nízkoemisní zóny,⁶ které jsou užívány v řadě evropských měst ke snížení emisí z provozu motorových

¹ Nejrizikovější z pohledu lidského zdraví jsou suspendované částice menších velikostních frakcí (PM₁₀, PM_{2,5}), které mohou být příčinou respiračních nemocí a vzhledem ke svému chemickému složení, zejména vysokému obsahu karcinogenních látek, také zdrojem dalších závažných onemocnění. (viz Zpráva o životním prostředí České republiky 2011, Ministerstvo životního prostředí ČR, Dostupná z: <[http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf)>).

² Adamec, V. Doprava, zdraví a životní prostředí. Praha: Grada, 2008. s. 57.

³ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ze dne 2. května 2012.

⁴ Zpráva o životním prostředí České republiky 2011, Ministerstvo životního prostředí ČR, Dostupná z: <[http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf)>.

⁵ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Jendeková, M. Vláda schválila návrh zákona o ochraně ovzduší. Zpravodaj ministerstva životního prostředí. 2011, č. 8. s. 1-2.

vozidel, zejména pak v Německu, jehož modelem je předmětná česká právní úprava nízkoemisních zón inspirována nejvíce.

Institut nízkoemisních zón byl obsažen již ve starém zákoně o ochraně ovzduší,⁷ do kterého byl zaveden až jednou z jeho posledních novel, zákonem č. 288/2011 Sb.⁸ Starý a již neúčinný zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 7a odst. 1 v této souvislosti přitom stanovil, že *ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech nebo pokud došlo k překročení některého z imisních limitů stanovených v prováděcím právním předpisu, může obec na svém území, nebo jeho části, stanovit nařízením zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel (dále jen „nízkoemisní zóna“)*. Ovšem vzhledem k tomu, že k vydání příslušného prováděcího právního předpisu nikdy nedošlo, nemohly obce nízkoemisní zónu podle starého zákona o ochraně ovzduší předmětným nařízením nikdy stanovit.⁹

Nový zákon nízkoemisní zóny upravuje v § 14 odst. 1, když obdobně jako jeho předchůdce stanoví, že *ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud došlo k překročení některého z imisních limitů uvedených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, může obec na svém území, nebo jeho části, stanovit vyhláškou zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel (dále jen „nízkoemisní zóna“)*. Necelého půl roku od účinnosti nového zákona o ochraně ovzduší schválila vláda ČR nařízení vlády o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách,¹⁰ které je prováděcím právním předpisem k institutu nízkoemisních zón, tudíž již žádná legislativa nebrání tomu, aby obecně závazné vyhlášky měst a obcí, kterými se stanoví nízkoemisní zóny, nabyly své účinnosti (po uplynutí jednoho roku od svého vydání, tedy nejdříve 1. září 2013).

Podstata nízkoemisních zón, spočívající v tom, že jde o nástroj, který umožňuje omezit znečištění ovzduší prostřednictvím regulace dopravního toku v obcích,¹¹ je, jak plyne z výše uvedeného, ve starém i novém zákoně o ochraně ovzduší

⁷ K jehož zrušení došlo dnem nabytí účinnosti nového zákona o ochraně ovzduší, tedy dnem 1. září 2012.

⁸ S účinností od 19. října 2011.

⁹ Kdyby tomu bylo jinak a k vydání nařízení nízkoemisní zóny by došlo, tak změna zákona o ochraně ovzduší, kterým došlo i ke změně působnosti, ve které má být právní předpis nízkoemisní zóna vydán, by automaticky neznamenala zrušení těchto nařízení (tedy z důvodu zrušení zákonného zmocnění pro jejich vydání). „Pokud (totiž) nejsou právní předpisy po změně věcné působnosti v rozporu s novou zákonnou hmotněprávní úpravou, mohou být nadále používány beze změny“ (viz Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde, s. 84.). Jelikož však žádné nařízení o nízkoemisní zóně vydáno být nemohlo a nebylo, jde toliko o hypotetickou úvahu.

¹⁰ Nařízení vlády č. 56/2013 Sb., které bylo schváleno vládou ČR dne 6. 2. 2013 a nabývá účinnosti dne 23. března 2013.

¹¹ Srov. důvodová zpráva k návrhu zákona č. 288/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozděj-

stejná. Cílem nízkoemisních zón je tedy obcím umožnit přispět ke zlepšení kvality ovzduší regulací dopravy prostřednictvím normativního správního aktu, který je vydán v jejich místní působnosti, a může vést mimo jiné i ke stimulaci majitelů starších vozidel¹² s častější zajižděnou do center měst a obcí, k jejich obměně za modernější vozidla, s lepší emisní kategorií.¹³

Při regulaci provozu na vybraných pozemních komunikacích nízkoemisními zónami přitom nedochází pouze k ochraně ovzduší před výfukovými plyny a pevnými částicemi, ale současně se omezením provozu motorových vozidel na území obce snižuje i hluk, který je po problémech spojených se znečištěným ovzduším druhým nejzávažnějším environmentálním faktorem negativně ovlivňujícím lidské zdraví, přičemž hlavním zdrojem hluku je silniční doprava. Ta se na celkovém počtu obyvatel zasažených nadměrným hlukem podílí přibližně z 90 %. Způsob vedení hlavních komunikací způsobuje, že v některých obcích a menších městech je nadměrným hlukem z dopravy zasažena i více než polovina obyvatel zde žijících.¹⁴

Nízkoemisní zóny se proto zdají být velmi účelným právním nástrojem v rukou větších měst, ale i menších obcí, zejména v případech, kdy slouží jako tzv. průjezdní trasy pro nákladní dopravu,¹⁵ a které doposud třeba ani samy nemohly provoz na příslušných pozemních komunikacích v obci regulovat.

Tento článek se však na druhou stranu věnuje také právům účastníků silničního provozu, kterých se regulace nízkoemisní zónou dotkne. Text se přitom v tomto ohledu zaměřuje na vybraná problematická místa institutu nízkoemisních zón, která plynou nejen přímo z jeho právní úpravy v novém zákoně o ochraně ovzduší, ale i ze souvisejících ustanovení právního řádu a příslušné soudní judikatury.

ších předpisů, a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 10. 10. 2010.

¹² Do ČR se nejvíce dovážejí starší ojeté osobní automobily mezi 5–15 roky věku, které tvoří zhruba dvě třetiny celkového počtu dovážených ojetých vozidel. Navíc podíl dovezených vozidel starších než 10 let stoupá a naopak podíl novějších automobilů do 5 let věku na celkových dovozech klesá. Vozový park motorových vozidel ČR s výjimkou malých užitkových automobilů kategorie N1 je extrémně starý, průměrný věk registrovaných osobních automobilů v roce 2011 dosáhl 13,83 roku. (Zpráva o životním prostředí České republiky 2011, Ministerstvo životního prostředí ČR, Dostupná z: <[http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf)>)

¹³ Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011.

¹⁴ Zpráva o životním prostředí České republiky 2011, Ministerstvo životního prostředí ČR, Dostupná z: <[http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf)>.

¹⁵ Např. v případech, kdy jde o trasu preferovanou z důvodu jejího nezaplatnění.

2. Stanovení nízkoemisních zón

Jak bylo uvedeno již v úvodu, od 1. září 2012 s nabytím účinnosti nového zákona o ochraně ovzduší a nařízení vlády k jeho provedení, mohou všechny obce v České republice (co do působnosti jim svěřené),¹⁶ vydávat komunální právní předpis, kterým se nízkoemisní zóny stanoví.

A. Forma nízkoemisní zóny

Oproti předchozímu znění starého zákona o ochraně ovzduší, došlo v této souvislosti v novém zákoně o ochraně ovzduší k změně formy obecního právního předpisu, kterým se nízkoemisní zóna stanoví. Předchozí zákon o ochraně ovzduší stanovil totiž pro nízkoemisní zóny formu nařízení obce, zatímco současný zákon o ochraně ovzduší pro tento právní předpis obce výslovně určuje formu obecně závazné vyhlášky.¹⁷

Došlo tak tedy ke změně formy právního předpisu obce o nízkoemisní zóně, dříve vydávaného v přenesené působnosti obce a dnes již v působnosti samostatné. Důvodová zpráva i jiné relevantní materiály k novému zákonu o ochraně ovzduší o důvodech k této změně formy nízkoemisní zóny (a s tím spojené změně působnosti, ve které je o nízkoemisní zóně rozhodováno) mlčí. Co tedy tato zdánlivě snad i drobná změna přináší?

Obecně lze konstatovat, že v rámci samostatné působnosti si obec spravuje svoje záležitosti samostatně, tedy vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a na vlastní účet, na rozdíl od působnosti přenesené, kde obce vykonávají státní správu, kterou stát realizuje nepřímo prostřednictvím obcí.¹⁸ Ačkoliv všechny ostatní veřejně mocenské nástroje regulace dopravy v působnosti územně samosprávných celků jsou zařazeny do oblasti přenesené působnosti obce,¹⁹ a to zřejmě z důvodu, že zájem na plynulosti a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, které ve svém komplexu tvoří dopravní síť České republiky, přesahuje svým významem rámec územní samosprávné jednotky,²⁰ lze se domnívat, že v případě nové úpravy nízkoemisních zón (v souvislosti s předmětnou změnou formy právního předpisu obce) převážila skutečnost, že doprava ve městech a obcích má přímý vliv na tamní životní prostředí, a proto otázka veřejné správy její regulace je současně problematikou veřejné správy bezprostředně se týkající územního spo-

¹⁶ Pokud ovšem budou splněny podmínky stanovené zákonem o ochraně ovzduší.

¹⁷ § 14 odst. 1 nového zákona o ochraně ovzduší.

¹⁸ Průcha, P. Místní správa. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 82.

¹⁹ Nařízení o parkovací zóně (§ 23 zákona o pozemních komunikacích), nařízení o omezení v obytné zóně (§ 39 odst. 6 silničního zákona), nařízení o omezení zásobování (§ 23 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích), rozhodnutí o stanovení dopravního značení (§ 77 silničního zákona).

²⁰ Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo : obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 158.

lečenství obce, proto v případě nízkoemisních zón *de lege lata* jde o samostatnou působnost obce.²¹ Stanovení nízkoemisní zóny by tak mělo být vždy v zájmu obce a jejích občanů, na rozdíl od výkonu státní správy v přenesené působnosti, která je vykonávána obcemi „na objednávku státu“, v jeho prospěch a podle jeho pokynů.²²

Dlužno však doplnit, že zákon danou úpravou institutu nízkoemisních zón relativně určitě stanovil obci způsob, jakým má být nízkoemisní zóna stanovena, a tím omezil míru úvahy obce v této oblasti její, byť samostatné, působnosti.²³

Podstatný rozdíl mezi nařízením a obecně závaznou vyhláškou v souvislosti s možností jejich vydání obcí je ten, že zatímco podle čl. 79 odst. 3 Ústavy lze nařízení obce vydat jen tehdy, je-li k tomu obec výslovně zákonem zmocněna, čl. 104 odst. 3 Ústavy pro obecně závazné vyhlášky tento předpoklad konkrétního zákonného zmocnění nestanoví.²⁴

V případě nízkoemisních zón, kdy zákon o ochraně ovzduší zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky přímo stanoví, se však tento rozdíl stírá. Může se pak zdát, že jako jediná odlišnost mezi těmito nízkoemisními obecně závaznými vyhláškami obcí a nařízením obcí je v jejich označení, neboť *pro obecně závaznou vyhlášku obce i nařízení v tomto případě totiž platí, že jsou vydávány na základě výslovného zákonného zmocnění*.²⁵ Ačkoliv výslovné zákonné zmocnění k vydání právního předpisu obce s konkrétním obsahem náleží ze shora uvedených důvodů spíše nařízení obce, obecně závazná vyhláška regulace dopravy nízkoemisní zónou by bez tohoto výslovného zákonného zmocnění pravděpodobně ani být vydána nemohla.²⁶

Důvodem je, že obecně závazná vyhláška (bez výslovného zákonného zmocnění), nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého, pokud se jejich předmět a cíle neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce.²⁷ Odpověď na tuto otázku předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci,

²¹ „Činnosti řazené do samostatné působnosti obce upravují zákony, které stanoví oprávnění obcí vydat obecně závaznou vyhlášku.“ (viz Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 180.)

²² Průcha, P., Místní správa. Brno : Masarykova univerzita, 2011. s. 89.

²³ Srov. Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 174

²⁴ Tamtéž s. 138.

²⁵ Kadečka, K. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H. Beck, 2003.

²⁶ Srov. Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 142: „V některých případech by bez výslovného zákonného zmocnění nebylo možné obecně závaznou vyhlášku vydat.“

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11.

že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.²⁸ S ohledem na zákony z oblasti silničního provozu a pozemních komunikací se však zdá, že obecně závaznou vyhláškou, regulující provoz na pozemních komunikacích za účelem lepší kvality ovzduší, by obec bez výslovného zákonného zmocnění vydat nemohla, neboť je v této oblasti prostor pro její vydání zákonem zřejmě vyprázdněn. Zákon o ochraně ovzduší však potřebné výslovné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky o vyhlášení nízkoemisní zóny obsahuje.

I přes to však rozdíl zdaleka nespočívá jen v názvu právního předpisu obce o nízkoemisní zóně. Zásadní rozdíl totiž tkví v tom, že obecně závaznou vyhláškou vydává zastupitelstvo, zatímco nařízení rada obce (zde je však třeba poznamenat že i tento rozdíl zákon o obcích vymítal v obcích, kde se nevolí rada obce),²⁹ přičemž tuto pravomoc vydávat vyhláškou nemůže zastupitelstvo na nikoho delegovat.

Je tedy možné konstatovat, že zmocněním k vydání nízkoemisní obecně závazné vyhlášky je zaručeno, že vyhlášovat nízkoemisní zóny bude vždy jen zastupitelstvo obce, jako vrcholný orgán místní samosprávy,³⁰ což lze vzhledem k významnosti a důležitosti regulace nízkoemisní zónou, která zdaleka nezasáhne jen obyvatele dané obce, uvítat.

Zda to byl „úmysl zákonodárce“, který jej k předmětné změně formy právního předpisu o stanovení nízkoemisní zóny vedl, nebo se jedná spíše o „náhodný produkt“ přípravy zákona, která v obecné rovině ne vždy respektuje obecné právní zásady, jako je dělba působnosti obce (kdy rozlišení samostatné a přenesené působnosti nemusí být závislé na jejím skutečném obsahu, kterého se týká),³¹ nelze s jistotou říci.

Samostatnou a podstatnou otázkou však je, zda neměl zákonodárce namísto formy obecně závazné vyhlášky, resp. právního předpisu obce, zvolit raději jinou formu správního aktu pro vydání nízkoemisní zóny (třeba i při zachování tohoto rozhodování v samostatné působnosti obce), a to formu opatření obecné povahy. Institut nízkoemisní zóny má totiž s ohledem na současnou judikaturu³² i doktrínu³³ zřejmě nejbližší právě k této formě smíšeného správního aktu. Zejména rozhodnutí Ústavního soudu a následně Nejvyššího správního soudu³⁴ ve věci na-

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08.

²⁹ § 84 odst. 3 zákona o obcích, srov. Kadečka, K. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 192-193.

³⁰ Čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR.

³¹ Srov. Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde, 2008. s. 74.

³² Např. nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07., rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

³³ Např. Vedral, J. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1328.

³⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č.j. 9 Ao 8/2011-68.

řízení hl. města Prahy o stanovení parkovacích zón³⁵ (vynesená již v době přijímání nového zákona o ochraně ovzduší), konstatují, že právní předpis obce (v tomto případě šlo o nařízení o parkovací zóně, které neurčitěmu okruhu osob, konkrétně vymezuje zpoplatněné území obce)³⁶ splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, jestliže pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost.³⁷

Rozdíl mezi postupem při vydávání obecně závazné vyhlášky a opatření obecné povahy je přitom zásadní především z pohledu adresátů těchto správních aktů. Zatímco totiž proces vydávání opatření obecné povahy počítá s účastí dotčené veřejnosti skrze připomínky a námítky³⁸, při vydávání právního předpisu obce žádné podobné právní nástroje dotčených osob, jakými by se zapojily do tohoto procesu tvorby, v právním řádu neexistují. Dlužno však doplnit, že změna formy právního předpisu obce z nařízení na obecně závaznou vyhlášku přeci jen přinesla v tomto směru jistý, byť poměrně nepatrný, posun.

Z § 6 zákona o místním referendu totiž *a contrario* vyplývá, že v místním referendu není přípustné rozhodovat o otázkách spadajících do přenesené působnosti obce, tedy včetně otázek souvisejících s vydáváním nařízení obce. Ačkoliv § 7 téhož zákona stanoví, že referendum nelze konat ani o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, platí, že je tímto zapovězeno toliko schvalování obecně závazných vyhlášek v místním referendu, nikoliv jejich navrhování. Proto v místním referendu mohou občané navrhnout podobu nízkoemisní zóny a tímto se alespoň z části podílet na jejím vydání. Neexistuje ovšem prázdný právní způsob, jak zastupitelstvo donutit ke schválení prostřednictvím místního referenda navrženou nízkoemisní obecně závaznou vyhlášku.³⁹

Vraťme se však k formě správního aktu o vyhlášení nízkoemisní zóny. I přes to, že správní akt, kterým jsou nízkoemisní zóny stanoveny, naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, tak z důvodu, že zákonodárce pro tento správní akt stanoví formu obecně závazné vyhlášky, musí obec postupovat podle právní úpravy určené pro vydávání obecně závazné vyhlášky v zákoně o obcích a nikoliv podle obecné právní úpravy vydávání opatření obecné povahy ve správním řádu

³⁵ Nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ § 23 zákona o pozemních komunikacích.

³⁷ Srov. metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra - Vzor obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanoví zóna s omezením provzu motorových vozidel na území obce. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=21732419>.

³⁸ § 172 správního řádu.

³⁹ Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011. s. 88.

(tuto skutečnost nelze překlenout ani materiálním pojetím opatření obecné povahy).⁴⁰

V úvahu by však mohlo připadat, že by se forma opatření obecné povahy přeci jen v rámci tvorby nízkoemisních zón mohla aplikovat, a to až následně po vydání obecně závazné vyhlášky o vyhlášení nízkoemisních zón. V § 14 odst. 4 je totiž uvedeno, že *místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v nízkoemisní zóně stanoví příslušný úřad postupem podle jiného zákona* (poznámkou pod čarou je odkázáno na zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů /zákon o silničním provozu/, ve znění pozdějších předpisů). Dále se zde stanoví, že *začátek a konec nízkoemisní zóny je označen svislou dopravní značkou podle jiného zákona* (poznámkou pod čarou je odkázáno opět na zákon o silničním provozu), *kteřá kromě příslušného omezení vymezí vozidla s emisními kategoriemi, kterým je vjezd do nízkoemisní zóny dovolen*.⁴¹ Přitom podle již poměrně ustálené judikatury je rozhodnutí o stanovení uvedeného zákazového dopravního značení podle zákona o silničním provozu opatřením obecné povahy a z důvodu absence vlastní procesní úpravy stanovení takového dopravního značení v zákoně o silničním provozu musí příslušný správní orgán postupovat podle obecné právní úpravy pro vydávání opatření obecné povahy ve správním řádu.⁴²

Podstatné je proto zodpovězení otázky, zda obecně závazná vyhláška o nízkoemisních zónách a zákazové nízkoemisní dopravní značení, jsou dva samostatné veřejně mocenské správní akty, ukládající povinnost svým adresátům, či nikoliv.

V případě, kdy bychom za správní akt označili jak nízkoemisní obecně závaznou vyhlášku tak i dopravní značení, znamenalo by to, že veřejnost, resp. dotčené osoby, by se přeci jen mohly skrze své námitky a připomínky zapojit do procesu stanovení nízkoemisních zón, a to v rámci rozhodování o stanovení právě nízkoemisního dopravního značení, které by bylo jako samostatný správní akt na základě shora uvedeného opatření obecné povahy a jako takové i vydáváno. Ačkoliv tento přístup, kdy jde v případě nízkoemisní obecně závazné vyhlášky a dopravního značení o dva správní akty ve stejné věci s překrývajícím se obsahem, ať už z hlediska systematického, či z hlediska praktického, není vhodný, lze uvést názor, že právě z důvodu uvedené ochrany osob dotčených předmětnou regulací nízkoemisními zónami je nutno dát přednost interpretaci ve prospěch adresátů této re-

⁴⁰ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010.

⁴¹ „Pro tyto účely lze využít svislou dopravní značku zóny typu IP 25, na které by byl zákaz vjezdu (B1) a dole text „mimo vozidla označená“ a symboly emisních kategorií s povoleným vjezdem do zóny“ (Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011).

⁴² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, sp. zn. 4 Ao 1/2009, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 7 Ao 3/2009.

gulace, „*tedy takové interpretaci, na jejímž základě dotčeným osobám náleží veřejná subjektivní práva v podobě možnosti zapojit se do procesu vydávání předmětné regulace dopravy, což umožňuje proces vydávání opatření obecné povahy ve správním řádu* (skrze rozhodnutí o stanovení dopravního značení).“⁴³

Domnívám se však, že stanovení nízkoe emisní dopravní značky není možné považovat za správní akt, tedy ani opatření obecné povahy. Podmínka toho, že opatření obecné povahy je jen takový akt, který ukládá povinnost, by se totiž beze zbytku musela projevit i v případě nízkoe emisního dopravního značení. Vztah mezi nízkoe emisní dopravní značkou a nízkoe emisní obecně závaznou vyhláškou lze však přirovnat ke vztahu mezi zákonem o silničním provozu a tzv. výstražným dopravním značením. Stejně jako např. výstražné dopravní značení *pozor nerovnost vozovky*,⁴⁴ neukládá účastníkovi silničního provozu povinnost, jež je odlišná od takové, kterou by účastníci provozu na tomto úseku měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích,⁴⁵ neboť povinnost přizpůsobit jízdu stavu pozemní komunikace plyne již ze zákona,⁴⁶ tak ani nízkoe emisní dopravní značení neukládá jinou povinnost, než jaká plyne z nízkoe emisní obecně závazné vyhlášky, neboť již v tomto právním předpisu obce jsou obsah a místo omezení nízkoe emisní zónou dostatečně přesně určeny.⁴⁷

Vyloučit lze i úvahy, že povinnosti stanoví jen až dopravní značení a nikoliv nízkoe emisní obecně závazná vyhláška, a to již jen proto, že z obecně závazné vyhlášky by principiálně měly plynout nějaké povinnosti vně postaveným adresátům.⁴⁸ Nemělo by tedy dle mého názoru dojít k takovému výkladu, na základě kterého by nízkoe emisní obecně závazná vyhláška byla aktem podmiňujícím, který by byl pouze „podkladem žádosti“ pro správní orgán, jenž je příslušný k stanovení nízkoe emisního dopravního značení (neměla by proto vnější působnost, byla by

⁴³ Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S., Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). Správní právo. 2013, roč. XLV, č. 1.

⁴⁴ „Nerovnost vozovky“ (č. A 7a), která upozorňuje na jednotlivé hrboly, výtluky, stružky nebo na úsek s nerovným povrchem vozovky (§ 7 odst. 1 písm. h) vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích.)

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008.

⁴⁶ § 4 zákona o silničním provozu

⁴⁷ Srov. metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra - Vzor obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanoví zóna s omezením provozu motorových vozidel na území obce. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=21732419>.

⁴⁸ Srov. Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde, 2008. s. 56. nebo také Průcha, P. Správní právo : obecná část. 7. vyd. Brno : Nakladatelství doplněk. 2007. s. 273. „Normativní správní akty jako obecně závazné právní předpisy upravují práva a povinnosti občanů jakožto fyzických a dále nejrůznějších právnických osob nepodřízených orgánům veřejné správy, a v tomto smyslu představují realizaci vnějších vztahů veřejné správy.“

jen podmiňujícím aktem regulace provozu, směřujícím vůči účastníkům silničního provozu až prostřednictvím finálního aktu stanovení dopravního značení).⁴⁹ Dle mého soudu tedy správním aktem ukládajícím povinnosti při tvorbě nízkoe emisních zón je obecně závazná vyhláška a stanovení nízkoe emisního dopravního značení je již jen úkon příslušného správního orgánu podobný tomu jako v případě výstražného dopravního značení.⁵⁰

Lze sice namítnout, že nízkoe emisní dopravní značení bude zřejmě vždy formálně patřit mezi zákazová dopravní značení, tedy značení, která podle zákona ukládají povinnosti,⁵¹ nicméně v případě, kdy je zákazovým dopravním značením „na pohled“ ukládána povinnost, která však již vyplývá z obecné právní úpravy, tak jako např. užití dopravní značky č. B 28 „Zákaz zastavení“, umístěná na mostě za účelem zdůraznění zákazu vyplývajícího z § 27 odst. 1 písm. l), řidič nesmí zastavit a stát na mostě,⁵² nejedná se v těchto případech stanovení dopravního značení o uložení povinnosti a nejde tedy ani o opatření obecné povahy. Nízkoe emisní dopravní značení tak má povahu výstražného dopravního značení, upozorňujícího na povinnost, která vyplývá z nízkoe emisní obecně závazné vyhlášky. To však zřejmě (dle dikce ustanovení zákona o ochraně ovzduší, které stanoví nutnost umístění nízkoe emisního dopravního značení k označení nízkoe emisní zóny) nic nemění na tom, že stanovení nízkoe emisního dopravního značení v terénu je nezbytné pro to, aby povinnosti regulace nízkoe emisní obecně závaznou vyhláškou byly pro účastníky provozu závazné a jejich porušení sankcionovatelné (resp. zákon za účelem perfekce obecně závazné vyhlášky o nízkoe emisní zóně předpokládá stanovení dopravního značení, podrobnosti viz dále v textu).

Navíc v opačném případě, pokud by mělo nízkoe emisní dopravní značení být samostatným správním aktem (opatřením obecné povahy) mohlo by dojít např. na základě námitky nebo připomínky dotčené osoby k jeho nevydání, a tedy ke zmaření regulace plynoucí z již schválené nízkoe emisní obecně závazné vyhlášky. Tento stav by byl zjevně v rozporu se zásadou zákazu zasahování do samostatné působnosti obce, ve které je nízkoe emisní obecně závazná vyhláška vydávána, výkonem působnosti přenesené, ve které se naopak stanoví nízkoe emisní dopravní značení. Pokud by totiž nebylo po řádném rozhodnutí o vyhlášení nízkoe emisní zóny obecně závaznou vyhláškou stanoveno dopravní značení, mohla by tato pře-

⁴⁹ Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 247.

⁵⁰ Koneckonců i sama důvodová zpráva uvádí, že stanovení nízkoe emisní zóny bude **plně** v kompetenci obce, s čímž by bylo rozhodnutí o stanovení nízkoe emisního dopravního značení jako o samostatném správním aktu (opatření obecné povahy) zjevně v rozporu. (Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011).

⁵¹ § 63 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.

⁵² Srov. Vraná, J., Leitner, M. Zákon o provozu na pozemních komunikacích a předpisy provádějící a související s komentářem. Praha: Linde, 2012, s. 255.

kážka v realizaci nízkoemisní zóny znamenat zřejmě i zásah přenesené působnosti do působnosti samostatné.

Uvádí-li tedy důvodová zpráva k nízkoemisním zónám, že koordinaci stanovení místní úpravy provozu, v souvislosti s nízkoemisní zónou, mezi obcí, která nízkoemisní zónu vyhlásila a příslušným správním orgánem, který dopravní značku stanoví (podle zákone o silničním provozu), bude zajišťovat obec, která *podá (popř. obcí pověřený zpracovatel organizace dopravy) k úřadu dle § 77 odst. 1 písm. c) popř. i a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, žádost o stanovení místní úpravy provozu, která bude mj. obsahovat datum rozmístění stálého dopravního značení v souladu s nařízením obce o vyhlášení nízkoemisní zóny*,⁵³ nemělo by se s ohledem na shora uvedené jednat o žádost v tom smyslu, že příslušný správní orgán rozhodne o stanovení dopravního značení, nebo jej zamítne, ale jde daleko spíše o jakési oznámení k zahájení (ode dne účinnosti nízkoemisní obecně závazné vyhlášky) stanovení nízkoemisního dopravního značení, na které má obec (na základě vydané obecně závazné vyhlášky o nízkoemisní zóně) z důvodů výše uvedených právní nárok.

Účast dotčených osob na realizaci nízkoemisních zón prostřednictvím řízení o vydání opatření obecné povahy ve správním řádu bude na základě uvedeného přístupu tedy vyloučena, a to především zjevnou vůlí zákonodárce stanovit povinnosti regulace nízkoemisní zónou ve formě obecně závazné vyhlášky obce. Dle mého soudu tak ani výklad dávající důraz na zásadu *in dubio pro libertate* (tedy umožnit účast dotčených osob na vymezení nízkoemisních zón skrze proces stanovení nízkoemisního dopravního značení) nemůže tento stav překlenout.⁵⁴ Na základě těchto závěrů však nelze *a priori* zcela vyloučit možnost soudního přezkumu nízkoemisní vyhlášky jako opatření obecné povahy (tedy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy), čemuž se věnuje až kapitola třetí *Ochrana před nízkoemisní zónou*.

Taková skutečnost, že by správním aktem ukládajícím povinnosti byla pouze nízkoemisní obecně závazná vyhláška a nikoliv na jejím základě stanovené (svou povahou informativní) dopravní značení, neznamená pouze výše uvedené důsledky v oblasti vydávání rozhodnutí o stanovení předmětného dopravního značení a s tím související práva osob jimi dotčenými (včetně možnosti soudního přezkumu), ale také důsledky v oblasti ukládání sankcí, za porušení omezení, stanovených nízkoemisní zónou.

⁵³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011.

⁵⁴ Opačný závěr viz Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S., Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). Správní právo. 2013, roč. XLV, č. 1.

Jestliže totiž „nízkoemisní povinnosti“ ukládá toliko příslušná obecně závazná vyhláška, tak porušení těchto povinností není přestupkem podle zákona o provozu na pozemních, tedy přestupkem za jednání, které je zakázáno místní úpravou provozu na pozemních komunikacích, ale jedná se o porušení přímo nízkoemisní obecně závazné vyhlášky.

Zatímco v případě přestupku podle zákona o silničním provozu by bylo možné uložit pokutu maximálně do 2000 Kč, a to v blokovém řízení,⁵⁵ porušením povinnosti plynoucí z obecně závazné vyhlášky je přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy podle zákona o přestupcích, na jehož základě lze uložit pokutu do 30 000 Kč.⁵⁶

Rozdíl však spočívá nejen v tom, že postih za naplnění skutkové podstaty přestupku proti pořádku ve věcech územní samosprávy je z hlediska správního trestání již na první pohled přísnější, ale rozdílné jsou i správní orgány, příslušné k jeho projednání ve správním řízení.

Zatímco k projednání přestupku za porušení povinnosti, vyplývající z dopravního značení (z místní regulace podle zákona o provozu na pozemních komunikacích) by byl příslušný pouze obecní úřad obce s rozšířenou působností, tak k projednání přestupku za porušení nízkoemisní obecně závazné vyhlášky je příslušná každá obec, ve které se přestupek stal (kde byla porušena nízkoemisní zóna).⁵⁷

B. Proces tvorby nízkoemisní zóny a výjimek z ní

Při vydávání zákazového nízkoemisního dopravního značení se tedy na základě shora uvedeného procesní úprava pro vydávání opatření obecné povahy ve správním řádu nepoužije a příslušný správní orgán bude postupovat toliko podle úpravy v zákoně o silničním provozu.⁵⁸ Jestliže se má dopravní značení stanovit na místní komunikaci, což bude nejčastější případ, bude tím obec v podstatě vykonávat samostatnou působnost k pozemní komunikaci, která je ze zákona v jejím vlastnictví. Ovšem na území obce se mohou nacházet i významné veřejně přístupné účelové komunikace, které mohou být ve vlastnictví jakýchkoliv fyzických nebo právnických osob. Může jít přitom i o takové účelové komunikace, u kterých pokud nedojde k neomezení provozu, bude zmařen účel nízkoemisní zóny (umožňují např. úplný průjezd částí obce).

Podle zákona o silničním provozu, na základě kterého se má příslušné dopravní značení stanovit, platí, že *místní a přechodnou úpravu provozu na pozem-*

⁵⁵ § 125c odst. 1 písm. k) (sběrná skutková podstata) ve spojení s odst. 6 písm. a) téhož ustanovení zákona o silničním provozu.

⁵⁶ § 46 odst. 2 a 3 zákona o přestupcích.

⁵⁷ § 53 zákona o přestupcích.

⁵⁸ § 77 a násl. zákona o silničním provozu.

ních komunikacích stanoví na veřejně přístupné účelové komunikaci vlastník se souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Vlastník veřejně přístupné účelové komunikace tedy nemůže umístit dopravní značení na svoji komunikaci pouze o své vlastní vůli, byť mu účelová komunikace patří,⁵⁹ na druhou stranu však správní orgán nemůže na této účelové pozemní komunikaci umístit dopravní značení, aniž by o to sám vlastník požádal.

V případě, kdy jde o nízkoemisní dopravní značení, které by se na veřejně přístupné účelové komunikaci mělo umístit na základě nízkoemisní obecně závazné vyhlášky, však může být na první pohled situace jiná.

Výchozí pro tuto problematiku je totiž skutečnost, že veřejně přístupné účelové komunikace, jako prostory sloužící k obecnému užívání,⁶⁰ jsou nesporně veřejným prostranstvím.⁶¹ Judikatura Ústavního soudu v souvislosti se zásahem obecně závazné vyhlášky do vlastnického práva v souvislosti s veřejným prostranstvím konstatuje, že „*vyjmutí prostor, vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství (jako tomu je právě u veřejně přístupných účelových komunikací - pozn. autora), z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec, jako veřejnoprávní korporace, veřejný zájem. Např. by to negativně zasáhlo rozhodování obcí v souvislosti s označováním veřejných prostranství, oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnost k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty, jakož i oprávnění ukládat pokuty za správní delikty související s udržováním pořádku na veřejných prostranstvích. Řada aspektů této veřejnoprávní regulace ostatně vlastníka nijak nezatěžuje, ale naopak mu jeho právní postavení, jako vlastníka takového pozemku, zlepšuje.*“⁶²

Z uvedené judikury tedy vyplývá, že nízkoemisní obecně závaznou vyhláškou lze regulovat dopravu i na veřejně přístupných účelových komunikacích, což ostatně potvrzuje i jiný nálezk Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, kde Ústavní soud mimo jiné posuzoval část obecně závazné vyhlášky, kterou se stanoví zákaz jízdy motorovými vozidly po parkových cestách za účelem dodržování čistoty veřejných prostranství. K tomuto ustanovení obecně závazné vyhlášky totiž Ústavní soud konstatoval, že přestože parková cesta může mít s ohledem na místní podmínky charakter místní či účelové komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, který neobsahuje žádné zmocnění k tomu, aby obec jeho problematiku dále upravila, lze toto pravidlo chápat jako výkon samostatné

⁵⁹ Srov. Kočí, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2011. s. 58.

⁶⁰ Viz § 19 zákona o pozemních komunikacích.

⁶¹ § 34 zákona o obcích.

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

působnosti obce v oblasti ochrany veřejné zeleně. Ústavní soud proto nevyhověl návrhu na zrušení napadeného ustanovení, neboť má za to, že město jím realizovalo svoji působnost ve smyslu ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích.

K právním účinkům (závaznosti) nízkoemisní obecně závazné vyhlášky však může dojít podle požadavků zákona o ochraně ovzduší až v případě stanovení příslušného dopravního značení, omezujícího vjezd na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Ačkoliv „nízkoemisní povinnosti“ stanoví pouze příslušná obecně závazná vyhláška (viz. předchozí podkapitola), shora uvedený postup při stanovení dopravního značení na veřejně přístupné účelové komunikaci se zřejmě musí uplatnit i v tomto případě, neboť tento postup (na který právní úprava stanovení nízkoemisních zón odkazuje) se vztahuje nejen na dopravní značení ukládající povinnosti, ale i na ostatní druhy dopravních značení, včetně těch, které povinnosti „originálně“ neukládají.

Obcí však může procházet vedle místních a účelových pozemních komunikací také průjezdní úsek silnice⁶³ (všech kategorií), jehož zařazení k regulaci nízkoemisní zónou může být (a často i bude) nezbytné k naplnění jejího účelu. Silnice I. třídy (byť u nich bude regulace nízkoemisní zónou umožněna zřejmě pouze výjimečně)⁶⁴ jsou ve vlastnictví státu a vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj. Obec nízkoemisní vyhláškou vydanou v samostatné působnosti tak může regulovat provoz na pozemních komunikacích ve vlastnictví státu a kraje, aniž by tu byla zákonem dána povinnost nějakého druhu souhlasu se stanovením nízkoemisního dopravního značení od těchto vlastníků, jak tomu je ve shora uvedeném případě veřejně přístupných účelových komunikací.

Ve všech případech stanovení dopravního značení podle zákona o silničním provozu dále zákon uvádí, že ke stanovení dopravního značení dojde po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie (případně Ministerstva vnitra).⁶⁵ Ačkoliv oba tyto orgány v dané věci nedisponují závazným stanoviskem,⁶⁶ nelze jejich vyjádření toliko z tohoto důvodu zlehčovat, neboť z hlediska ochrany veřejného zájmu na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komu-

⁶³ § 8 zákona o pozemních komunikacích.

⁶⁴ „Neboť existuje-li v některé lokalitě výjimečně dálnice nebo rychlostní silnice plnící funkci obchvatu a současně i průjezdní úsek silnice I. třídy (např. v aglomeracích), většinou bude možné v praxi konstatovat, že dálnice a rychlostní silnice kvůli omezenému přístupu na ně (kvůli velkým vzdálenostem míst, kde je možno na ně najet - mimoúrovňových křižovatek) neplní funkci jiné dálnice nebo silnice stejné nebo vyšší třídy, po které je možné zajistit obdobné dopravní spojení ve smyslu § 13 odst. 2 zákona.“ (Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011).

⁶⁵ § 77 / 1 písm. b) a c).

⁶⁶ Srov. Kovalčíková, D., Štändera, J. Zákon o provozu na pozemních komunikacích. 2. vyd, Praha: C. H. Beck, 2011. s. 160.

nikacích by jejich vyjádření mělo být klíčové.⁶⁷ Tato klíčovost však dle mého názoru neplatí v případě stanovení dopravního značení na základě obecně závazné vyhlášky o nízkoemisní zóně, neboť již přímo zákon vcelku přesně stanoví, v jakých případech a za jakých podmínek lze vyhlásit nízkoemisní zónu (včetně kategorií omezených vozidel), na rozdíl od běžného stanovení dopravního značení podle silničního zákona, a vyjádření policie se proto v těchto případech jeví jako spíše nadbytečné (plynulost a bezpečnost provozu zde z povahy věci již nebude tak důležitým předmětem posouzení).

Ke stanovení dopravního značení může dojít, resp. účastníky silničního provozu bude stanovená nízkoemisní zóna zavazovat, až ve chvíli, kdy nabude účinnosti nízkoemisní obecně závazná vyhláška. Zákon o ochraně ovzduší přitom stanoví, že účinnost obecně závazné vyhlášky o vyhlášení nízkoemisní zóny lze stanovit nejdříve 12 měsíců ode dne jejího vyhlášení⁶⁸ (tedy ode dne, kdy byla vyhláška vyvěšena na úřední desce příslušného obecního úřadu).⁶⁹

Až po uplynutí této lhůty a následném stanovení příslušného dopravního značení tedy může vyhláška zavazovat své adresáty povinnostmi, které budou účastníkům silničního provozu komunikovány tímto dopravním značením. Nízkoemisní dopravní značení se stanoví toliko na základě § 77 silničního zákona a nikoliv i za použití správního řádu, resp. obecné úpravy opatření obecné povahy, neboť se jedná o svou povahou informativní, byť vizuálně zákazové, dopravní značení, které nestanoví žádnou povinnost odlišnou od té, kterou ukládá obecně závazná vyhláška o vyhlášení nízkoemisních zón⁷⁰ (blíže viz předchozí podkapitola).

Nízkoemisní dopravní značení kromě příslušného omezení vymezí vozidla s emisními kategoriemi, kterým je vjezd do nízkoemisní zóny dovolen. Vjezd do nízkoemisní zóny je pak dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketou s uvedením příslušné emisní kategorie podle prováděcího právního předpisu.⁷¹ Tímto prováděcím právním předpisem je nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro nízkoemisní zóny, tj. konkrétní úprava třídění vozidel do emisních kategorií, které toto nařízení vlády definuje, dále technická specifikace podoby emisních plaket včetně ochranných prvků a grafickou podobu emisních plaket a stanoví rámec pro distribuci těchto plaket.⁷²

⁶⁷ Kočí, R., Kučerová, H. Silniční právo. Praha: Leges, 2009. s. 219.

⁶⁸ § 14 ods. 3 zákona o ochraně ovzduší.

⁶⁹ 12 odst. 1 zákona o obcích.

⁷⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č.j. 4 Ao 1/2009-58.

⁷¹ § 14 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.

⁷² Důvodová zpráva k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro nízkoemisní zóny, dostupná na: http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment?id=zd_rack8yfdrh7f.doc.

Vjezd do nízkoemisní zóny je pak dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plakétou s uvedením příslušné emisní kategorie podle předmětného nařízení vlády a v souladu s podmínkami stanovenými příslušnou dopravní značkou.⁷³ Zákon o ochraně ovzduší však umožňuje dva druhy výjimek z uvedeného omezení provozu v nízkoemisních zónách.⁷⁴ Jednak jde o výjimky stanovené přímo zákonem a dále o výjimky udělené obcím.⁷⁵ Zatímco zákonné výjimky z omezení provozu v nízkoemisních zónách jsou upraveny genericky, tzn. výčet vozidel, na která se výjimka vztahuje, je vymezen druhy vozidel (jako například vozidla integrovaného záchranného systému, vojenská vozidla atd.),⁷⁶ obec může udělit ze zákonem stanovených důvodů trvalou nebo dočasnou výjimku toliko individuálně, tedy pro konkrétně určené motorové vozidlo.⁷⁷

Jelikož se jedná o výjimku z obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti a navíc není nikde výslovně uvedeno, v jaké působnosti se tato výjimka vydává, platí, že se rozhodnutí o výjimce vydává v samostatné působnosti obce.⁷⁸ Z důvodu, že rozhodnutí o ní není vyhrazeno zákonem o obcích (ani jiným zákonem) žádnému z orgánů obce, rozhoduje o ní v rámci tzv. zbytkové pravomoci rada obce a v obcích bez rady starosta obce,⁷⁹ ledaže si rozhodování o výjimkách vyhradí svým usnesením samo zastupitelstvo obce.⁸⁰ Před tímto určením příslušného orgánu obce podle zákona o obcích má však přednost případné určení příslušného orgánu obce přímo podle nízkoemisní obecně závazné vyhlášky, neboť jelikož se na rozhodování o povolení výjimek vztahují ustanovení správního řádu o správním řízení, bude k tomuto rozhodnutí věcně příslušný ten orgán obce, o kterém to příslušné ustanovení obecně závazné vyhlášky stanoví (§ 10 správního řádu).⁸¹ Obec, resp. její zastupitelstvo tak může v rámci vyhlášení nízkoemisní

⁷³ § 14 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.

⁷⁴ Pro úplnost lze dodat, že obec může vyhláškou stanovit, že se omezení vjezdu do nízkoemisní zóny nevztahuje na osoby s trvalým pobytem na území nízkoemisní zóny, což lze za výjimku považovat taktéž (§ 14 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší).

⁷⁵ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011.

⁷⁶ Příloha č. 8 k zákonu o ochraně ovzduší.

⁷⁷ Udělovat jiné výjimky z nízkoemisní obecně závazné vyhlášky než které umožňuje zákon o ochraně ovzduší je vyloučeno, v opačném případě by šlo o postup v rozporu se zákonem.

⁷⁸ Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost (§ 8 zákona o obcích).

⁷⁹ Rada či starosta obce však mohou tuto působnost svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo z části, a to ať už z důvodu jejich nedostatečné odbornosti pro rozhodování v této oblasti, nebo z důvodů úspory času těchto zastupitelů.

⁸⁰ § 102 odst. 3 a § 99 odst. 2 zákona o obcích.

⁸¹ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 7/2006.

zóny určit, který orgán obce bude o povolování výjimek z omezení nízkoe emisní zónou rozhodovat. Výsledkem rozhodnutí o výjimce je individuální správní akt.

Forma individuálního rozhodnutí (správní akt) pro udělování výjimek je jistě (jediná) vhodná v případě výjimky z důvodu *nemoci, bezmoci nebo jiného postižení osoby*.⁸² Ovšem například v případech udělování výjimky z důvodu *zásadního významu pro podnikání, kde by omezení provozu v nízkoe emisní zóně mohlo výrazně ohrozit nebo znemožnit podnikání*,⁸³ lze již litovat, že obcím nebylo umožněno udělovat výjimky podobně plošným způsobem, jak to činí zákon o ochraně ovzduší (bylo by to přinejmenším praktické). Například v případě, kdy by obec s nízkoe emisní zónou na základě posledně zmíněného důvodu chtěla (resp. v rámci samostatné působnosti by se tak prostřednictvím příslušného orgánu rozhodla) udělit výjimku všem vozidlům kategorie L - autoškoly,⁸⁴ by forma obecné výjimky obce byla na místě. Vhodnost takové plošné obecní výjimky by přicházela v úvahu také v rámci *pracovní doby žadatelů o výjimku neumožňující přepravovat se hromadnou dopravou*,⁸⁵ a to v souvislosti s neurčitou skupinou zaměstnanců, pracujících na konkrétním pracovišti apod.

Takový postup však vylučuje dikce zákona o ochraně ovzduší, kde je stanoveno, že se jedná o výjimku individuální.⁸⁶ Pokud by v předmětném ustanovení toto označení nebylo, resp. výjimku by bylo možné udělovat v návaznosti na konkrétní skutkovou podstatu i neurčitě vymezeným adresátům, jednalo by se, z důvodu pojmových znaků takového rozhodnutí o plošné výjimce, o opatření obecné povahy,⁸⁷ včetně povinnosti dodržet postup pro vydávání této formy ve správním řádu (materiální přístup k této formě totiž velí, aby jako opatření obecné povahy byl vydán každý správní akt, který naplní příslušné pojmové znaky a současně mu zákon nepřiděluje jinou formu správní činnosti).⁸⁸

⁸² § 14 odst. 6 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

⁸³ § 14 odst. 6 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

⁸⁴ Není bez zajímavosti, že jedna z připomínek k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro nízkoe emisní zóny, požadovala, aby tato vozidla byla vyloučena z regulace nízkoe emisní zónou již na zákonné úrovni pro všechny obce (viz Vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro nízkoe emisní zóny, dostupné na: http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment?id=vp_rack8yhdu5ma.doc).

⁸⁵ § 14 odst. 6 písm. b) zákona o ochraně ovzduší.

⁸⁶ § 14 odst. 5 a 6 zákona o ochraně ovzduší.

⁸⁷ Neboť taková výjimka by v konkrétních případech (konkrétní předmět regulace) totiž jednak stanovila práva všem účastníkům provozu, kteří naplní příslušnou skutkovou podstatu, obsaženou ve výjimce (neurčitě vymezená skupina adresátů), se daným zákazem plynoucím z nízkoe emisní zóny neřídit a současně stanovila povinnost veřejné správě takové osoby za nerespektování zákazu nesankcionovat.

⁸⁸ S jiný závěrem k formě povolování výjimek z povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou se lze setkat ve Stanovisku odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 7/2006.

Zákon o ochraně ovzduší však, jak již bylo uvedeno, označením výjimky za individuální, formu opatření obecné povahy vylučuje, a tak o výjimce vede v samostatné působnosti příslušný orgán obce správní řízení podle § 9 správního řádu⁸⁹ (nízkoemisní obecně závazná vyhláška přitom nemůže vyloučit pro rozhodování o udělení výjimky použití správního řádu, to lze jen zákonem - jednalo by se o postup *ultra vires*), jehož výsledkem je vydání individuálního správního rozhodnutí.⁹⁰

Ze skutečnost, že je rozhodnutí o výjimce z nízkoemisní zóny vydáno obcí v samostatné působnosti, pak vyplývají důsledky zejména do řízení o případném opravném prostředku proti němu (více viz kapitola 3 Ochrana před nízkoemisními zónami).

3. Ochrana před nízkoemisními zónami

Nízkoemisní zóny, jak je uvedeno již v úvodu, jsou právním institutem, který má především sloužit k ochraně čistého ovzduší, jako jednoho ze základních předpokladů příznivého životního prostředí, na které má každý (v mezích zákona) ústavním pořádkem garantované právo.⁹¹

Na druhou stranu se však regulace nízkoemisní zónou dotýká právní sféry široké veřejnosti i v negativním smyslu, v podobě možného trvalého vyloučení z provozu motorového silničního vozidla v konkrétní nízkoemisní zóně vlastníků či provozovatelů starších vozidel s horší emisní kategorií.⁹² Těchto osob přitom vzhledem k faktu, že vozový park motorových vozidel ČR s výjimkou malých užitkových automobilů kategorie N1 je extrémně starý,⁹³ je zřejmě velký počet. Jelikož, jak vyplývá z předchozí kapitoly, při stanovení nízkoemisní zóny se nemohou takto dotčené osoby významnějším způsobem podílet na samotné tvorbě rozhodnutí o nízkoemisní zóně, zabývá se tato kapitola otázkou možnosti soudní ochrany těchto osob (dotčených regulací nízkoemisními zónami), resp. možnostmi soudního přezkumu nízkoemisních zón. V závěru této kapitoly bude pozor-

V něm je uvedeno, že o „obecných“ výjimkách (které se nevztahují ke konkrétním subjektům) rozhoduje usnesením toliko na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce. Nezhlednění formy opatření obecné povahy při této úvaze je však zřejmě dáno obdobím vydání tohoto stanoviska, kdy ještě současný klíčový materiální přístup k formě opatření obecné povahy nebyl judikován.

⁸⁹ Tak jako např. v případě ukládání pokut na základě §§ 58 a 59 zákona o obcích.

⁹⁰ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09. Podobně také stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 7/2006.

⁹¹ Čl. 35 odst. 1 Listiny (Každý má právo na příznivé životní prostředí.) ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny.

⁹² Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011.

⁹³ Zpráva o životním prostředí České republiky 2011, Ministerstvo životního prostředí ČR, Dostupná z: [http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.env.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf)

nost věnována také možnostem opravných prostředků před vydáním zamítavého rozhodnutí o žádosti o udělení výjimky z nízkoemisní zóny.

Stejně jako každá jiná obecně závazná vyhláška, může být i obecně závazná vyhláška vyhlášující nízkoemisní zóny v rozporu se zákonem. A to ať už z důvodů procesněprávních (např. nezveřejnění obecně závazné vyhlášky na úřední desce obecního úřadu),⁹⁴ nebo také hmotněprávních - nízkoemisní obecně závazná vyhláška, resp. povinnost jí ukládaná by např. nemusela obstát v tzv. „testu proporcionality“⁹⁵ (např. pro příliš široké vymezení omezovaného území apod.).

To zda a jakým způsobem jsou případně nezákonné nízkoemisní zóny soudně přezkoumatelné, úzce souvisí s tím, o jakou formu činnosti veřejné správy se v případě nízkoemisních zón jedná. Jak je již výše uvedeno, starý zákon o ochraně ovzduší výslovně stanovil, že nízkoemisní zóna se vydává jako nařízení obce, zatímco nový zákon formu vyhlášení nízkoemisní zóny označuje jako obecně závaznou vyhlášku obce.⁹⁶

I přes tento rozdíl však v obou případech jde o formu právního předpisu obce, jehož soudní kontrola spadá výlučně do režimu ústavního soudnictví, resp. pouze Ústavnímu soudu přísluší rozhodovat o ústavnosti a zákonnosti právních předpisů obcí. Na první pohled se tedy jeví otázka příslušnosti k soudnímu přezkumu obecně závazných vyhlášek o vyhlášení nízkoemisních zón jako zcela bezproblémová, ovšem jak již bylo v předchozí kapitole naznačeno, není tomu tak.

Jedním z usnesení Ústavního soudu totiž v případě jiného (avšak podobného) právního předpisu obce, kterým se reguluje provoz na pozemní komunikaci v obci, došlo k odmítnutí návrhu na zrušení takového právního předpisu obce, a to právě z důvodu nedostatku příslušnosti.⁹⁷ Šlo o rozhodnutí ve věci právního předpisu obce (nařízení), kterým se vymezují oblasti obce, kde lze užít místní komunikaci ke stání pouze za poplatek (dále jen nařízení o parkovací zóně).⁹⁸ Jelikož v nařízení o parkovací zóně se vymezí konkrétní oblasti na pozemních komunikacích v obci, pro které platí povinnost, jež je omezením pro účastníky provozu na pozemních komunikacích. Takto regulované oblasti se současně vymezí (stejně jako u nízkoemisních zón) příslušným dopravním značením, jsou si instituty nízkoemisní zóny a parkovací zóny v tomto ohledu podobné.

⁹⁴ § 12 odst. 1 zákona o obcích.

⁹⁵ V oblasti místní regulace dopravy srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008.

⁹⁶ § 14 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 449/0 na vydání zákona o ochraně ovzduší, ze dne 20. července 2011.

⁹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

⁹⁸ § 23 zákona o pozemních komunikacích.

I přes to, že nařízení o parkovací zóně má mít výslovně podle dikce zákona formu právního předpisu obce (k jehož přezkumu je příslušný Ústavní soud), Ústavní soud konstatoval, že předmětné nařízení materiálně není nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení, a splňuje tedy definiční znaky opatření obecné povahy, když pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost (srov. předchozí kapitola). V návaznosti na to Ústavní soud dále konstatoval, že *v kontextu zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky, již nadále není udržitelný právní názor o normativním charakteru místního prostorového určení (konkrétního předmětu normy), když v souladu se setrvale uplatňovanou snahou o zvyšování standardu ochrany veřejných subjektivních práv, je namístě jeho posouzení jako opatření obecné povahy,*⁹⁹ k jehož přezkumu jsou příslušné krajské soudy ve správním soudnictví (nikoliv soud Ústavní).

Z důvodů formální a obsahové podobnosti nařízení o parkovací zóně a obecně závazné vyhlášky o nízkoemisní zóně, lze uvažovat o platnosti uvedených závěrů Ústavního soudu (učiněných ve věci nařízení o parkovací zóně), i pro nařízení o nízkoemisní zóně. To by znamenalo, že by k soudnímu přezkumu nízkoemisní obecně závazné vyhlášky byl příslušný správní soud v rámci přezkumu opatření obecné povahy. V takovém soudním řízení by se sice zkoumalo (stejně jako v případě přezkumu jakékoli jiné obecně závazné vyhlášky jako právního předpisu obce před Ústavním soudem), zda v otázce dodržení zákonnosti procesu vydání vyhlášky o nízkoemisní zóně nebyl porušen proces vydání obecně závazné vyhlášky (nikoliv proces vydání opatření obecné povahy), ovšem podstatný rozdíl by spočíval v šíři skupiny osob, které by byly aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky o nízkoemisní zóně jako opatření obecné povahy.¹⁰⁰

Zatímco v případě přezkumu nízkoemisní obecně závazné vyhlášky jako právního předpisu obce mohou podat návrh na její zrušení toliko specifické subjekty, jako např. vláda, skupina poslanců nebo senátorů atd.,¹⁰¹ tak v případě přezkumu nízkoemisní obecně závazné vyhlášky jako opatření obecné povahy může podat návrh na její zrušení každý, kdo tvrdí, že je nízkoemisní zónou dotčen na své právní sféře¹⁰² (v úvahu by pak připadala široká a pestrá skupina účastníků silničního provozu).

⁹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

¹⁰⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č.j. 9 Ao 8/2011-68.

¹⁰¹ § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Výjimkou je pouze nepřímý návrh na zrušení podzákonného právního předpisu skrze ústavní stížnost, ovšem pouze v případech porušení práv garantovaných ústavním pořádkem (§ 74 zákona o Ústavním soudu).

¹⁰² § 101a odst. 1 soudní řád správní.

Spornou otázkou však je, zda je vůbec přípustné, aby na základě výslovného zákonného zmocnění vydané nařízení či vyhláška, mohly být přezkoumávány jako opatření obecné povahy (jak o tom v ve výše uvedeném případě parkovacích zón rozhodl Ústavní soud). Lze totiž uvést názor, že za situace, kdy je správní orgán zmocněn vydat v daném případě toliko obecně závaznou vyhlášku, ačkoliv je zjevné, že správní akt, jímž jsou nízkoemisní zóny stanoveny, naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, není možné nejen tento akt jako opatření obecné povahy vydávat, ale ani jej případně jako opatření obecné povahy podrobovat soudnímu přezkumu podle soudního řádu správního. Ani materiální pojmání opatření obecné povahy totiž nemůže překlenout skutečnost, že vůli zákonodárce bylo rozhodovat o nízkoemisní zóně formou normativního správního aktu.^{103,104}

Vývoj další judikatury v souladu s právě uvedeným názorem naznačuje, že minimálně v případě obecně závazných vyhlášek obcí, byť by byly pojmově (i co do oblasti úpravy) srovnatelné s odmítnutým nařízením o parkovacích zónách, nebude tento materiální přístup (s možným přívlastkem „za každou cenu“) aplikován.

V poměrně nedávném nálezu Ústavní soud totiž meritorně rozhodl (jako příslušný soud) o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky o místním poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí obce, vydané na základě zmocnění zákona o místních poplatcích, kde je stanoveno, že obec může obecně závaznou vyhláškou zavést poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou.¹⁰⁵

Touto obecně závaznou vyhláškou tedy může obec zpoplatnit vymezený úsek pozemní komunikace (za podmínky, že vybraný úsek odpovídá pojmu *vybrané místo* podle zákona o místních poplatcích),¹⁰⁶ a to tím způsobem, že se na základě předmětné obecně závazné vyhlášky stanoví v místě, které tato obecně závazná vyhláška vymezuje, dopravní značení. Příslušnou dopravní značkou je přitom nutno rozumět dopravní značku podle zákona o provozu na pozemních komunikacích

¹⁰³ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2012, sp. zn. 2 Ao 3/2010, ke je uvedeno, že „za situace, kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost státního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze ze strany soudu z obsahu vydaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný, než zákonem výslovně předvídaný.“ K tomu také Bahýřlová, L. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In JUDr. Ing. Radovan Dávid, Ph.D., JUDr. David Sehnálek, Ph.D., JUDr. Jiří Valdhan, Ph.D. Dny práva – 2010 – Days of Law [online]. Brno : Masarykova Univerzita, 2010. s. 18. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html>.

¹⁰⁴ Více viz Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S., Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). Správní právo. 2013, roč. XLV, č. 1.

¹⁰⁵ § 10 a § 14 zákona o místních poplatcích ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁶ Jak jej vymezil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/2000.

„Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ (č. B11), pod kterou bude umístěna dodatková tabulka č. E12 s textem např. „Vjezd povolen po zaplacení poplatku“ (může být uvedena i výše poplatku).¹⁰⁷

Obdobně jako v případě právních předpisů obcí o parkovacích zónách a o nízkoemisních zónách je účelem obecně závazné vyhlášky o zpoplatnění vjezdu především regulace (limitace) vozidel ve vybraných oblastech a částečně pak též zajištění rozpočtových příjmů obce^{108,109} a současně jde ve všech těchto případech o regulaci vedoucí ke stanovení příslušného omezujícího dopravního značení. I kdyby snad nešlo v souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky o zpoplatnění vjezdu o stanovení zákazového dopravního značení spolu s doplňkovou výjimkovou tabulkou, tak jako tomu bylo v shora uvedeném souzeném případě, ale pouze o dodatečné doplnění již existujícího dopravního značení zakazujícího vjezd na pozemní komunikaci (dříve stanoveného na základě samostatného rozhodnutí podle zákona o silničním provozu jako opatření obecné povahy) o dodatkovou tabulku, stanovící výjimku z tohoto zákazu, stále by se jednalo o obecně závaznou vyhlášku naplňující pojmové znaky opatření obecné povahy, neboť v tomto případě práva a povinnosti nestanoví pouze značka zákazová (č. B11). Předmětná dodatková tabulka, o jejímž stanovení by bylo v takovém případě rozhodnuto obecně závaznou vyhláškou o zpoplatnění vjezdu, totiž stanoví práva všem účastníkům provozu, kterým bylo vydáno příslušné povolení k vjezdu s motorovým vozidlem, se daným zákazem neřídit a současně povinnost veřejné správě takové osoby za nerespektování zákazu nesankcionovat.

Lze tedy shrnout, že nařízení o parkovací zóně je pro účely určení příslušnosti soudu k jeho soudnímu přezkumu srovnatelné s obecně závaznou vyhláškou o zpoplatnění vjezdu. Ovšem v případě obecně závazné vyhlášky o zpoplatnění vjezdu Ústavní soud nejen že se svým předchozím názorem (obsaženým v předmětném usnesení o nařízení obce o parkovací zóně), o povaze těchto právních

¹⁰⁷ Viz metodika Ministerstva vnitra, Edice dobré správní praxe, dokument Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad), s. 30, dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/edsp-obecni-dane-web-pdf.aspx>; stejně tak i Kadečka, S. Zákon o místních poplatcích a předpisy související: komentář. Praha: C.H. Beck, 2005. s. 79.

¹⁰⁸ Kadečka, S. Zákon o místních poplatcích a předpisy související: komentář. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 75. Srov. také Pelc, V. Místní poplatky. Oprávnění obcí. Povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 8.1 (Poplatek má vedle rozpočtového významu též roli regulační – má napomoci limitovat pohyb motorových vozidel v konkrétních částech obce).

¹⁰⁹ U nízkoemisních zón jde především o regulaci za účelem zlepšení kvality ovzduší a poplatek za plakety slouží především k pokrytí výdajů na proces výroby a distribuce plakety a v případě parkovacích zón jde o regulaci za účelem „organizování dopravy na území obce a nikoliv tedy pro účely naplnění obecních pokladen (jde o výkon přenesené působnosti, a nikoliv vlastnických práv obce)“ viz Faster, P., Čech, J., Zákon o pozemních komunikacích s komentářem. 11. vyd. Praha: Linde, 2012. s. 73.

předpisů obce, které nejsou materiálně nic jiného, než rozhodnutí o stanovení dopravního značení, neřídil a tuto obecně závaznou vyhlášku obce o zpoplatnění vjezdu na pozemní komunikaci přezkoumával v rámci řízení o návrhu na zrušení právního předpisu obce (nikoliv v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy, ke kterému jsou příslušné správní soudy), ale v odůvodnění předmětného nálezu se s tímto názorem, že by mohlo jít o opatření obecné povahy (jako v předchozím usnesení), ani nijak nevypořádával.¹¹⁰

Ostatně platí, že v případě pléna (ve kterém bylo v obou shora uvedených případech právních předpisů obce rozhodováno) může dojít ke změně právního názoru *en passant*, bez zaujetí zvláštního stanoviska (kterým by plénum doposud zastávaný právní názor překonalo).¹¹¹ V našem případě navíc rozhodnutí ve věci parkovacích zón bylo ve formě „pouhého“ usnesení, zatímco rozhodnutí Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky o zpoplatnění vjezdu má formu nálezu. Přitom obecně závazný ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy je pouze nález, kterým se rozhoduje ve věci samé, nikoliv usnesení o odmítnutí, kterým se ve věci samé nerozhoduje.¹¹²

Na základě uvedeného vývoje judikatury Ústavního soudu si proto myslím, že případný návrh na zrušení nízkoemisní zóny jako právního předpisu u Ústavního soudu by nebyl odmítnut pro nepřislusnost. Domnívám se tedy, že nízkoemisní obecně závazné vyhlášky budou podléhat přezkumu Ústavním soudem jako právní předpis, což sice znamená nižší úroveň ochrany veřejných subjektivních práv jejich adresátů, na druhou stranu však tento postup zachovává právní jistotu (která, bude-li se zákonem jasně daná forma normativního správního aktu soudem materiálně přezkoumávat a rušit jako opatření obecné povahy, je ohrožena) a respektuje vůli zákonodárce a tím i principy dělby moci.¹¹³

Nehledě na uvedený vývoj judikatury Ústavního soudu, nejsem přesvědčen o správnosti závěrů učiněných Ústavním soudem v usnesení o odmítnutí návrhu na zrušení nařízení o parkovacích zónách, neboť se mi jeví předmětný přístup Ústavního soudu jako přílišné otevření materiálního pojetí opatření obecné povahy. Přikláním se spíše k názorům, že by se o opatření obecné povahy mohlo

¹¹⁰ Navazuje na judikaturu ve věci obecně závazných vyhlášek, kdy i obecně závazné vyhlášky s konkrétním předmětem regulace jsou přezkoumávány jako právní předpisy, např. obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku, kde je dokonce regulace konkrétních míst pro neurčitě vymezené adresáty judikaturou Ústavního soudu označena za žádoucí. (Srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04, nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05, nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 129/2007 Sb.).

¹¹¹ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 103.

¹¹² Šimíček, V. Ústavní stížnost. 3. vyd. Praha: Linde. 2005. s. 281.

¹¹³ Srov. opačný názor Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S., Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). Správní právo. 2013, roč. XLV, č. 1.

(a mělo) po naplnění jeho pojmových znaků jednat (včetně návaznosti na soudní přezkum) pouze tam, kde zákon správní formu pro dané rozhodnutí výslovně nestanoví, tedy jakési formálně-materiální pojetí.

To ovšem nic nemění na tom, že nízkoemisní obecně závazné vyhlášky skutečně naplňují pojmové znaky opatření obecné povahy a tento nesoulad by měl být napraven (jedině) cestou změny zákona (viz následující kapitola).

Jak je uvedeno výše, závěr této kapitoly patří problematice opravných prostředků před vydáním zamítavého rozhodnutí o žádosti k udělení výjimky z omezení nízkoemisní zónou. Jelikož jde o rozhodnutí vydané ve správním řízení, může osoba, jejíž žádosti o výjimku nebylo vyhověno, podat proti tomuto rozhodnutí odvolání.¹¹⁴ Odvolacím orgánem je v tomto případě krajský úřad,¹¹⁵ který z důvodu, že se jedná o rozhodnutí o výjimce vydávané v samostatné působnosti obce, nemůže rozhodnutí o výjimce z nízkoemisní zóny sám změnit nebo nahradit,¹¹⁶ je však ústavně konformní, aby bylo takové rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání.

V souvislosti s možností přezkumu vydaného rozhodnutí o žádosti o udělení výjimky z omezení nízkoemisní zóny je pak podstatné, zda nízkoemisní obecně závazná vyhláška stanoví nějaký rámec, ve kterém by mělo být o výjimce rozhodováno.¹¹⁷ Pokud by nízkoemisní obecně závazná vyhláška žádný takový rámec nestanovila, mohla by hrozit nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí o výjimce.¹¹⁸ Avšak i v případě, kdy tento rámec v nízkoemisní obecně závazné vyhlášce stanoven není, lze již v samotném správním řádu shledat jakýsi minimální rámec pro takové rozhodnutí (zejména § 2 až 8 správního řádu).¹¹⁹ Nicméně i s ohledem na již ustálenou judikaturu Ústavního soudu, kde je konstatováno, že „neurčitost ustanovení právních předpisů, kde intenzita neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů, znamená rozpor s principem právní jistoty, jakožto jedním ze znaků demokra-

¹¹⁴ § 81 a násl. správního řádu.

¹¹⁵ 178 odst. 2 správního řádu.

¹¹⁶ „To dopovídá skutečnosti, že řízení před odvolacím orgánem má vždy povahu výkonu státní správy a v důsledku příp. změny takového rozhodnutí v tomto řízení by fakticky došlo k (nepřípustnému, pozn. aut.) nahrazení rozhodnutí svou povahou samosprávného rozhodnutím svou povahou státněsprávním. (Skulová, S., et al. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 251).

¹¹⁷ Stanovení takového rámce je doporučeno metodickým materiálem odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra – Vzor obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanoví zóna s omezením provozu motorových vozidel na území obce. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=21732419>. Na tomto místě je uvedeno, že „obec jasně a konkrétně vymezí jaké podmínky pro získání výjimky je nutno splnit“.

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.

¹¹⁹ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 2/2011.

tického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy“¹²⁰ lze jediné doporučit, aby rámec pro rozhodnutí o výjimce z omezení nízkoemisní zónou byl co možná nejpodrobněji v nízkoemisní obecně závazné vyhlášce stanoven.

4. Závěrečné úvahy de lege ferenda

Jednou z na první pohled nejvýraznějších změn institutu nízkoemisních zón podle nového zákona o ochraně ovzduší je změna formy správního aktu, kterým se vyhláší nízkoemisní zóna, a to z nařízení obce na obecně závaznou vyhlášku. Správní akt vyhlášení nízkoemisní zóny však naplňuje daleko spíše pojmové znaky opatření obecné povahy než znaky právního předpisu obce. Proto *de lege ferenda* navrhuji změnu právní úpravy tak, aby zákon o ochraně ovzduší výslovně stanovil, že nízkoemisní zóna se vyhláší jako opatření obecné povahy. Tím bude dána dotčené veřejnosti, resp. dotčeným osobám, jejichž počet může být v těchto případech regulace opravdu veliký, možnost zapojit se připomínkami a námitkami do procesu jejího vyhlášení, což za současného stavu možné není. Jedině tak bude právní úprava dána do souladu s účelem zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky, tedy se snahou o zvyšování standardu ochrany veřejných subjektivních práv, která k zavedení opatření obecné povahy do našeho právního řádu nepochybně vedla.¹²¹ Bude tím současně odstraněna jistá neopodstatněná diskrepance ve vztahu k místní regulaci pozemní dopravy, která je jako opatření obecné povahy na základě zákona o silničním provozu vydávána (a přitom se ve většině případů nedotýká tak velkého území jako u nízkoemisních zón).

Forma opatření obecné povahy pro vyhlášení nízkoemisní zóny současně umožní soudní přezkum nízkoemisních zón ve správním (nikoliv ústavním) soudnictví, a to v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, což zajistí dotčeným osobám aktivní legitimaci k podání takového návrhu. Aktivně legitimována by již nebyla jen specifická skupina subjektů jako v případě právního předpisu obce.¹²²

¹²⁰ „Od měst a obcí (zejména menších obcí) nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.“ (Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09).

¹²¹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

¹²² Byť je pravdou, že na druhou stranu nevýhodou, soudního přezkumu opatření obecné povahy oproti právnímu předpisu obce, je pro adresáta lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kdy pro přezkum právního předpisu obce limitace lhůtou není (podle § 101b soudního řádu správního návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout).

Vydání nízkoemisního opatření obecné povahy může přitom nadále spadat do samostatné působnosti obce a příslušná právní úprava může i výslovně stanovit, že jde o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce (tak jak je tomu za současné právní úpravy). Současně by novelizací mohl být vyřešen dnes poněkud (ve shora uvedeném smyslu) nejasný vztah mezi vyhlášením nízkoemisní zóny a stanovením dopravního značení.

Do procesu tvorby správního aktu o vyhlášení nízkoemisní zóny ve formě opatření obecné povahy by například mohly být vloženy povinnosti, které jsou dnes upraveny pro rozhodování o stanovení dopravního značení v zákoně o silničním provozu (předchozí písemné vyjádření příslušného orgánu policie apod.). Samotné stanovení dopravního značení v těchto případech by tedy mohlo být již toliko technickým úkonem, provedeným přímo již na základě nízkoemisního opatření obecné povahy a dopravní značení by tak nemusel stanovit jiný správní orgán.¹²³

Jiné řešení vztahu mezi správním aktem vyhlášení nízkoemisní zóny (v samostatné působnosti) a stanovením dopravního značení, by mohlo spočívat v zachování rozhodování příslušného správního orgánu o stanovení dopravního značení v (přenesené působnosti). Rozhodnutí o tom, že bude vyhlášena nízkoemisní zóna (a v jakém rozsahu), by spadalo do samostatné působnosti zastupitelstva obce, rozhodnutí o stanovení příslušného nízkoemisního dopravního značení by bylo následně vydáno příslušným správním orgánem (podle úpravy obsažené v zákoně o silničním provozu) v přenesené působnosti a soužilo by jako podklad pro vydání opatření obecné povahy o vyhlášení nízkoemisní zóny, přičemž konečné přijetí (tj. schválení a vydání) nízkoemisní zóny by tedy spadalo opět do samostatné působnosti obce (zastupitelstva).¹²⁴ Domnívám se však, že podobná zákonem stanovená interakce obce a příslušného správního orgánu (samostatné a přenesené působnosti) při vydávání nízkoemisní zóny by z důvodů shora uvedených neměla své opodstatnění (které ostatně nemá již dnes).

Pokud by obce chtěla regulovat nízkoemisní zónou provoz na veřejně přístupné účelové komunikaci ve vlastnictví například občana obce, který by tuto regulaci odmítal, nelze zřejmě *de lege lata* na tuto komunikaci danou regulaci nízkoemisní zónou vztáhnout bez jeho souhlasu (z důvodu právní úpravy stanovení dopravního značení na veřejně přístupné účelové komunikaci), a to ani v případech, kdy to bude pro naplnění účelu nízkoemisní zóny nezbytné. *De lege ferenda* proto lze navrhnout úpravu, která by danou nízkoemisní regulaci na veřejně přístupných účelových komunikacích umožňovala i přes nesouhlas jejich vlastníků,

¹²³ Srov. Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S., Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). Správní právo. 2013, roč. XLV, č. 1.

¹²⁴ Srov. případ územního plánování viz Průcha, P. Místní správa. Brno : Masarykova univerzita. 2011. s. 83.

a to při současném respektování ústavních principů a zásad (v duchu judikatury Ústavního soudu v oblasti veřejných prostranství).

Dále zákon o ochraně ovzduší sice umožňuje, aby obec udělila výjimku z omezení nízkoemisní zónou, ovšem toliko na základě individuálního rozhodnutí v návaznosti na konkrétní vozidlo. *De lege ferenda* by však bylo v některých případech přinejmenším z důvodů snížení ekonomického zatížení a zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy v této oblasti (vydávání výjimek v každém jednotlivém případě) vhodnější, kdyby obec byla zmocněna k udělování výjimky v konkrétních případech také pro neurčitě vymezená vozidla, tak aby se výjimka mohla vztahovat na každé vozidlo, resp. jejího provozovatele, který důvody pro udělení takové výjimky naplní.

I když je právní úprava nízkoemisních zón v zákoně o ochraně ovzduší nová (tak jako celý tento zákon), a navíc může navazovat na legislativní zkušenosti s právní úpravou nízkoemisních zón obsaženou v předchozím zákoně o ochraně ovzduší, lze při pohledu pod pokličku právní úpravy nízkoemisních zón spatřit několik problémových míst, na které článek poukazuje. Závěrem si lze proto jen přát, aby alespoň některé z nich byly případnou další budoucí českou právní úpravou (minimálně) evropského fenoménu nízkoemisních zón vyřešeny.

5. Seznam literatury

Bahýľová, L. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In JUDr. Ing. Radovan Dávid, Ph.D., JUDr. David Sehnálek, Ph.D., JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D. *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova Univerzita, 2010. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html>.

Jendeková, M. Vláda schválila návrh zákona o ochraně ovzduší. Zpravodaj ministerstva životního prostředí. 2011, č. 8.

Průcha, P. Správní právo : obecná část. 7. vyd. Brno : Nakladatelství doplněk. 2007. 418 s.

Vedral, J. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s.

Adamec, V. Doprava, zdraví a životní prostředí. Praha: Grada, 2008. 160 s.

Jendeková, M. Vláda schválila návrh zákona o ochraně ovzduší. Zpravodaj ministerstva životního prostředí. 2011, č. 8.

Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde, 2008. 346 s.

Průcha, P. Místní správa. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s.

Hendrych, D. a kol. Správní právo : obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s.

Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 377 s.

Kadečka, K. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s.

Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011. 288 s.

Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S., Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). Správní právo. 2013, roč. XLV, č. 1.

Vraná, J., Leitner, M. Zákon o provozu na pozemních komunikacích a předpisy provádějící a související s komentářem. Praha: Linde, 2012. s. 608.

Kočí, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2011. 135 s.

Kovalčíková, D., Štändera, J. Zákon o provozu na pozemních komunikacích. 2. vyd, Praha: C.H. Beck, 2011. 409 s.

Kočí, R., Kučerová, H. Silniční právo. Praha: Leges, 2009. 413 s.

Kadečka, S. Zákon o místních poplatcích a předpisy související: komentář. Praha: C. H. Beck, 2005. 399 s.

Pelc, V. Místní poplatky. Oprávnění obcí. Povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů. Praha: C. H. Beck, 2011. 199 s.

Faster, P., Čech, J., Zákon o pozemních komunikacích s komentářem. 11. vyd. Praha: Linde, 2012. 232 s.

Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.

Šimíček, V. Ústavní stížnost. 3. vyd. Praha: Linde. 2005. s. 359.

Skulová, S., et al. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s.



*Autor je absolventem Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně,
v současné době působí jako výzkumný pracovník na katedře
správního práva a správní vědy PFMU v Brně.*



Abstract

This article deals with the administrative-legal aspects of low-emission zones in the Czech law in the relation to rights of road users. In the 2012 was accepted into the Czech legal order new institute by the Act No. 201/2012 Sb., in order to decrease the negative impact of the road transport on the environment of the inhabited areas, which allows the municipalities to declare in their territory an low-emission zone. Current institutions on restriction of the road transport leading to an improvement of the air quality seem to be insufficiently effective, therefore the Czech Republic has inspired itself by the system of low-emission zones working in Germany, where the studies confirm the positive influence of declaration of the low-emission zones on the air quality on one hand and on the acceleration of change of rolling-stock on the other. Author in the conclusions suggest the amendments of the current legislation.



 INFORMACE O NOVÉ LEGISLATIVĚ STRUČNÉ POZNÁMKY K „VELKÉ“ NOVELE
STAVEBNÍHO ZÁKONA*JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.*

V roce 2012 byla schválena dlouho očekávaná a slibována „velká“ novela stavebního zákona (zákon č. 183/2000 Sb.Z.), která je účinná od 1. 1. 2013 a můžete ji nalézt pod č. 350/2012 Sb.Z. Představit tuto novelu je úkol velmi obtížný. Jen změna stavebního zákona měla více než 230 novelizačních bodů, některé body přitom měnily celé paragrafy zákona. Novela vedle stavebního zákona změnila i dalších 14 zákonů. Cílem článku tedy není (a ani nemůže být) komplexně představit všechny přijaté změny, ale upozornit pouze na vybrané změny, které tato novela přináší a které mohou mít zásadní vliv na ochranu životního prostředí a účast veřejnosti. Článek je pak rozdělen na čtyři části, které se věnují změnám v obecných ustanoveních zákona, územním plánování, územním řízení a stavebním řízení.

I. Obecná ustanovení***Doručování***

Nadále již nebude platit pravidlo o zveřejňování písemností (podle § 20 StavZ) ve věcech územního plánování, podle kterého se za den vyvěšení považuje den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. Toto pravidlo platilo v případě vyvěšování písemností na více úředních deskách. Nově se tedy bude doba počítat **od vyvěšení na úřední desce úřadu, který písemnost doručuje.**

Změna pravomocí stavebních úřadů

Ministerstvo průmyslu a obchodu bude nově jako stavební úřad povolovat také stavby zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více (viz ustanovení § 16 StavZ). V návaznosti na rozšíření působnosti k povolování uvedených staveb je současně provedena změna energetického zákona, podle které je MPO v územním řízení u těchto staveb dotčeným orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska. Rozšíření okruhu záměrů v kompetenci MPO má vliv i na možnost spojit územní a stavební řízení dle § 2 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní a technické infrastruktury.

Jiným stavebním úřadem pro stanovené stavby na území vymezeném územním rozhodnutím jako dobývací prostor bude nově **obvodní báňský úřad**.

Dotčené orgány

Novela přesněji definuje, kdy dotčený orgán vydává stanovisko a kdy závazné stanovisko (§ 4 odst. 2 StavZ). **Stanoviska** jsou vydávána k politice územního rozvoje a dalším opatřením obecné povahy (především tedy zásadám územního rozvoje a územním plánům). **Závazná stanoviska** jsou vydávána pro rozhodnutí a jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona.

II. Územní plánování

Vypuštění konceptu územního plánu

Nově již zákon neupravuje zpracování konceptu územního plánu. Pokud byl ke dni nabytí účinnosti novely pořízen koncept územního plánu a nebylo zahájeno jeho projednání, považuje se tento koncept za návrh územního plánu. V případech, kdy již bylo zahájeno jeho projednání, dokončí se podle dosavadních právních předpisů včetně schválení pokynů pro zpracování návrhu (viz Přejímaná ustanovení č. 6). Namísto konceptu bude možné územní plán projednávat variantně ještě ve společném jednání a teprve návrh pro veřejné projednání bude invariantní. Pořizovatel na základě výsledků společného jednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj navrhne zastupitelstvu ke schválení výběr nejvhodnější varianty. Změnou jsou pouze v rozsahu, v jakém se odchylují od zprávy o uplatňování.

Prodloužení lhůty pro připomínky

Připomínky a námítky je možné nově podávat do 7 dnů ode dne veřejného projednání. V námítkách musí být uvedeno odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezení území dotčené námitkou (viz § 39 odst. 2 a § 52 odst. 2 StavZ).

Rošíření okruhu vlastníku oprávněných k podání námitek k územnímu plánu

Námítky proti územnímu plánu budou mít právo podat nově vlastníci pozemků a staveb, kteří jsou dotčeni řešením územního plánu, tedy nikoliv jen ti, kteří jsou dotčeni veřejně prospěšnou stavbou (viz ustanovení § 52 odst. 2 StavZ). Námítky může podávat i zástupce veřejnosti a oprávněný investor.

Nepřekročitelné lhůty pro vyjádření dotčených orgánů státní správy

Nově je zaváděna zásada, že pokud dotčený orgán neuplatní svoje stanovisko v určité lhůtě, má se za to, že s návrhem souhlasí (srovnej například návrh

rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek při schvalování zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu). Dotčené orgány již také nemají možnost si lhůtu ze závažných důvodů prodloužit.

Zrušení části územního plánu

Dojde-li ke zrušení části územního plánu, zastupitelstvo obce musí bezodkladně rozhodnout o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Dojde-li ke zrušení celého územního plánu, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn (viz § 55 StavZ).

Územní plány obcí do roku 2020

Územní plán obce či regulační plán schválený před 1. lednem 2007 lze upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat až do 31. prosince 2020 (před novelou byla tato možnost pouze do roku 2015) (viz § 188 odst. 1 StavZ).

Obce bez schváleného územního plánu

Pokud nemá obec schválený územní plán, lze do doby vydání územního plánu umisťovat v nezastavěném území pouze určité typy staveb (viz § 188a StavZ) a stavby, pro které byly před 1. 1. 2021 pravomocně umístěny stavby dopravní nebo technické infrastruktury. Novela tedy prodlužuje tuto výjimku, která původně platila pouze do roku 2015 na neurčito a navíc ji rozšiřuje o další typ staveb – pokud mají umístěnou dopravní a technickou infrastrukturu (viz Přejímané ustanovení č. 8 StavZ).

Více staveb v obcích bez schváleného územního plánu je také možné díky změně v definici nezastavitelného pozemku (§ 1 písm. e StavZ). Nově nezastavitelným nejsou zemědělské pozemky v intravilánu o výměře větší než 0,5 ha.

Nezastavěná území

V nezastavěném území obce lze umisťovat pouze některé typy staveb (např. cyklostezky). Podle novely stavebního zákona je možné umístit je vždy, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje (viz § 18 odst. 5 StavZ). Navíc pokud vymezené zastavěné území obsahuje zákres nezastavitelných zemědělských pozemků podle dosavadních právních předpisů, tato část vymezení se od 1. 1. 2013 nepoužije (viz Přejímané ustanovení č. 1 StavZ). Regulační plán nově může nahradit územní rozhodnutí i v nezastavěném území

Oprávněný investor

Stavební zákon nově zavádí institut „oprávněného investora“ jako správce nebo provozovatele veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury. Oprávněný investor může podávat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje,

navrhovat aktualizaci zásad územního rozvoje, podávat námitky proti územnímu plánu nebo navrhnout pořízení územní plánu.

Obsah zásad územního rozvoje a územního plánu

Územně plánovací dokumentace může upravovat i záležitosti, které spadají do úpravy vyšší územně plánovací dokumentací (typicky zásady územního rozvoje kraje mohou obsahovat i záležitosti, které jsou republikového významu a měly by být upraveny v politice územního rozvoje), pokud to není vyloučeno z důvodu negativního dopadu na území jiného kraje nebo obce (viz § 36 odst. 1 a § 43 odst. 1 StavZ).

Rezervy v území nejsou posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí

Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit, tzv. územní rezervu. V územní rezervě jsou zakázány změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovené využití územní rezervy se přitom z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptačí oblasti neposuzuje. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíší a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje (viz § 36 odst. 1 StavZ).

Aktualizace politiky a zásad územního rozvoje

Zásady územního rozvoje kraje budou aktualizovány pouze každé 4 roky, obdobně jako politika územního rozvoje ČR nebo územní plány obcí (viz § 42 odst. 3 StavZ). U politiky územního rozvoje je nově upravena povinnost veřejného projednání (veřejně projednaná byla ovšem i současná politika územního rozvoje). Nová je úprava, kdy vláda může z důvodu naléhavého veřejného zájmu rozhodnout o aktualizaci, obsahu a zkrácení lhůt při schvalování politiky a zásad územního rozvoje. V těchto případech není ani zpracovávána zpráva o uplatňování. Nově nebude nezbytné posuzovat vlivy na životní prostředí a území NATURA u každé aktualizace, ale pouze u těch, u kterých to bude vyžadovat stanovisko orgánu ochrany přírody. Náklady na aktualizaci bude nést navrhovatel, který požádal o aktualizaci nebo Ministerstvo financí, pokud se zásady územního rozvoje musí měnit kvůli změnám v politice územního rozvoje (výjimkou jsou změny směřující jednoznačně k rozvoji kraje).

III. Územní řízení

Regulační plán, územní rozhodnutí – možnost spojení s posuzováním vlivů na životní prostředí (tzv. EIA)

Nový stavební zákon blíže propracovává spojení různých řízení podle stavebního zákona (příprava regulačního plánu, územního rozhodnutí) s posuzováním vlivů na životní prostředí (viz ustanovení § 61 odst. 3 a § 91 StavZ). Toto spojení je možné pouze u následujících záměrů:

- Fakultativně posuzované záměry, tj. jejich posouzení může skončit již v zjišťovacím řízení (Kategorie II Přílohy I)
- Příslušný k posouzení je krajský úřad
- V závěru zjišťovacího řízení nebylo toto sloučení vyloučeno.

Účastníkem tohoto spojeného řízení mohou být občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek. Stavebním úřadem bude vždy obecní úřad obce s rozšířenou působností. Významnou úlevou oproti klasickému posuzování vlivů je absence posudku (stavební úřad si v pochybnostech o správnosti dokumentace opatří odborné posouzení, které není posudkem).

Toto sloučení je reakcí na snahu zjednodušovat řízení. V praxi však bude téměř nevyužívané, protože takovýto typ záměrů je velmi málo častý (řádově se bude jednat pouze o procenta ze zahajovaných posuzování vlivů). Žádostmi o informace na krajské úřady jsem v červenci 2013 zjistila, že podobné sloučené řízení ještě nebylo zahájeno (a že obdobně nebylo zahájeno ani podle předchozí úpravy).

Územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území

Územní rozhodnutí o změně stavby bude nově územním rozhodnutím o změně vlivu užívání stavby na území. Nově tak již nebudou muset být posuzovány nástavby či přístavby, ale pouze takové změny užívání, které mají vliv na životní prostředí nebo nároky na veřejnou dopravní či technickou infrastrukturu (viz ustanovení § 81 StavZ).

Účastníci územního řízení

Účastníky územního řízení nově nejsou společenství vlastníků jednotek (viz ustanovení § 85 StavZ). Účastníci územního řízení jsou vymezováni prostřednictvím dotčených pozemků.

Omezení rozsahu námitek

Občanská sdružení, která se účastní územního řízení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, mohla před novelou podávat námítky, pokud se

projednávaný záměr dotýkal veřejného zájmu, který občanské sdružení chrání. Po novele budou mít občanská sdružení právo uplatňovat námitky, pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, který občanské sdružení hájí (srovnej ustanovení § 89 odst. 4 StavZ). Při striktním výkladu tak občanské sdružení, které se účastní územního řízení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, nebude mít právo podávat připomínky k nadlimitní hlukové zátěži. Pokud občanské sdružení takové námitky podá, měl by je stavební úřad vypořádávat jako připomínky veřejnosti.

Rozhodnutí o námitkách v územním řízení

Poslaneckou změnou zmizela ze stavebního zákona také povinnost úřadu rozhodnout o námitkách (viz ustanovení § 92 odst. 1 StavZ). Stavební úřad tak bude postupovat podle správního řádu (§ 68 odst. 3 správního řádu) a v odůvodnění územního rozhodnutí uvede, jak se s námitkami účastníků vypořádal.

Ústní jednání v územním řízení

Ústní jednání v rámci územního řízení bude nově veřejné pouze v následujících případech:

- jedná se o záměr posuzovaný v zjišťovacím řízení v rámci EIA
- pro záměr bylo vydáno stanovisko EIA
- v daném území není schválený územní plán.

Veřejné ústní jednání musí být oznámeno nejméně 30 dnů předem (včetně povinnosti investora informovat o záměru v dané lokalitě prostřednictvím informačních tabulí).

Platnost územního rozhodnutí

Územní rozhodnutí platí 2 roky, tato doba může být však v rozhodnutí stanovena i delší, maximálně až na 5 let. Dobu platnosti lze na žádost dále prodloužit (viz § 93 odst. 1 StavZ).

Územní souhlas

K územnímu souhlasu postačí souhlas mezujících sousedů. Nesouhlas jiných vlastníků, kteří jsou dotčeni umístěním stavby, je důvodem pro zahájení úplného územního řízení. Územní souhlas není rozhodnutím, ale vyjádřením, sdělením stavebního úřadu podle části IV. správního řádu. Územním souhlasem lze umístit i stavbu, která potřebuje výjimku z obecných požadavků na využívání území.

Územní opatření o stavební uzávěře

Územní opatření o stavební uzávěře lze nově vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné

povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část (viz § 97 StavZ). Ze stavební uzávěry je nově možné předem vymezit okruh výjimek, které se budou dále povolovat (viz § 99 StavZ).

Předkupní právo obcí, krajů a státu

Stavební zákon nově upravuje cenu za předkupní právo k pozemkům určeným na veřejnoprávní stavby (viz § 101 StavZ). Zákon rozlišuje mezi cenou obvyklou a „vyhláškovou“ a mezi státem a obcemi či kraji. Pokud vznikne spor o cenu za předkupní právo, nemůže vlastník pozemek prodat až do doby soudního rozhodnutí o ceně.

Náhrady za změnu v území

Pokud se zastavitelný pozemek nově vymezuje jako nezastavitelný, nemusí se vlastníkově vyplácet náhrada, pokud mezi vymezení zastavitelnosti a jeho zrušením uběhlo víc než 5 let. Na druhou stranu, pokud by se pozemek vracel znovu do režimu zastavitelného, nemusí vlastník vracet náhradu, pokud mezi těmito změnami uběhlo opět více než 5 let. Obce a kraje si mohou nechat tuto náhradu proplatit (ve většině případů od státu), pokud ke změně pozemku na nezastavitelný došlo na základě požadavků zákona nebo jiného právního předpisu (srovnej ustanovení § 102 StavZ).

IV. Stavební řízení

Vztahy mezi jednotlivými typy stavebního řízení

Stavební zákon nově stanoví, že plné stavební řízení se koná vždy, nejedná-li se o stavbu, kterou lze pouze ohlásit, případně nemusí být ani ohlašována ani povolována. Pokud žadatel v souvislosti s plánovanou výstavbou učiní úkon směřující k nesprávnému typu stavebního řízení, stavební úřad tento úkon věcně posoudí a nakládá s ním jako s úkonem odpovídajícím požadavkům zákona (např. pokud si požádáte o povolení pro stavbu, kterou není potřeba povolovat, stavební úřad žádost odloží a poučí vás o oprávnění provést stavební záměr, případně ji posoudí jako ohlášení) (viz § 108 StavZ).

Ohlášení stavby

Nový stavební zákon mírně rozšiřuje a upřesňuje výčet staveb, které lze realizovat na základě ohlášení. Velmi podrobně pak stanoví dokumentaci, kterou je nezbytné předkládat k jednotlivým typům ohlašovaných staveb. Pokud ohlašovaná stavba nesplňuje zákonné náležitosti, stavební úřad rozhodne o provedení stavebního řízení. Nově již neplatí fikce souhlasu, ale stavební úřad je při splnění všech náležitostí povinen vydat souhlas do 30 dnů a stavebníkovi vzniká právo

stavět dnem doručení souhlasu. Na vydání souhlasu se nevztahují ustanovení o vydání stavebního povolení ani správní řád (část II a III). Stavební zákon konstruuje zvláštní přezkumné řízení, které lze zahájit nejpozději do jednoho roku od právní moci souhlasu a rozhodnuto v něm musí být nejpozději do 15 měsíců od stejného okamžiku. Platnost souhlasu je nově 2 roky a nelze ji prodloužit (srovnej § 105 a 106 StavZ).

Účastníci řízení

Výčet účastníků řízení je nově taxativní (úplný, uzavřený), tj. účastníkem se mohou stát pouze vyjmenované osoby. Majitelé sousedních staveb a pozemků mohou být nově účastníky stavebního řízení, pouze pokud může-li být jejich právo provádění stavby přímo dotčeno. Je otázkou, jak budou stavební úřady vykládat dotčení práv prováděním stavby, tj. zda budou umožňovat účast i např. vlastníku sousedního pozemku, jehož právo nebude dotčeno prováděním stavby, ale až jejím samotným fungováním (příkladem může být lakovna v obytné zóně, která jistě nebude obtěžující při výstavbě, ale až v každodenním provozu). Stavebník má nově povinnost v případě řízení s velkým počtem účastníků identifikovat tyto přímo dotčené účastníky řízení. Tito účastníci jsou pak nově vymezeni pouze odkazem na pozemky a stavby evidované v katastru nemovitostí. Tato identifikace se vztahuje například i na informaci o zahájení stavebního řízení (srovnej § 112 odst. 1 StavZ).

Účastníkem může být také osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Stavební zákon tak nově na požadavku na koncentraci připomínek a námitek zakládá i vznik účastenství, tj. občanské sdružení se nebude moci stát účastníkem stavebního řízení, pokud bylo o všech námitkách z pohledu životního prostředí rozhodnuto již v územním řízení (srovnej § 109 StavZ).

Námítky účastníků řízení

Účastník řízení musí nově ve svých námitkách uvádět i skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení a důvody, které ho vedou k podání námitek. Stavební úřad pak nepřihlíží k námitkám, které přesahují tento rozsah, tj. k námitkám, které jsou nad rámec důvodů podání námitek nebo zákonného základu pro účast dané osoby (srovnej § 114 odst. 1 StavZ). Pokud se účastníci o námitkách nedohodli, posoudí je stavební úřad sám na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, atd.

K této úpravě je nutné podotknout, že další zpřesňování vymezení účastníků řízení a jejich oprávněných připomínek, je v rozporu s žádaným stavem, kdyby se

stavební úřad měl zabývat jejich věcných obsahem a relevancí a nikoliv skutečností, kdo námitku podal a zda ji podal ve správný okamžik.

Přezkum žádosti o stavební povolení

Soulad s územně plánovací dokumentací se posuzuje nově pouze v případě, že nebylo vydáno územní rozhodnutí nebo jeho obdoba. Oslabuje se tak závaznost územních plánů a vzájemná provázanost jednotlivých nástrojů (územní plánování – územní řízení – stavební řízení). Nesoulad s územním plánem nebude již dále důvodem pro zamítnutí žádosti o stavební povolení (srovnej § 111 odst. 1 písm. a StavZ).

Lhůty pro vydání stavebního povolení

V jednoduchých věcech má stavební úřad rozhodnout bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů, ve zvláště složitých případech pak do 90 dnů (srovnej § 112 odst. 3 StavZ). Uplynutím této lhůty však nevzniká stavebníkovi právo stavět, může však případně požádat o přijetí opatření proti nečinnosti.

Veřejná technická infrastruktura

Veřejná technická infrastruktura ve smyslu energetického zákona nevyžaduje stavební povolení ani stavební ohlášení. Lze ji tedy realizovat na základě územního rozhodnutí nebo souhlasu a následné kolaudace. Jedná se o vedení elektřiny, plynu nebo elektronických komunikací.

Autorizovaný inspektor

Níže popsaným způsobem se mohou realizovat stavby, které vyžadují stavební povolení. Stavbu nelze realizovat na základě oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora, pokud se jedná o stavbu, kterou z tohoto režimu vylučuje zvláštní zákon nebo pokud tak bylo určeno v územním řízení z důvodu významných vlivů na životní prostředí nebo vlivů na bezprostředně sousedící pozemky a stavby. Stavebník oznámí stavebnímu úřadu svůj záměr a doloží k němu certifikát autorizovaného inspektora. Certifikát musí vždy posuzovat soulad záměru s územním rozhodnutím a obecnými požadavky na výstavbu. Osoby, které by byly účastníky řízení, vyznačí svůj souhlas na výkresovou část projektové dokumentace.

Stavební úřad vyvěsí oznámení stavebního záměru na úřední desce po dobu 30 dnů. V této 30 denní lhůtě pak lze oznámení podat námitky a může ho přezkoumávat stavební úřad prostřednictvím výhrad. Námitky lze podat pouze z následujících důvodů, nebyl opatřen souhlas od osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, případně byl jejich souhlas opatřen k odlišným podkladům. Stavební úřad a dotčené orgány přezkoumávají:

- Zda se jedná o stavbu způsobilou k posouzení autorizovaným inspektorem;
- Zda oznámení splňuje všechny zákonné podmínky;
- Zda byla stavba správně posouzena;
- Zda ve věci neprobíhá souběžné stavební řízení.

Pokud je podána námitka nebo existuje výhrada ze strany stavebního nebo dotčeného orgánu, nevznikne stavebníkovi právo stavět a věc je předložena odvolacímu orgánu. Odvolací orgán buď zamítne námitky a výhrady pro nepřípustnost nebo jim vyhoví a rozhodne o tom, že oznámení nemá právní účinky. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Právo stavět vznikne stavebníkovi dnem následujícím po uplynutí lhůty nebo kladným rozhodnutím odvolacího orgánu. Právo stavět trvá 2 roky, tuto lhůtu je možné prodloužit (srovnej § 117 StavZ).

Užívání dokončené stavby

Při uvádění stavby do užívání nově stavební úřad zkoumá nejen soulad se stavebním povolením, ale i soulad s územním rozhodnutím (srovnej § 119 odst. 2 StavZ).

Nařízení odstranění stavby

Novela stavebního zákona dále dělí důvody, na jejichž základě může být zahájeno řízení o nařízení odstranění stavby. Jedním z důvodů je i provedení stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je provedena v rozporu s právními předpisy. Navíc legislativně ukotvuje zužující výklad, stavební zákon totiž výslovně na několika místech mluví pouze o opakovaném stavebním řízení, mlčky tedy předpokládá, že zrušené územní rozhodnutí není důvodem pro nařízení odstranění stavby (přestože je i stavební povolení žalováno a žalobě nebyl přiznán odkladný účinek). Stavební úřad nejdříve vede opakované stavební řízení, pokud v něm není stavba povolena, nařídí její odstranění, a to bez přechodného řízení. Náklady na případné odstranění stavby jsou subsidiárně ponechány na obci (srovnej § 128 StavZ).

Závěr

Provést celkové hodnocení novely je velmi obtížné či takřka nemožné. Změna byla připravována několik let a tlak na její přijetí byl enormní. Mnoho zájmových skupin do ní chtělo prosadit právě ten svůj zájem, podle úspěšnosti této aktivity hodnotí i změnu zákona. Z pohledu ochrany životního prostředí či účasti veřejnosti neexistují po půl roce aplikace novely signály, že by některá ze změn byla velmi problematická nebo naopak přinášela řešení palčivých problémů. Důvodem samozřejmě může být i fakt, že tyto skutečnosti se projeví až s delším časovým odstupem a judikaturou nejvyšších soudů. Odhlédneme-li od těchto jednotlivých

zájmů, je možné konstatovat, že ani novela nezměnila nic na složitosti a nepřehlednosti celého zákona. Pod vlajkou zjednodušování vede dělení procesů na ty jednoduché a ještě jednodušší v praxi k tomu, že veřejnost, úřady ani odborníci si nejsou jisti správnými postupy při jakékoliv nestandardnosti. Nebo vy byste s jistotou uměli rozhodnout, zda žalovat povolení ke zkušebnímu provozu jako rozhodnutí nebo nezákonný zásah?



Autorka je odbornou asistentkou katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a advokátní koncipientkou.



Abstract

In the year 2012, the long-awaited and promised „major“ amendment to the Building Act (Act No. 183/20006 Coll.) was approved. The amendment is effective since 1. 1. 2013 and can be found under No. 350/2012 Coll. It is a very difficult task to introduce this amendment. Just the change of the Building Act had more than 230 amended points, while some points change entire sections of the Act. The amendment changed next to the Building Act 14 other acts. The aim of the article is not (and can not be) comprehensively introduce all accepted changes, but only highlight selected changes that this amendment bring and which may have a significant impact on the environment protection and public participation. The paper is divided into four sections that deal with changes in the general provisions of the Act, land use planning, land use decision and building permits.



 ZE SOUDNÍ JUDIKATURY

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2013, č.j. 10 A 119/2012-64: žalobní legitimace občanského sdružení podle § 65 odst. 1 s.ř.s., právo na příznivé životní prostředí, posuzování záměrů v lokalitách NATURA 2000

Klíčová slova: *aktivní žalobní legitimace občanského sdružení podle § 65 odst. 1 s.ř.s., právo na příznivé životní prostředí, posuzování vlivů plánů a projektů v lokalitách NATURA 2000*

Vedlejším „produktem“ sporů o směřování našeho největšího národního parku, Národního parku Šumava, je také vznik judikatury k některým důležitým otázkám z odvětví práva životního prostředí. Letošní rok přinesl hned několik zajímavých soudních rozhodnutí, z nichž se v následujícím příspěvku zaměřím na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2013, č.j. 10 A 119/2012-64. Tento rozsudek si zaslouží pozornost hlavně ze dvou důvodů. Správní soud v něm přiznal při přezkumu výjimky vydané podle § 43 zákona č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK), občanskému sdružení, které se původního správního řízení účastnilo podle § 70 ZOPK, aktivní žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Dále je tento rozsudek významný tím, že předmětný záměr aplikovat biocidy v Ptačí oblasti a Evropsky významné lokalitě Šumava byl podle soudu záměrem podle § 45h ZOPK. Předpokladem pro povolení příslušné výjimky tudíž podle rozsudku mělo být stanovisko podle § 45i odst. 1 ZOPK a případné navazující postupy podle ZOPK a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen ZPV).

Krátké shrnutí celé kauzy

Koncem roku 2011 podala Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen Správa) dvě žádosti o povolení výjimky podle § 43 ZOPK ze zákazu obsaženého v § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK k aplikaci biocidů na území NP Šumava v lesích ve II. zóně národního parku ve vlastnictví státu za účelem tlumení gradace lýkožrouta smrkového.

Řízení o obou žádostech bylo následně spojeno do společného řízení. Z formulace obou žádostí vyplývalo, že Správa zamýšlí biocidy aplikovat za určitých podmínek mj. ve formě trojnožek pokrytých insekticidní sítí, pro instalaci otrávených trojnožek a otrávených lapáků a pro ošetření různých podob „kůrovcového dříví“. Z přiložených map se podávalo územní vymezení požadované výjimky,

kteřé pokrývalo nezanedbatelnou část II. zóny ochrany přírody národního parku. Žádosti bylo v zásadě vyhověno a požadovaná výjimka byla povolena rozhodnutím Správy č.j. SZ NPS 10093/2011/11 – NPS 02555/2012. Orgán ochrany přírody pouze nepovolil výjimku „*pro použití biocidu k ošetření kůrovci napadených smrků (aktivních kůrovcových stromů) v lesních porostech*“, tedy k postřiku celých, kůrovcem napadených stromů.

Praxe používání biocidů při tzv. ochraně lesa v NP Šumava, jehož území se zároveň překrývá s Ptačí oblastí Šumava a Evropsky významnou lokalitou Šumava, na základě každoročně udělovaných výjimek je kritizována zejména ze strany nevládních organizací kvůli možným negativním vlivům takovýchto opatření na zdejší přírodu. Jeden z účastníků správního řízení, Hnutí DUHA – Přátelé Země Česká republika, se svým odvoláním neuspěl. Odvolací správní orgán, Ministerstvo životního prostředí, v rozhodnutí č.j. 564/510/12, 41140/ENV/2012, sp. zn. 2 O 24/12 ze dne 25.9.2012, totiž pouze jeden z výroků nepříliš významně pozměnil a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Uvedený účastník poté v zastoupení advokátem Mgr. Pavlem Černohousem, podal správní žalobu, v níž z řady důvodů mířících jak do procesního, tak hmotného práva, brojil proti oběma rozhodnutím. V žalobě argumentoval také pro přiznání aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Krajský soud v Českých Budějovicích shledal žalobu důvodnou a rozsudkem ze dne 31.5.2013, č.j. 10 A 119/2012-64 rozhodnutí obou stupňů zrušil. Důvodem pro zrušení bylo kromě porušení procesního práva účastníka vyjádřit se k podkladům pro vydání druhostupňového rozhodnutí zakotvené v § 36 odst. 3 správního řádu také nerespektování § 45i odst. 1 ZOPK (a tím i případných navazujících postupů podle ZOPK a ZPV), neboť během řízení nebylo vydáno stanovisko orgánu ochrany, zda záměr „*může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti*“.

Žalobní legitimace občanského sdružení podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

V popisované kauze nebylo pochyb o tom, že žalobce může být aktivně žalobně legitimován podle § 65 odst. 2 s.ř.s. Soud se ale musel vypořádat s otázkou, zda nemůže být dána žalobní legitimace i podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Je obecně známo, že současná vnitrostátní úprava žalobní legitimace je v případě občanských sdružení podporujících ochranu životního prostředí při napadání rozhodnutí podle soudního řádu správního nedostatečná a neodráží požadavky čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen směrnice EIA). Občanským sdružením účastnícím se

správních řízení podle § 70 ZOPK bývá přiznáváno soudně napadat správní akty v těchto řízeních vydaných pouze v režimu § 65 odst. 2 s.ř.s., tedy v podstatě jen namítat porušení procesních práv. Vychází se pak v argumentaci rozhodovací praxe obvykle z toho (zkráceně řečeno), že občanská sdružení jako právnické osoby nejsou nositeli práva na příznivé životní prostředí a proto nemohou být zkrácena na svých právech pouhým faktem, že rozhodnutí odporuje hmotnému právu, čímž u nich nemůže být dána žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s. V této souvislosti pak bývá často připomínáno usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, č. 2/1998 Sb. ÚS. Toto usnesení nejprve zmínil i Krajský soud v Českých Budějovicích, ale v zápětí na základě série právních úvah zjevně pod vlivem závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 10. 2010, č.j. 6 Ao 5/2010-43, který zrušil část opatření obecné povahy – návštěvního řádu NP Šumava,¹ v daném případě průkopnický dovodil žalobní legitimaci občanského sdružení podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Tyto úvahy lze stručně shrnout zhruba následovně:

Rozhodnutím dotčená část Šumavy je také evropsky významnou lokalitou (EVL). Vzhledem k tomu, že se zde nachází zvláště chráněné území, neuplatní se již obecná ochrana EVL podle § 45c odst. 2 ZOPK, což ale nevylučuje aplikaci § 45h a 45i ZOPK. Soud posoudil záměr aplikace biocidů jako záměr podléhající tzv. naturovému posouzení, které se procesně provádí podle ZPV s odchylkami podle ZOPK. Zde je klíčové, že ZPV transponuje závazky vyplývající ze směrnice EIA (resp. soud cituje směrnici ještě jako směrnici Rady 85/337/EHS ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES). Tudíž se na daný případ vztahuje i tato směrnice.

Současné bylo řízení o povolení výjimky k použití biocidů jediným řízením, v němž se rozhodovalo o povolení tohoto záměru. Stát tak neměl volbu, na kterou fázi rozhodování by bylo možné žalobce se soudním přezkumem odkázat (viz čl. 11 odst. 2 směrnice EIA v současném znění, resp. čl. 10a odst. 2 podle původní směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice 2003/35/ES). Za takových okolností mohla mít směrnice přímé účinky, pokud byla vnitrostátní transpozice jejího čl. 11 nedostatečná.

Žalobce, který byl občanským sdružením, jehož hlavním cílem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pak soud považoval za dotčenou veřejnost podle čl. 1 odst. 2 směrnice EIA. Mohla se proto uplatnit fikce o dotčení žalobcova práva

¹ Viz k tomu také Stejskal, V.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010 – právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava. České právo životního prostředí. 2012, č. 1, s. 104-122.

na příznivé životní prostředí, s níž počítá směrnice v čl. 11 odst. 3 (resp. čl. 10a před vydáním kodifikovaného znění směrnice).

Ačkoliv to není z hlediska významu rozsudku nejtěžejnější, za povšimnutí také stojí, že odůvodnění rozsudku v rámci těchto úvah potvrzuje názor zastávaný literaturou i v aplikační praxi orgánů ochrany přírody, podle kterého mezi činnosti zakázané v národních parcích podle § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK (tzv. zákaz intenzivních technologií), patří rovněž aplikace biocidů.

Nechme však promluvit samotný soud:

Otázkou zůstává, zda žalobci náleží i aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 s.ř.s., resp. zda může v rámci soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí namítat dotčení i na svých právech hmotných.

Žalobce v žalobě tvrdí, že bylo dotčeno jeho právo na příznivé životní prostředí. K otázce, zda může být právnická osoba nositelem práva na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny, se Ústavní soud konstantně vyjadřuje tak, že „článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí“ (usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, č. 2/1998 Sb. ÚS; stálou aktuálnost vysloveného názoru potvrdil Ústavní soud např. v usnesení ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07).

Z citovaného rozhodnutí Ústavního soudu vyplývá, že žalobce není nositelem práva na příznivé životní prostředí, neboť je právnickou osobou, které toto právo pojmově nepřísluší. Rozhodnutím o povolení použití biocidů na území Národního parku Šumava tedy dle ustálené judikatury Ústavního soudu nemohlo být do tohoto práva ani zasazeno.

Soud však musí zohlednit skutečnost, že právní řád České republiky je tvořen též právem Evropské unie a mezinárodněprávními závazky České republiky; k posuzované otázce možnosti domáhat se soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je třeba vzít v potaz především směrnici Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“), dále směrnici Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice o posuzování vlivů“) a rovněž Aarhuskou úmluvu.

Vyjádření soudu k tomu, zda právo EU zakládá žalobci aktivní legitimaci dle § 65 odst. 1 s.ř.s. v rámci tohoto soudního řízení, je podmíněno posouzením aplikovatelnosti uvedených směrnic na daný případ.

II. zóna ochrany přírody Národního parku Šumava je součástí Evropsky významné lokality Šumava, ochrana tohoto území je tedy upravena nejen zákonem o ochraně přírody a krajiny jako zvlášť chráněné území – národní park, ale též jako evropsky významná lokalita směrnicí o stanovištích, resp. ustanoveními v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jež uvedenou směrnicí implementují (část čtvrtá uvedeného zákona).

Použití biocidů ve II. zóně ochrany přírody Národního parku Šumava představuje způsob hospodaření, jenž je zakázán ustanovením § 16 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny. Striktní zákazy určitých činností na území národního parku ovšem mohou být prolomeny tím, že budou stanoveny výjimky, kdy takové činnosti budou moci být provozovány se souhlasem orgánu ochrany přírody (§ 43 zákona o ochraně přírody a krajiny).

S ohledem na skutečnost, že příslušná část Šumavy, na jejímž území bylo žalobcem napadeným rozhodnutím povoleno použití biocidů, je zároveň součástí Evropsky významné lokality Šumava, je třeba vzít v úvahu též ustanovení části čtvrté zákona o ochraně přírody a krajiny, jež implementují směrnici o stanovištích. V § 45c odst. 2 je stanovena obecná povinnost chránit evropsky významné lokality před poškozováním a ničením; toto ustanovení se však neuplatní v případě, že daná lokalita je současně zvlášť chráněným územím (věta čtvrtá citovaného ustanovení), nicméně aplikovatelnost mj. § 45h a § 45i téhož zákona tím není vyloučena. Právě posledně zmiňovaná ustanovení upravují otázku hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality.

Ustanovení § 45h odst. 1 citovaného zákona stanoví, že „jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek“. Pro výklad pojmů „záměr“ a „koncepce“ jsou rozhodné definice užití v zákoně o posuzování vlivů; citovaný § 45h na tento zákon odkazuje za pomoci poznámek pod čarou a takový postup byl hodnocen i Soudním dvorem jako správný (viz rozsudek ze dne 7.9.2004, Waddenzee, C-127/02, Recueil, s. I-7405, body 23 a 24). V zákoně o posuzování vlivů je pak stanoveno, co je záměrem a koncepcí (§ 3 písm. a) a b)), které záměry a které koncepce podléhají posuzování vlivů na životní prostředí (§ 4 a § 10a).

Na použití biocidů na území spadajícím do Evropsky významné lokality Šumava je dle názoru soudu nutno v obecné rovině nahlížet jako na činnost, která „podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu [může] samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné

lokality nebo ptačí oblasti“ [§ 4 odst. 1 písm. e) citovaného zákona]. Na použití biocidů v Národním parku Šumava se tedy vztahuje povinnost posouzení jeho důsledků na evropsky významnou lokalitu a posouzení vlivu záměru na životní prostředí, jež se shodně řídí zákonem o posuzování vlivů (posouzení vlivu záměru na životní prostředí – část první hlava I. díl 2 zákona o posuzování vlivů), potažmo směrnicí o posuzování vlivů, která byla do zákona o posuzování vlivů implementována. Je třeba se dále konkrétně zabývat tím, zda stanovisko orgánu ochrany přírody bylo vydáno a zda posuzování vlivů proběhlo v nyní posuzované věci. Pro aktuální účely posouzení aktivní legitimace žalobce dle § 65 odst. 1 s.ř.s. a s tím spojené otázky aplikovatelnosti norem EU je však podstatný závěr, že použití biocidů na území Národního parku Šumava obecně podléhá posouzení vlivu záměru na životní prostředí.

Směrnice o posuzování vlivů v čl. 10a stanoví:

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

- a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě
- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat **hmotnou nebo procesní zákonnost** jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.“

Citovaný článek směrnice o posuzování vlivů nebyl výslovně promítnut do vnitrostátních právních předpisů, jež by bylo lze pro otázku posouzení aktivní legitimace žalobce v tomto řízení aplikovat. Je tedy třeba se zabývat otázkou, zda je čl. 10a citované směrnice schopen tzv. přímého účinku, jak jej ve své judikatuře stanovil Soudní dvůr (k přímému účinku směrnic srov. rozsudek ze dne 4. 12. 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337, zejm. bod 12).

Ustanovení druhého pododstavce citovaného čl. 10a směrnice o posuzování vlivů ponechává na členských státech stanovení vhodné fáze řízení, v níž bude mít dotčená veřejnost přístup k soudu. V posuzované věci se žalobce domáhá soudního

přezkumu rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazu použití biocidů ve II. zóně ochrany přírody Národního parku Šumava. Žádné další (navazující) správní řízení neprobíhá; žalobce tedy není možno odkázat na nějaké další řízení, jehož výsledek by mohl posléze napadnout před soudem, a realizovat tak své právo na soudní přezkum.

Soud na základě zohlednění konkrétních okolností případu posoudil otázku přímého účinku dle čl. 10a směrnice o posuzování vlivů právě v jejich kontextu. Takový postup ostatně aproboval Soudní dvůr v rozsudku *Van Duyn* a dospěl přitom k závěru, že čl. 10a směrnice o posuzování vlivů je přímo účinný.

Soud v dané souvislosti odkazuje rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13.10.2010. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce přímé aplikovatelnosti směrnice o posuzování vlivů následovně: „Cílem čl. 10a směrnice o posuzování vlivů, který je promítnutím ustanovení Aarhuské úmluvy do práva EU, je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti citované směrnice a tento cíl je z uvedeného článku jasně seznatelný. Při jeho naplnění je členským státům však ponechán prostor pro úvahu, jak cíle dosáhnout, mimo jiné tím, že stanoví příslušnou fázi, v níž bude soudní přezkum umožněn (druhý pododstavec čl. 10a citované směrnice). Ve věci nyní projednávané před Nejvyšším správním soudem se však jedná, jak popsáno shora, o jediné správní řízení, jehož výsledek – návštěvní řád vyhrazuje

místa k provozování vodních sportů – může být podroben soudnímu přezkumu v jediném typu soudního řízení. Je tedy zřejmé, že v této věci se uvážení svěřené České republice, resp. jejímu zákonodárci, nemohlo vůbec uplatnit; je-li možno vést pouze jediné soudní řízení, není prostor pro určení „fáze“, v níž lze návštěvní řád soudně přezkoumat. V takovém případě je třeba naplnit cíl daného ustanovení a umožnit ‘dotčené veřejnosti’ přístup k soudu.“

Soud tedy posoudil otázku aktivní legitimace žalobce v probíhajícím řízení podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s čl. 10a prvním a třetím pododstavcem uvedené směrnice. Vycházel při tom též z definice pojmu „dotčená veřejnost“ v čl. 1 odst. 2 této směrnice a zohlednil i výklad, který podal Soudní dvůr v rozsudku ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, Sb. rozh., s. I-9967*. Zde se Soudní dvůr zaobíral otázkou výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ a čl. 10a směrnice. Soudní dvůr uvedl:

„I když platí, že [článek 10a] tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány; k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit ‘široký přístup k právní ochraně’, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáh-

nout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tato vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy“ (bod 45 rozsudku).

Jak již bylo shora uvedeno, § 65 odst. 1 s.ř.s. vyžaduje, aby žalobce v soudním řízení tvrdil, že byl napadeným rozhodnutím dotčen na svém hmotném právu. K přiznání aktivní legitimace příslušníkům tzv. dotčené veřejnosti je nutné, aby tito namítali porušení svého práva; přitom někteří z příslušníků dotčené veřejnosti – nevládní organizace ve smyslu čl. 1 odst. 2 uvedené směrnice – mají privilegované postavení plynoucí z druhé a třetí věty třetího pododstavce čl. 10a směrnice.

K výkladu tedy zbývá pojem „dotčená veřejnost“ definovaný v čl. 1 odst. 2 citované směrnice a určení, zda žalobce pod tento pojem spadá. Článek 1 odst. 2 směrnice definuje „veřejnost“ jako „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“; „dotčenou veřejností“ se dle téhož ustanovení rozumí „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 (tj. řízení o povolení záměru, jenž může mít vliv na životní prostředí), nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem“. Soudní dvůr se ve výše citovaném rozsudku *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening* přiklonil spíše k takovému výkladu požadavků (podmínek) stanovených vnitrostátním právem, které budou respektovat cíle směrnice o posuzování vlivů, „zejména pak [cíl] umožnit snadný soudní přezkum činností, na něž se [směrnice] vztahuje“ (bod 47 rozsudku).

Žalobce je občanským sdružením, jehož hlavním cílem činnosti je ochrana životního prostředí. Soud při posuzování, zda žalobce „splňuje požadavky vnitrostátních právních předpisů“ vycházel pouze z obecných pravidel stanovených procesními předpisy pro procesní způsobilost, neboť zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon o posuzování vlivů žádné další podmínky nestanoví; § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje pouze na účastenství ve správních řízeních, není tedy použitelný v posuzovaném případě. Žalobce splňuje podmínky § 33 s. ř. s. a vzhledem k cíli své činnosti formulovanému v registrovaných stanovách jej soud považuje za nevládní organizaci ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů.

Žalobce je nevládní organizací ve smyslu čl. 1 odst. 2 citované směrnice, má se tedy za to, že má právo, jež může být porušeno pro účely posouzení jeho aktivní legitimace v řízení o soudním přezkumu napadeného rozhodnutí; konkrétně se tedy má za to, že žalobce má právo na příznivé životní prostředí. Jelikož v žalobě tvrdil,

že právě do tohoto jeho práva bylo povolením použití biocidů na území Národního parku Šumava zasaženo, je třeba uzavřít, že je oprávněn k podání návrhu na zahájení řízení dle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Absence stanoviska podle § 45 odst. 1 ZOPK, resp. nedodržení navazujících posuzovacích postupů

Vzhledem k tomu, že NP Šumava je součástí PO a EVL Šumava, je jednou z klíčových otázek, zda provádění různých protikůrovcových opatření, v konkrétním případě aplikace biocidů, nespadá pod režim posuzování a povolování plánů nebo projektů podle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen směrnice o stanovištích). Tato ustanovení směrnice česká právní úprava transponuje zejména v § 45h a 45i ZOPK.

V popisovaném případě žalobce uváděl, že zamýšlená aplikace biocidů je záměrem podle § 45h, protože mohla mít významný negativní vliv na předměty ochrany PO a EVL Šumava. Navzdory tomu ale v řízení absentovalo stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 ZOPK. Dle názoru žalobce by takové stanovisko navíc sotva mohlo významný negativní vliv příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti vyloučit a bylo by nutné provést tzv. naturové posouzení, které se provádí procesně podle ZPV s odchylkami podle § 45i ZOPK.

Žalovaný, tedy Ministerstvo životního prostředí, ve svém vyjádření k žalobě sice také zastával názor, že aplikace biocidů je záměrem podle § 45h ZOPK, ale zároveň vycházel z toho, že „*úvahu o tom, zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, jak uvádí § 45h ZOPK, provádí ten, kdo zamýšlí uskutečnit záměr nebo pořídit koncepci. Pokud dospěje k závěru, že se o takový záměr jedná, předloží dle § 45i odst. 1 ZOPK záměr (koncepci) ke stanovisku orgánu ochrany přírody; pokud se dobere závěru, že jeho záměr takové dopady mít nemůže, ke stanovisku jej nepředkládá.*“ (sic)“ Že jde o argumentaci, díky které by byla v praxi úprava naturového posouzení v podstatě obsolentní, asi není třeba dodávat.

Soud se v rozsudku k posouzení vlivů záměru vyjádřil následovně:

Žalobce zpochybnil (...) také splnění podmínek pro udělení výjimky ze zákazu použití biocidů dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (absence posouzení vlivů záměru na životní prostředí – § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny); tuto námitku nelze považovat za námitku směřující čistě do procesu rozhodnutí o udělení výjimky, neboť vypracování posouzení Natura/EIA, jeli vyžadováno, je nezbytnou podmínkou souladu napadeného rozhodnutí s hmotným právem. (...)

Aplikace biocidů při ochraně lesa proti kůrovcům je záměrem ve smyslu § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů, neboť jde o činnost, která může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území Evropsky významné lokality Šumava (konkrétně může dojít k zahubení mnohem více jedinců dalších druhů hmyzu než lýkožrouta smrkového či k narušení a ohrožení populace tetřeva hlušce). S uvedeným závěrem soudu se ostatně ztotožňuje i žalovaný (viz str. 7 vyjádření k žalobě).

Nejprve je třeba upřesnit, že takový záměr může podléhat dvěma typům hodnocení, jež by v praxi bylo lze obvykle zpracovávat v jediném dokumentu. Jedná se jednak o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „posouzení EIA“), jež se provádí plně dle zákona o posuzování vlivů a kritéria hodnocení jsou uvedena zejména v § 5 zákona o posuzování vlivů a jeho přílohách (zejm. příloha 5), jednak jde o hodnocení důsledků záměru na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tzv. „naturové posouzení“), jež vychází z § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny a ze směrnice o stanovištích, hodnotícím kritériem je vliv na předmět ochrany konkrétní lokality a na její celistvost; procesně se při vypracování tohoto hodnocení a následného stanoviska postupuje podle týchž ustanovení jako při posuzování EIA, s případnými odchylkami stanovenými v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

Každý záměr musí být nejprve jeho předkladatelem (tím, kdo jej zamýšlí pořídit – § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) předložen orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda „může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti“ (tamtéž). Pokud významný vliv vyloučen není, je třeba provést naturové posouzení (§ 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny); o povinnosti provést též posouzení EIA se rozhodne ve zjišťovacím řízení (§ 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 4 odst. 1 písm. e/ zákona o posuzování vlivů).

V Posuzované věci žalobce tvrdí, že v průběhu předmětného správního řízení nebylo vydáno stanovisko orgánu ochrany přírody ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný toto tvrzení žalobce nijak nerozporuje a argumentuje tím, že stanovisko orgánu ochrany přírody nebylo vydáno proto, že Správa Národního parku a CHKO Šumava o vydání tohoto stanoviska nepožádala.

Soud nepřisvědčil argumentaci žalovaného, že úvaha o tom, zda v daném případě jde o záměr ve smyslu § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ponechána ryze na žadateli a stejně tak záleží jen na jeho uvážení, zda požádá o stanovisko podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Smyslem zákona na ochranu životního prostředí je ochrana veřejného statku – životního prostředí. Interpretace zákona tak, jak ji podává žalovaný, by mohla ve výsledku vést k absurdním situacím, kdy by realizace ochrany veřejného statku závisela na uvážení

soukromých subjektů (v pozicích žadatelů), jejichž soukromé zájmy se však v nikoli ojedinělých případech ocitají v kolizi se zájmy veřejnými.

Z ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že vydání stanoviska orgánem ochrany přírody, zda může mít příslušný záměr významný vliv na příznivý stav nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, představuje obligatorní postup. Bylo tedy na Správě národního parku Šumava, resp. na žalovaném, aby nechaly vypracovat příslušné stanovisko a na základě jeho závěrů zvolily další postup.

Soud dospěl k závěru, že jak prvostupňový orgán, tak žalovaný se při vydání rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazu použití biocidů neřídily § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, když si nevyžádaly stanovisko orgánu ochrany přírody, a nemohly tedy ani dospět k závěru, že není třeba záměr podrobit naturovému posouzení. Absence tohoto stanoviska, resp. navazujícího naturového/EIA posouzení představuje závažné pochybení jak prvostupňového orgánu, tak žalovaného, které mělo vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Správní orgány se v průběhu předmětného správního řízení dopustily nezákonnosti spočívající v nedodržení postupu podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny.

Soud na tomto místě považuje za nutné uvést, že důvodem ke zrušení rozhodnutí nebyla „pouhá“ absence stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, která by snad mohla být považována za administrativní pochybení a následné zrušení rozhodnutí pro tuto vadu za přílišné lpění na procesní formě. Rozhodovacím důvodem byla pro soud skutečnost, že ignorováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody se uzavře cesta jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení EIA. Jsou to právě tyto procesy, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast (zde dokonce oblast mimořádné přírodní hodnoty).

K návrhu žalobce soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu vymezeném žalobou a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Prvostupňové rozhodnutí i žalobou napadené rozhodnutí byly vydány nezákonným způsobem, neboť nebyl respektován § 36 odst. 3 správního řádu a § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a případné navazující postupy upravené tímto ustanovením a zákonem o posuzování vlivů.

Závěrem

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, který přiznal v konkrétním případě nevládní organizaci právo na příznivé životní prostředí, může být argumentačně použitelný i v dalších podobných kauzách. Možnost napadat některá rozhodnutí žalobami podle § 65 odst. 1 s.ř.s. a dosahovat tak i přezkumu jejich hmotněprávní stránky, otevírá pro občanská sdružení podporující zájmy životního prostředí nový prostor pro argumentaci v jejich žalobách a příležitost

tyto zájmy účinněji hájit. Zároveň to znamená i výzvu pro správní soudy, aby se rovněž s těmito otázkami při rozhodování vypořádaly.

Popisované dovození aktivní žalobní legitimace, která dopadá jen na specifické případy, za pomoci poměrně komplikovaného řetězce úvah, pochopitelně vyvolává myšlenku, že by bylo vhodné přístup nevládních organizací k soudní ochraně upravit lépe přímo změnami vnitrostátních předpisů. Doufejme jen, že se i toho někdy v budoucnu dočkáme.

Pro činnost orgánů ochrany přírody bude snad cenný také závěr, že různá opatření k tzv. ochraně lesa (v konkrétním případě aplikace biocidů) mohou být v územích NATURA 2000 považována za záměr podle § 45h ZOPK a podle soudu je tudíž nutné u nich trvat na dodržení postupů podle § 45i ZOPK. To je zvláště významné pro NP Šumava, kde je v případě tam prováděných protikůrovcových opatření kritizováno i to, že k nim nezřídka dochází za absence hned několika veřejnoprávních povolovacích aktů a bez dodržení postupu předvídaného v článcích 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, resp. § 45h a a 45i ZOPK.²

Správa NP a CHKO Šumava v době přípravy tohoto příspěvku podala proti rozsudku kasační stížnost. Bude jistě zajímavé sledovat, jak se k některým otázkám vyjádří Nejvyšší správní soud.

JUDr. Jaromír Kyzour



*Autor je doktorand na katedře práva životního prostředí
Právnické fakulty UK v Praze a advokátní koncipient*



² Viz např. Stejskal, V.: Právní aspekty sporů o kácení kůrovcem napadených stromů v Národním parku a Ptačí oblasti Šumava. České právo životního prostředí. 2012, č. 1, s. 54-71.

Abstract

The article examines the decision of the Regional Court in České Budějovice concerning the permission to use biocides in the Šumava National Park. The decision deals with the question whether a civil association promoting environmental protection has under certain circumstances access to review a decision of administrative authorities before administrative court claiming the breach of its substantive right for favourable environment pursuant to the Nature Protection Act, Habitat Directive and EIA Directive.

Secondly, the court expressed its opinion on application of provisions of the Nature Protection Act and the Environmental Impact Assessment Act concerning appropriate assessment of plans or projects in Natura 2000 sites in the case of use of biocides in question.



Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů č.j. Konf 93/2011-9 ze dne 20. 3. 2012: Příslušnost soudů k rozhodování o žalobách proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ve sporech mezi výrobcem elektřiny z obnovitelných zdrojů a provozovatelem distribuční soustavy

Klíčová slova: *kompetenční spor, zvláštní senát, energetický zákon, elektřina, výkup elektřiny, výrobce elektřiny, distribuční soustava, Energetický regulační úřad, obnovitelný zdroj energie, fotovoltaický zdroj*

Předmětem rubriky Ze soudní judikatury ČR je usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zvláštní senát rozhoduje kladné a záporné kompetenční spory, jejichž stranou, popřípadě jeho oběma stranami, je soud. Předmětem rozhodování jsou spory o pravomoc vydat rozhodnutí, které vznikají mezi soudy na straně jedné a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy na straně druhé, a spory mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Podstatou rozhodování zvláštního senátu je určit, která ze stran sporu je příslušná vydat rozhodnutí v konkrétní věci.³

³ Zvláštní senát je složen ze sudého počtu soudců, a to ze tří soudců Nejvyššího správního soudu a tří soudců Nejvyššího soudu. Funkční období zvláštního senátu je tříleté, přičemž v první polovině tohoto funkčního období senátu předsedá soudce zvolený z řad soudců Nejvyššího správního soudu a v druhé polovině soudce zvolený z řad soudců Nejvyššího soudu. Zvláštní senát přitom není součástí ani jednoho z těchto soudů. Může však rozhodnutí obou nejvyšších soudů, jsou-li stranami projednávaného kompetenčního sporu, i zrušit. Sudý počet soudců je pak zárukou toho, aby se soudci přicházející z civilního soudnictví (soudci Nejvyššího soudu) ani soudci správního soudnictví (soudci Nejvyššího správního soudu) nemohli ohledně rozhraničení pravomoci mezi těmito dvěma větvemi soudnictví vzájemně „přehlasovat“. Při řízení před zvláštním senátem se rozhoduje podle obecných ustanovení soudního řádu správního.

Občanský soudní řád a soudní řád správní ukládají soudu, který rozhoduje věci soukromého práva, zastavit řízení, jestliže je u něj podána žaloba, kterou se někdo domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu ve věci veřejnoprávní, a soudu správnímu ukládají odmítnout žalobu, kterou se někdo domáhá přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodoval ve věci soukromoprávní. V takových případech ale obojí soudy mají vždy povinnost žalobce současně poučit, na který soud se má správně obrátit. Tím je současně zajištěno, že žalobce, který se takovým poučením řídí, neztrácí lhůtu stanovenou zákonem k podání žaloby. Lhůta tedy žalobci zůstává zachována, i když se obrátí do nesprávné větve soudnictví.

O tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení, rozhoduje zvláštní senát usnesením; současně zruší všechna rozhodnutí civilních nebo správních soudů, vydaná v této věci, která jeho výroku odporují. Usnesením rozhoduje také o odmítnutí návrhu či o zastavení řízení. Proti žádnému rozhodnutí zvláštního senátu nejsou přípustné opravné prostředky. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je pak závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, jakož i pro správní orgány a soudy.

V usnesení č.j. Konf 93/2011 – 9 ze dne 20. března 2012 se zvláštní senát zabýval záporným kompetenčním sporem mezi Krajským soudem v Brně jako soudem ve správním soudnictví a Okresním soudem v Českých Budějovicích jako soudem v občanském soudním řízení o tom, kdo je příslušný rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu. Věc se týkala sporu mezi výrobcem elektřiny z fotovoltaického zdroje (společností RWM Energo s.r.o. jako žalobkyní) a provozovatelem distribuční soustavy (společností E.ON Distribuce, a.s. jako žalovanou) o tom, zda byly splněny podmínky, za nichž měl být realizován výkup elektřiny z fotovoltaického zdroje. Základem kompetenčního sporu byla otázka, zda se jednalo o spor soukromoprávního charakteru, o kterém rozhodoval správní orgán, či o spor veřejnoprávní.

Krajský soud v Brně se návrhem doručeným dne 26. 10. 2011 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. mezi ním a Okresním soudem v Českých Budějovicích ve věci žaloby vedené u okresního soudu pod sp. zn. 34 C 262/2011, podle části páté občanského soudního řádu proti rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 5. 2011, čj. 00243-17/2011-ERU, kterým byl zamítnut rozklad a potvrzeno předchozí rozhodnutí Energetického regulačního úřadu vydané v prvním stupni správního řízení dne 4. 3. 2011, pod čj. 00243-11/2011-ERU.

Žaloba ke Krajskému soudu v Brně byla podána poté, co již předtím byla podána podle části páté občanského soudního řádu k Okresnímu soudu v Českých Budějovicích a poté, co tento okresní soud usnesením ze dne 3. 8. 2011, čj. 34 C 262/2011 – 168, řízení zastavil a žalobkyni poučil o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí žalované ve správním soudnictví. To tedy žalobkyně učinila u Krajského soudu v Brně, který následně podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu.⁴

Předmětné rozhodnutí Energetického regulačního úřadu bylo vydáno podle § 17 odst. 5 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 158/2009 Sb.,⁵ a to ve sporném (správním) řízení

⁴ Návrh Krajského soudu v Brně byl podán v souladu s předchozí judikaturou zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, a judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009 – 11, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003 – 104, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 8 As 15/2010 – 106, www.nssoud.cz).

⁵ Na základě tohoto ustanovení rozhodoval Energetický regulační úřad „spory o výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo o právu na úhradu zelených bonusů podle zvláštního zákona [pozn. tj. po-

ve smyslu § 141 správního řádu. Energetický regulační úřad v něm vystupoval v působnosti správního orgánu, který je nadán energetickým zákonem k řešení a rozhodování sporů v soukromoprávních věcech. Energetický regulační úřad tedy dle názoru Krajského soudu v Brně rozhodoval o sporu soukromoprávního charakteru – sporu z obchodního vztahu. Proto Krajský soud v Brně navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušným rozhodnout ve věci je soud v občanském soudním řízení, a zrušil usnesení Okresního soudu v Českých Budějovicích.

Předmětem správního řízení vedeného u Energetického regulačního úřadu (a poté přezkoumávaného předsedou Energetického regulačního úřadu v rozkladovém řízení) byl spor mezi žalobkyní (společností RWM Energo s. r. o.) jako výrobkyní elektřiny z fotovoltaického zdroje, a účastnicí řízení, posléze žalovanou (společností E.ON Distribuce, a. s.) jako držitelkou licence na distribuci elektřiny, o výkup elektřiny z obnovitelných zdrojů podle ustanovení § 17 odst. 5 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., ve znění do účinnosti zákona č. 211/2011 Sb., tedy do 17. 8. 2011.⁶

dle zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), který byl s účinností ke dni 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů] nebo o úhradu příspěvků k ceně elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla, k ceně elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů.”

⁶ Předmětné ustanovení je v platném energetickém zákoně uvedeno v ustanovení § 17 odst. 7, jehož písm. a) až e) zní takto:

„(7) Energetický regulační úřad dále

- a) rozhoduje spory o uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem a spory o omezení, přerušení nebo obnovení dodávek nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie z důvodu neoprávněného odběru nebo neoprávněné distribuce,*
- b) rozhoduje spory o splnění povinností ze smluv mezi držiteli licencí podle tohoto zákona v případech, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu, pokud s pravomocí Energetického regulačního úřadu rozhodovat vzniklý spor souhlasí všichni účastníci řízení,*
- c) rozhoduje spory o připojení nebo přístupu k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě, přepravní soustavě, zásobníkům plynu a těžebním plynovodům, včetně sporů o přístupu k přeshraniční kapacitě pro přenos elektřiny, přepravu plynu nebo distribuci elektřiny nebo plynu,*
- d) rozhoduje spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla nebo elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů a spory o výši náhrady při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6,*
- e) na návrh zákazníka odebírajícího elektřinu nebo plyn pro spotřebu v domácnosti nebo zákazníka, který je fyzickou osobou podnikající, rozhoduje*

1. spory mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny nebo plynu,

2. o určení, zda právní vztah mezi zákazníkem a držitelem licence, jehož předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny nebo plynu, vznikl, trvá nebo zanikl,

3. o poskytnutí náhrady za nedodržení stanovených standardů kvality dodávek a služeb v elektroenergetice nebo plynárenství,“

K rozhodování sporu byl tedy příslušný Energetický regulační úřad dle § 17 odst. 5 písm. d) energetického zákona. Z předchozí judikatury zvláštního senátu patří pravomoci Energetického regulačního úřadu podle ustanovení § 17 odst. 5 energetického zákona (podle platné právní úpravy tedy podle § 17 odst. 7 energetického zákona) do oblasti rozhodování soukromoprávních sporů.⁷

Pro posouzení věci se zvláštní senát musel předně zabývat charakterem samotného energetického zákona. Nejvyšší správní soud již ve své předchozí judikatuře⁸ vyložil, že *energetický zákon nemá výhradně veřejnoprávní charakter a neobsahuje výlučně veřejnoprávní normy. Předmětem jeho úpravy jsou dle § 1 podmínky podnikání, výkonu státní správy a regulace v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojená.*

Z toho vyplývá, že *energetický zákon je dílem právním předpisem práva veřejného (výkon státní správy) a dílem práva soukromého (podmínky podnikání). Proto je třeba se v každém konkrétním případě zabývat povahou posuzovaného právního vztahu či sporu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dále vyslovil, že rozhodujícím kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, je metoda úpravy, tedy zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti, tj. vztahy mezi držiteli licencí*

⁷ V usnesení sp. zn. Konf 108/2009 – 11 ze dne 13.4.2010 zvláštní senát odlišil právo na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě od práva na připojení k této soustavě a na základě tohoto rozdílu dovodil v dané věci pravomoc obecného soudu. Dle zvláštního senátu se „u práva na přístup jedná o právo na dopravu elektřiny prostřednictvím elektrizační soustavy, resp. právo na přenos nebo distribuci elektřiny. Právo na připojení je naproti tomu třeba vnímat jako právo na fyzické připojení zařízení do elektrizační soustavy. Právo na připojení k elektrizační soustavě přiznává energetický zákon odděleně od práva na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě u těch subjektů, u kterých je připojení fyzicky možné, resp. nezbytné pro využití samotného práva na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě. Tak právem na připojení disponuje např. zákazník v § 28 odst. 1 písm. a) energetického zákona, avšak nikoliv již obchodník s elektřinou, jehož činností je nákup a prodej elektřiny dalším účastníkům trhu s elektřinou, a jenž se k elektrizační soustavě fyzicky nepřipojuje a pouze využívá práva na přístup do soustavy [§ 30 odst. 1 písm. a) energetického zákona]. Z odlišného pojetí obou práv pak vyplývá, že spor o připojení odběrného místa do distribuční soustavy není zároveň sporem o přístupu do distribuční soustavy. Jinými slovy, má-li Energetický regulační úřad podle § 17 odst. 5 písm. c) energetického zákona pravomoc rozhodovat spory týkající se výhradně práva na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě, tj. týkající se přenosu a distribuce elektřiny, nelze z této pravomoci dovodovat další pravomoc ohledně sporů souvisejících s fyzickým připojením odběrného místa k distribuční soustavě (tj. s právem na připojení). Spory o připojení k distribuční soustavě je Energetický regulační úřad oprávněn rozhodovat pouze podle § 17 odst. 5 písm. a) energetického zákona (tedy v případech, kdy nedošlo k uzavření smlouvy o připojení), případně podle § 17 odst. 5 písm. b) téhož zákona (pokud s rozhodovací pravomocí ERÚ souhlasí všichni účastníci řízení). Jelikož v projednávaném případě jde o spor týkající se plnění z již uzavřené smlouvy o připojení k distribuční soustavě a současně účastníci řízení souhlas s pravomocí ERÚ rozhodnout jejich spor neudělili, je dána pravomoc obecného soudu.“

⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003-104, www.nssoud.cz.

a jejich zákazníci, nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, kam patří např. rozhodování ve věcech udělení, změn či zrušení licencí nebo rozhodování ve věcech přestupků a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob⁹.

Zvláštní senát tedy v předmětném řízení souhlasil s Krajským soudem v Brně jakožto navrhovatelem, pokud dovodil, že ***přestože se v hodnocení věci projevilo posouzení podmínek pro zvýhodněnou výkupní cenu a přestože zvýhodněná výkupní cena je výsledkem ingerence subvenční povahy, rozhodnutí Energetického regulačního úřadu spočívalo v řešení smluvních otázek ve vztazích založených na rovnosti mezi dvěma subjekty při dodávkách elektřiny. Energetický regulační úřad tedy rozhodoval o sporu soukromoprávního charakteru, in concreto o sporu z obchodního vztahu.***

Z vyložených důvodů zvláštní senát rozhodl, že záporný kompetenční spor mezi Krajským soudem v Brně jako soudem ve správním soudnictví a Okresním soudem v Českých Budějovicích jako soudem v občanském soudním řízení o tom, kdo je příslušný rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu, je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Dalším výrokem svého usnesení zvláštní senát zrušil usnesení Okresního soudu v Českých Budějovicích, kterým popřel svou pravomoc o věci rozhodovat. Dále tedy měl Okresní soud v Českých Budějovicích pokračovat v řízení o podané žalobě.

vybral a komentářem opatřil

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.



*Autor je odborným asistentem katedry správního práva
Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci*



⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 8 As 15/2010-106, www.nssoud.cz.

Abstract

Paper deals with the resolution of a special senate established pursuant to the Act No. 131/2002 Coll., on the decisions of some demarcation disputes, as amended. This special senate decides positive and negative jurisdictional disputes involving, or its two sides, the court. The subject of decisions are disputes about the power to make decisions that arise between courts on the one hand and the bodies of executive power, land, interest or professional autonomy on the other hand, and disputes between the courts in civil proceedings and the administrative courts. The essence of the decision of a special panel is to determine which of the parties is appropriate to issue a decision in a particular case.

In its Resolution No. Konf 93/2011 - 9 dated 20 March 2012, the Special Senate dealt with the negative jurisdictional dispute between the Regional Court in Brno as the administrative courts and the District Court in České Budějovice as a court in civil proceedings about who has jurisdiction to decide the case against the decision of the President of the Energy Regulatory Office. The case concerned a dispute between the producers of electricity from photovoltaic sources (RWM Energo, company with limited liability, as the applicant) and the DSO (E.ON Distribution, joint-stock company, as a defendant) whether the conditions under which it should be implemented purchase of electricity from photovoltaic resources. The basis of the demarcation dispute was the question, if the dispute has private character, which ruled the administrative authority, or if it's an public dispute.

Special Senate therefore in the proceedings agreed with the Regional Court in Brno as the petitioner, if it concluded that although the evaluation case by evaluating the conditions for a discounted purchase price and the discounted purchase price even though it is the result of the interference of the nature of the subsidy, the decision of the Energy Regulatory Office consisted in resolving contractual issues in relationships based on equality between the two entities in the supply of electricity. Energy Regulatory Office therefore decided on the private nature dispute, in concreto on the dispute from the business relationship.

♠ ♠

 Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

**ZPRÁVA O VĚDECKÉ KONFERENCI
„PRÁVNÍ ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ V SOUVISLOSTI S HOSPODAŘENÍM
S NEROSTNÝM BOHATSTVÍM”**

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Ve dnech 11. – 13. září 2013 se uskutečnil již 14. ročník mezinárodní polsko-česko-slovenské vědecké konference z oboru právo životního prostředí. Pořadatelem letošního ročníku již tradiční konference, na níž se každoročně setkávají převážně akademičtí právníci zabývající se právem životního (vedle zástupců právnických fakult polských, českých a slovenských univerzit, jsou pravidelnými účastníky konference zástupci českého Ústavu státu a práva Akademie věd ČR a polského Ústavu právních věd Akademie věd (Instytut Nauk Prawnych PAN)), byla Právnická fakulta Univerzity Śląski v Katovicích, konkrétně její katedra správního práva a práva životního prostředí.

Téma konference „Právní zásady ochrany životního prostředí v souvislosti s hospodařením s nerostným bohatstvím” se ukázalo být velmi nosné a aktuální. Témat, kterých se za 14. ročníků pořádání tohoto tradičního setkávání právníků zabývajících právem životního prostředí vystřídal, bylo již opravdu hodně (některé ročníky měly dvě hlavní témata, jindy se zase jednalo o témata průřezová), přesto však pozornost hornímu a geologickému právu dosud věnována nebyla. Všechny čtyři jednací sekce rozdělené do tří dnů byly doslova „nabyté” příspěvky účastníků konference. Jednání probíhala převážně ve školícím univerzitním centru v obci Kroczyce, velmi vítaným zpestřením pak byla druhý jednací den exkurze do historického hlubinného dolu Guido, v jehož jednacím sále umístěném 320 m pod zemí probíhala druhá jednací sekce.

Tématem prvního jednacího bloku byl „Trvale udržitelný rozvoj při geologické a hornické činnosti”. Většina příspěvků se věnovala především vztahu mezi hornickou a geologickou činností a ochranou životního prostředí. Sekci předsedala doc. JUDr. Jančářová z Právnické fakulty Masarykovy univerzity. První řečníci zastupovali jednotlivé jednací státy a jejich příspěvky vesměs umožnili účastníkům konference získat základní představu o horním a geologickém právu v Polsku, České republice a na Slovensku a o jeho aktuálním vývoji. Po úvodních slovech zástupce pořádající instituce Dr. hab. Dobrowolského a prof. JUDr. Damohorského

vystoupila prof. JUDr. Košičiarová, Ph.D. z Trnavské univerzity s příspěvkem připraveným společně s doc. JUDr. Cepkem, Ph.D. z Univerzity Komenského v Bratislavě, ve kterém přiblížila základy slovenské právní úpravy horního a geologického práva, upozornila na mezinárodní aspekty ochrany horninového prostředí a věnovala se zásadním koncepčním dokumentům (aktualizaci surovinové politiky, koncepci geologického výzkumu a průzkumu a státnímu programu environmentálních zátěží). V souvislosti s ochranou horninového prostředí upozornila též na institut geoparků a jejich ochranu na Slovensku. Jako další vystoupil prof. Dr. hab. Lipiński z Univerzity Śláski v Katowicích, který pronesl úvodní slova za polskou stranu a věnoval se předmětu a rozsahu geologického práva v polském právním řádu. Zdůraznil tradiční vymezení předmětu tohoto oboru v Polsku, které dostatečně nereflektuje nové potřeby a především technologický pokrok. Upozornil na v nedávné době přijatý „nový“ polský geologický a horní zákon č. 163 ze dne 9. 6. 2011., konkrétně se věnoval podrobněji článku 4 tohoto zákona, jehož aplikaci a problémy demonstroval na konkrétním případě. Citovaný článek vylučuje použití některých ustanovení zákona pro těžbu písku a šterku pro vlastní potřebu na vlastním pozemku, jedná se tak v zásadě o právem neregulovanou těžbu. Dále upozornil na dosud nesplněný závazek Polska transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého. V této souvislosti upozornil na rakouskou právní úpravu transpozice této směrnice, která ukládání CO₂ zakazuje. Prof. Lipiński z pořádající univerzity vedle svého úvodního vstupu vystoupil v této jednací sekci ještě po přestávce a v tomto vstupu se věnoval především otázce financování likvidace starých důlních děl. Doc. JUDr. Stejskal Ph.D. z Právnické fakulty Univerzity Karlovy ve svém příspěvku představil české horní a geologického právo, upozornil na jeho historické konsekvence a podrobněji se věnoval vztahu předpisů horního a geologického práva a ochrany přírody v ČR, především ekologickým dopadům těžby v některých chráněných lokalitách (ve zvláště chráněných územích a v lokalitách patřících do sítě Natura 2000) a právním aspektům řešení těchto otázek.

Prof. dr hab. Zbigniew Bukowski z Univerzity Kazimíra Velikého se ve svém příspěvku věnoval otázce trvale udržitelného rozvoje a hospodaření s nerostným bohatstvím jakožto přírodním zdrojem a složkou životního prostředí a ochrany životního prostředí při tzv. trvale udržitelné hornické činnosti s důrazem na regionální využívání nerostných zdrojů. Následoval příspěvek autorky této zprávy, který se věnoval aspektům ochrany životního prostředí při geologickém průzkumu a hornické činnosti, zejména se zaměřil na ochranu životního prostředí ve správním řízení o stanovení průzkumného území (aplikaci §4 a §4a zákona č. 62/1988 Sb. o geologických pracích) a ve správním řízení o stanovení dobývacího prostoru (§ 24 horního zákona č. 40/1988 Sb.). Dr. Stec z Univerzity Rzeszowského se podobně

jako prof. Lipinský zabýval otázkou likvidace důlních děl, konkrétně na příkladu sirných dolů a jejich následné rekultivace, při čemž se zaměřil především za otázku financování zejména prostřednictvím zvláštních fondů. Mgr. Danecka zastupující pořádající instituci se zabývala zásadami horního a geologického práva uvedených v polském horním a geologickém zákoně a jejich vztahu k principům ochrany životního prostředí, pozornost zaměřila na otázku možné aplikace zásad ochrany životního prostředí na výkon hornické činnosti podle horního a geologického zákona. Na její vystoupení navázal Mgr. Schwarz z polské advokátní kanceláře Amadeus s příspěvkem o racionálním využívání ložisek nerostných surovin podle horního a geologického zákona, konkrétně se věnoval principu zakotvenému jak v polském zákoně č. 62 o ochraně životního prostředí ze dne 27. dubna 2001 v článku 125 tak obdobně v horním a geologickém zákoně v člancích 18 až 19 vymezujících racionální využívání nerostného bohatství. Zejména se zaměřil na výklad pojmu „racionální“, který v právních předpisech není blíže definován a na jeho možné chápání v kontextu čerpání nerostných surovin. Jednací blok prvního dne zakončila svým vystoupením Mgr. Olejarczyk z Univerzity Ślaski s referátem o geologické a hornické koncesi, její právní povaze a veřejnoprávním i soukromoprávním důsledkům udělení této koncese. V závěrečné diskusi pak bylo nejvíce pozornosti věnováno otázce rekultivace resp. likvidace důlních děl jakožto ekologické zátěže a možným způsobům jejího financování.

Jak bylo výše již uvedeno prostředí, ve kterém probíhalo zasedání druhého jednacího bloku konference, více než korespondovalo s tématem konference, neboť jednání probíhalo v historickém hlubinném dole Guido, v jednacím sále umístěném přímo v dole 320 m pod zemským povrchem a stylově osvětleném hornickými lucernami. Tématem této sekce byly „Konflikty a odpovědnost“ a sekci předsedal JUDr. Vícha z Právnické fakulty Palackého univerzity. JUDr. Vopařilová z téže instituce zahájila sekci příspěvkem věnovaným vybraným aspektům účasti veřejnosti v horním právu, konkrétně se věnovala možnosti resp. nemožnosti různých subjektů z řad veřejnosti účastnit se řízení podle horního zákona, geologického zákona a zákona o hornické činnosti. Zdůraznila nedostatečnou reflexi požadavků kladených na účast veřejnosti tzv. Aarhuskou úmluvou (Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí) v řízeních týkajících se hornické a geologické činnosti. Prof. dr. hab. Lisicka zastupující Wroclavskou univerzitu demonstrovala problematiku střetů mezi těžbou a ochranou životního prostředí a dalších veřejných zájmů na konkrétním případě zvažované nové důlní těžby v Polsku a navázala tak na problematiku účasti veřejnosti v tomto případě formou místního referenda, které se ke zvažované těžbě uskutečnilo. JUDr. Bárta, vedoucí Ústavu státu a práva AV ČR, ve svém vstupu upozornil na důležitou novelu hor-

ního zákona v roce 2013 (zákon č. 498/2012 Sb.), které prošla legislativním procesem téměř bez zájmu širší veřejnosti a která znemožnila vyvlastnění pozemků pro těžební účely, a podrobně popsal legislativní proces a konsekvence této novely. Prof. dr. hab. Radecki z Ústavu právních věd polské akademie věd otevřel téma deliktů odpovědnosti v oblasti horního a geologického práva, především pak trestní odpovědnosti upravené v hlavě XI. polského horního a geologického zákona, kde jsou upravené skutkové podstaty neoprávněného vyhledávání, průzkumu a dobývání nerostných surovin a neoprávněného podzemního skladování resp. ukládání odpadů. JUDr. Snopková, Ph.D. z právnické fakulty Univerzity Karlovy ve svém příspěvku navázala na předchozí den obecně zmiňovanou problematiku stanovení průzkumného území podle zákona č. 62 /1988 Sb. a demonstrovala ji na konkrétním mediálně dosti známém případě řízení o stanovení průzkumného území Trutnovsko pro břidlicový plyn, přičemž se věnovala jak právním tak věcným, politickým a sociálním aspektům dané kauzy. V diskusi byly následně zmíněny zákazy těžby břidlicového plynu metodou hydraulického štěpení v některých státech (např. ve Francii, Rumunsku a Bulharsku). Ekonomickými nástroji při regulaci hornické činnosti, zejména vztahu poplatků v zákoně o ochraně životního prostředí a poplatků speciálně upravených v geologickém a horním zákoně za vyhledávání a průzkum ložisek, za dobývání a za podzemní uskladňování látek resp. odpadů (Hlava VII polského horního a geologického zákona) se zabývala Prof. dr. hab. Czech z univerzity v Białymstoku. Dr. Wiśniewski z Wroclavského vysokého učení technického ve svém příspěvku věnovaném judikatuře správních soudů ve věcech dobývání nerostů upozornil především na malé množství relevantní judikatury týkající se této problematiky, neboť většina soudních rozhodnutí reflektuje právní úpravu před přijetím nového geologického a horního zákona v roce 2011. Upozornil na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2012 a dále zdůraznil relevantnost některých rozsudků týkajících se problematiky investičního povolování výstavby. Mgr. Lipińska, jejíž vystoupení zakončilo druhý jednací blok, se věnovala problematice uplatňování nároků ze škod způsobených důlní činností resp. provozem při výkonu hornické činnosti, které je teprve od roku 1994 svěřeno do kompetence obecných soudů. Do té doby řešily v Polsku tyto škody speciální komise, tedy orgány moci výkonné nikoliv soudní.

Jednání třetí sekce probíhala již opět ve školícím univerzitním centru druhý den odpoledne a předsedala jí JUDr. Müllerová z Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, jejím ústředním tématem bylo nakládání s těžebním odpadem a problematika podzemního ukládání odpadů. Příspěvky se tak logicky dotkly též právní regulace zvláštních zásahů do zemské kůry, např. budování podzemních uložišť CO₂.

Sekci zahájil svým vystoupením na téma těžebního odpadu JUDr. Sobotka, Ph.D. z Právnické fakulty UK, který se ve svém referátu analyzoval definici těžebního odpadu zavedenou zákonem č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a její problémy stejně tak jako některé další nedostatky zákona o těžebním odpadu. Prof. dr. hab. Górski z Univerzity Szczeciński se ve svém vystoupení zaměřil na regulaci ochrany půdy a především podzemních vod před riziky spojenými s podzemním ukládáním odpadů, upozornil nejen na nástroje zákona o odpadech ale též na využitelné instituty stavebního práva a význam standardů životního prostředí (v tomto případě především emisní limity pro vypouštění). Dr. hab. Rotko z wrocławského Ústavu právních věd Akademie věd na svého předřečníka navázal s úzkou a velmi specifickou otázkou nakládání s tzv. zasolenou vodou, na jejímž příkladu poukázal na některá problémová místa polské právní úpravy odpadních vod. Zejména se zaměřil na úpravu plánování v oblasti vod, při čemž porovnával polskou právní úpravu těchto konkrétních otázek s požadavky plynoucími z unijního práva, konkrétně z rámcové směrnice o ochraně vod (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES). Dr. Jerzmański ve svém referátu na téma „Právní status zemních a skalních hmot v Polsku a Evropské unii“ navázal na úvodní referát této sekce přednesený Dr. Sobotkou a věnoval se polskému zákonu o těžebním odpadu, při čemž účastníkům umožnil porovnat si český a polským přístup k transpozici směrnice o těžebním odpadu, když analyzoval definici odpadu a těžebního odpadu a zaměřil se na aplikovatelnost této definice na půdní a skalní vrstvy. Upozornil tak na velmi restriktivní pojetí těžebního odpadu v Polsku. Programu hospodaření s těžebním odpadem jakožto základnímu nástroji regulace nakládání s tímto odpadem se věnovala Dr. Karpus z Univerzity Mikuláše Koperníky. Tvorba tohoto koncepčního nástroje a následné hospodaření v souladu s ním po jeho schválení správním úřadem je podle polské právní úpravy jednou ze základních povinností vlastníka těžebního odpadu. Jednání této sekce zakončil JUDr. Vícha, Ph.D.: z Univerzity Palackého v Olomouci, který ve svém referátu seznámil účastníky konference s aktuálními právními a věcnými aspekty tzv. zvláštních zásahů do zemské kůry vymezených v českém horním zákoně. Dr. Vícha se věnoval nejen právní úpravě, kdy upozornil na řadu právních předpisů souvisejících s touto problematikou (např. atomový zákon, zákon o ukládání CO_2), ale přiblížil též věcné souvislosti této problematiky, když poukázal na konkrétní příklady zvláštních zásahů do zemské kůry v České republice (např. připravovaný projekt průmyslového využívání geotermální energie nebo podzemní zásobníky CO_2). Z organizačních a časových důvodů byl až třetí den přednesen příspěvek Dr. hab. Dorowolského z pořádající instituce, který však věcně navázal na referát Dr. Víchy a velmi vhodně jej doplnil polským pohledem na problematiku ukládání CO_2 , kriticky zhodnotil věcné i právní aspekty ukládání CO_2 a věnoval

se tzv. směrnici CCS (směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu uhličitého) a její polské transpozici, která podzemní ukládání CO₂, umožňuje, byť je prozatím zákonem zakázáno komerční ukládání oxidu uhličitého a umožněny jsou pouze zkušební projekty.

Odpolední sekce poukázala na řadu nových trendů při využívání prostoru pod zemským povrchem, na které nutně musí reagovat též právní úprava. Z diskuse i jednotlivých vystoupení přitom jednoznačně vyplynulo, že právo ve všech zúčastněných zemích zatím často tyto nové trendy dostatečně nereflektuje.

Závěrečnému bloku konference věnovanému vlastnickým vztahům při hornické a geologické činnosti předsedal JUDr. Sobotka. Vstup do této tematické sekce obstaral prof. JUDr. Damohorský, DrSc., vedoucí katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, který se ve svém vystoupení zaměřil na vztah vlastnického práva v horních věcech a ochrany životního prostředí. Upozornil na spornou otázku okamžiku přechodu vlastnického práva k vyhrazeným nerostům ze státu na těžební společnost a věnoval se v této souvislosti otázce „cen“ vydobytých vyhrazených nerostů, resp. výši poplatků spojených s dobýváním vyhrazených nerostů (úhradě z dobývacího prostoru a úhradě z vydobytých nerostů). Kriticky zhodnotil stávající právní úpravu horního práva v ČR včetně existujícího systému státní správy v těchto otázkách. Jeho příspěvek vyvolal živou debatu účastníků o ekonomických, politických a sociálních souvislostech ceny, za kterou stát přenechává nerostné bohatství dalším subjektům (v ČR, SR i Polsku je obdobná úprava státního vlastnictví vyhrazených nerostů). Prof. dr. hab. Mikosz u Univerzity Śląski ve svém příspěvku věnovaném územně-plánovacím nástrojům při regulaci využití území ke geologické a hornické činnosti poukázal na konflikty vznikající v území v souvislosti s touto činností a vyzdvihl význam územně-plánovacích nástrojů, které mohou přispět k racionálnímu využití území, zejména se soustředil na možnost nastavení podmínek pro hornickou činnost před zahájením těžby a na klady i záporů silného postavení obecní samosprávy při regulaci využití území, která prostřednictvím územního plánu jakožto správního aktu může zasahovat do vlastnického práva a svobody podnikání. Doc. JUDr. Jančářová, Ph.D. z Masarykovy univerzity se věnovala otázce omezení vlastníků pozemků při nápravě environmentálních škod způsobených hornickou činností, především oprávněním ke vstupu na cizí pozemky upraveném v zákoně č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v horním zákoně č. 40/1988 Sb. a v zákoně č. 62/1988 Sb. o geologických pracích. Poukázala na některé problémy právní úpravy, která dostatečně nezajišťuje vymahatelnost vstupu na pozemky za účelem řešení škod způsobených hornickou a obdobnou činností. Na její vystoupení navázal doc. JUDr. Pekárek, CSc. ze stejné instituce, který přednesl příspěvek připravený ve spolupráci s doc. JUDr. Průchovou taktéž

z Právnické fakulty Masarykovy univerzity na téma odpovědnosti v oblasti hospodaření s nerostnými zdroji. Zabýval se zejména civilněprávními otázkami odpovědnosti za škodu způsobenou důlní a geologickou činností, především zvláštěními ustanoveními o náhradě takové škody v horním zákoně, zákoně o hornické činnosti a zákoně geologickém, při čemž upozornil na některé terminologické nepřesnosti ustanovení nového občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu, např. na nejasnosti týkající se rozlišení objektivní a subjektivní odpovědnosti. Zdůraznil, že s ohledem na časové možnosti bude velmi důležitá a nejednoduchá problematika ekologické újmy způsobené geologickou a hornickou činností rozebrána v písemné podobě referátu. Obdobnému tématu se za polskou stranu věnoval Prof. dr. hab. Rakoczy z Univerzity Mikuláše Koperníka v příspěvku nazvaném „Odpovědnost za škody způsobené provozem horního podniku“ a umožnil tak účastníkům konference porovnat si obě právní úpravy, když přiblížil základy majetkoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou důlní činností upravenou v polském horním a geologickém zákoně. Dr. Radecki z pořádající instituce se věnoval institutu smlouvy o tzv. hornickém užívání upravené v článku 16 polského horního a geologického zákona, která zakládá oprávnění k nakládání s nerostnými zdroji, především na interpretační problémy vzniklé ustanovením o přiměřeném použití ustanovení občanského zákoníku o pachtu pro tuto smlouvu. JUDr. Müllerová, Ph.D. a JUDr. Vostrá, Ph.D., obě z Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, ve svém společném příspěvku zmínili některé historické souvislosti vývoje českého horního práva a především připomenuly nedávnou novelu horního zákona, zákon č. 498/2012 Sb., zmiňovanou již JUDr. Bártou, rušící tzv. vyvlastňovací ustanovení v horním zákoně, a přiblížily hlavní rysy existujícího věcného záměru novely horního zákona, jejímž smyslem by mělo mimo jiné být opětovné navrácení ustanovení umožňující vyvlastnění za účelem hornické činnosti. Mgr. Hanák z Masarykovy univerzity uzavřel konferenci svým vystoupením na téma soukromoprávních prostředků (např. sousedské žaloby, odpovědnosti za škodu či nájmu) využitelných při ochraně životního prostředí při těžbě nerostů. Poukázal též na v praxi nerovné postavení vlastníků pozemků a těžebních společností při vyjednávání o odkupu pozemku za účelem dobývání, podle jeho názoru vypuštění ustanovení o vyvlastnění z horního zákona zákonem č. 498/2012 Sb., v průběhu konference několikrát zmíněné, přispělo k zrovnoprávnění postavení těchto subjektů.

Konference jednoznačně potvrdila, že právní aspekty využívání nerostných zdrojů jsou velmi aktuálním a živým tématem ve všech zúčastněných zemích. Již tradiční třídní setkání právníků z oboru práva životního prostředí tak opět umožnilo výměnu cenných poznatků a zkušeností při srovnávání právní úpravy a její aplikace. V případě letošního tématu pak do popředí zájmu zcela jistě vy-

stoupil aktuální legislativní vývoj, který musí reagovat na vývoj unijního práva a který požaduje transpozici směrnic reflektující nové trendy při využívání prostoru pod zemským povrchem. Pro účastníky z České republiky je jistě v mnohém inspirující též relativně nový polský zákon horní a geologický, neboť právní úprava v České republice moderní kodex horního a geologického práva prozatím postrádá. K velmi zdárnému průběhu konference významně tak, jako v každém roce, přispěl prof. Radecki, který tlumočil příspěvky do českého i polského jazyka, a který má velkou zásluhu na tomto již 14. ročníku setkávání právníků věnujících se právu životního prostředí. V příštím roce by hostitelem již 15. ročníku tohoto setkání měla být Česká republika, konkrétně se organizace ujme pravděpodobně katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.



*Autorka je odborná asistentka katedry práva životního prostředí
Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.*



Abstract

The 14th annual international scientific Polish-Czech-Slovak conference relating to the environmental law took place on 11st – 13rd September 2013. Faculty of Law of the Slaski University in Katowice, department of administrative and environmental law, was the organizer of this year of the traditional conference. Academic lawyers dealing with the environmental law (academic lawyers from Czech, Polish and Slovak universities as well as from Czech Institute of State and Law of Academy of Science and polish Institute of Law) are traditional participants of this conference. The topic of this conference – Legal principles of environmental protection related to the management of mineral resources – has proved to be very actual.

During the 14 years many topics have been discussed at these conferences, however mining and geological law has not been paid attention yet. Lectures were conducted predominantly in the training center of the Slaski University in the village Kroczyce. The second day of the conference an excursion to the historic deep mine Guido took place and the second session of the conference took place in its meeting hall located 320 m underground.



 PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY **Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv: rok 2013****Sbírka zákonů 2013****Částka 2**

Vyhláška č. 2/2013 o obsahových náležitostech žádosti o povolení domácí porážky skotu mladšího 24 měsíců nebo jelenovitých z farmového chovu a obsahových náležitostech jejího ohlašování.

Částka 3

Vyhláška č. 5/2013 o stanovení ochranného pásma I. stupně přírodního léčivého zdroje minerální vody jímané vrtem R IV (HV 301) v katastrálním území Hranice.

Částka 10

Vyhláška č. 22/2013 o vzdělávání na úseku ochrany zvířat proti týrání.

Vyhláška č. 21/2013 o stanovení podmínek při chovu psů a koček.

Částka 15

Sdělení č. 30/2013 Ministerstva průmyslu a obchodu o pověření Českého institutu pro akreditaci, o. p. s., prováděním akreditace v oblasti ověřování výkazů emisí skleníkových plynů a výkazů tunokilometrů v rozsahu nařízení Komise (EU) č. 600/2012.

Částka 16

Vyhláška č. 34/2013 o veterinárních požadavcích na porážení krokodýlů a další zpracování masa a živočišných produktů pocházejících z krokodýlů.

Částka 25

Nařízení vlády č. 56/2013 o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách.

Částka 26

Vyhláška č. 59/2013, kterou se mění vyhláška č. 290/2008 Sb., o veterinárních požadavcích na živočichy pocházející z akvakultury a na produkty akvakultury, o opatřeních pro předcházení a zdolávání některých nákaz vodních živočichů.

Částka 27

Vyhláška č. 61/2013 o rozsahu informací poskytovaných o chemických směsích, které mají některé nebezpečné vlastnosti, a o detergentech.

Nařízení vlády č. 60/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 60/2012 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování zvláštní podpory zemědělcům, ve znění nařízení vlády č. 448/2012 Sb.

Částka 28

Vyhláška č. 62/2013, kterou se mění vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Částka 29

Vyhláška č. 63/2013, kterou se mění vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

Částka 30

Vyhláška č. 64/2013, kterou se mění vyhláška č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 448/2006 Sb., o provedení některých ustanovení plemenářského zákona, ve znění vyhlášky č. 57/2011 Sb.

Částka 32

Zákon č. 69/2013, kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Částka 34

Vyhláška č. 72/2013, kterou se mění vyhláška č. 299/2003 Sb., o opatřeních pro předcházení a zdolávání nákaz a nemocí přenosných ze zvířat na člověka, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 35

Nařízení vlády č. 76/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 147/2008 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zachování hospodářského souboru lesního porostu v rámci opatření Natura 2000 v lesích, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 75/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 53/2009 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na lesnicko-environmentální opatření, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 36

Vyhláška č. 78/2013 o energetické náročnosti budov.

Částka 43

Vyhláška č. 93/2013, kterou se mění vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 49

Vyhláška č. 108/2013, kterou se mění vyhláška č. 376/2003 Sb., o veterinárních kontrolách dovozu a tranzitu produktů ze třetích zemí, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 53

Vyhláška č. 118/2013 o energetických specialitech.

Částka 57

Vyhláška č. 125/2013, kterou se mění vyhláška č. 380/2003 Sb., o veterinárních požadavcích na obchodování se spermatem, vaječnými buňkami a embryi a o veterinárních podmínkách jejich dovozu ze třetích zemí, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 63

Vyhláška č. 136/2013, kterou se mění vyhláška č. 309/2011 Sb., o stanovení podmínek vyšetřování skotu na boviní spongiformní encefalopatii v rámci prohlídky jatečných zvířat a masa.

Částka 71

Zákon č. 169/2013, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 168/2013, kterým se mění zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů.

Částka 75

Vyhláška č. 178/2013, kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování

vání nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění pozdějších předpisů

Částka 76

Nařízení vlády č. 181/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky, ve znění nařízení vlády č. 473/2009 Sb.

Částka 78

Vyhláška č. 189/2013 o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

Částka 80

Vyhláška č. 192/2013 o stanovení formulářů žádostí o přidělení povolenek pro provozovatele letadla a o vydání povolení k emisím skleníkových plynů

Částka 83

Vyhláška č. 207/2013 o zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

Vyhláška č. 206/2013, kterou se mění vyhláška č. 46/2010 Sb., o příslušnosti správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy ve správních obvodech tvořených národními přírodními rezervacemi, národními přírodními památkami a jejich ochrannými pásmy, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 205/2013 o vyhlášení Národní přírodní památky Stránská skála a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 204/2013 o vyhlášení Národní přírodní památky Rendez-vous a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 203/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Žofinka a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 202/2013 o vyhlášení Národní přírodní památky Dunajovické kopce a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 201/2013 o vyhlášení Národní přírodní památky Kukle a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 200/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Stará a Nová řeka a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 199/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Rešovské vodopády a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 198/2013 o výši náhrady nákladů péče o skupiny druhů exemplářů v záchranných centrech.

Částka 89

Zákon č. 223/2013, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 91

Zákon č. 232/2013, kterým se mění zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 148/2003 Sb., o konzervaci a využívání genetických zdrojů rostlin a mikroorganismů významných pro výživu a zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o genetických zdrojích rostlin a mikroorganismů), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 226/2013 o uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh.

Částka 97

Vyhláška č. 252/2013 o rozsahu údajů v evidencích stavu povrchových a podzemních vod a o způsobu zpracování, ukládání a předávání těchto údajů do informačních systémů veřejné správy.

Nařízení vlády č. 251/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 197/2005 Sb., o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 99

Zákon č. 257/2013, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o katastru nemovitostí.

Zákon č. 256/2013 o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Částka 106

Zákon č. 280/2013, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 279/2013, kterým se mění zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů

(zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 275/2013, kterým se mění 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, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 108

Vyhláška č. 285/2013 o rozsahu a způsobu předávání informací do centrální evidence hospodářskými subjekty a orgány státní správy v oblasti uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh.

Částka 110

Vyhláška č. 288/2013 o provedení některých ustanovení zákona o integrované prevenci.

Částka 114

Nařízení vlády č. 298/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 239/2007 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 112/2008 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování národních doplňkových plateb k přímým podporám, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 116

Zákon č. 303/2013, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekonstrukce soukromého práva.

Částka 117

Zákon č. 310/2013, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 407/2012 Sb., a další související zákony.

Částka 121

Nařízení vlády č. 318/2013 o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit

Nařízení vlády Přílohy č. 1 až 1076 k nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit

Částka 135

Vyhláška č. 345/2013 o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Vrbka a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Částka 138

Vyhláška č. 350/2013, kterou se mění vyhláška č. 347/2012 Sb., kterou se stanoví technicko-ekonomické parametry obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny a doba životnosti výroben elektřiny z podporovaných zdrojů

Částka 141

Vyhláška č. 359/2013 o stanovení vzoru formuláře pro podání návrhu na zahájení řízení o povolení vkladu

Vyhláška č. 358/2013 o poskytování údajů z katastru nemovitostí

Vyhláška č. 357/2013 o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)

Částka 142

Vyhláška č. 362/2013, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 244/2002 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění vyhlášky č. 350/2003 Sb.

Částka 146

Vyhláška č. 372/2013, kterou se mění vyhláška č. 22/2013 Sb., o vzdělávání na úseku ochrany zvířat proti týrání.

Částka 149

Vyhláška č. 377/2013 o skladování a způsobu používání hnojiv.

Částka 153

Vyhláška č. 393/2013 o seznamech druhů lesních dřevin.

Částka 158

Vyhláška č. 403/2013, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 245/2002 Sb., o době lovu jednotlivých druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu, ve znění vyhlášky č. 480/2002 Sb.

Vyhláška č. 402/2013, kterou se mění vyhláška č. 29/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin, ve znění vyhlášky č. 44/2010 Sb.

Částka 159

Vyhláška č. 410/2013, kterou se mění vyhláška č. 61/2011 Sb., o požadavcích na odběr vzorků, postupy a metody zkoušení osiva a sadby.

Vyhláška č. 409/2013, kterou se mění vyhláška č. 129/2012 Sb., o podrobnostech uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu.

Částka 161

Vyhláška č. 414/2013 o rozsahu a způsobu vedení evidence rozhodnutí, opatření obecné povahy, závazných stanovisek, souhlasů a ohlášení k nimž byl dán souhlas podle vodního zákona, a částí rozhodnutí podle zákona o integrované prevenci (o vodoprávní evidenci).

Částka 168

Vyhláška č. 430/2013, kterou se mění vyhláška č. 449/2006 Sb., o stanovení metodik zkoušek odlišnosti, uniformity, stálosti a užitné hodnoty odrůd, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 429/2013, kterou se mění vyhláška č. 342/2012 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířat a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činností.

Částka 174

Vyhláška č. 442/2013, kterou se mění vyhláška č. 215/2008 Sb., o opatřeních proti zavlečení a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 175

Vyhláška č. 451/2013, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 6/1991 Sb., o zřízení státních přírodních rezervací Borek u Velhartic, Čtyři palice, Králický Sněžník, Rejvíz, V rašelinách a jejich ochranných pásem a o zřízení státních přírodních rezervací Bukové kopce, Kokšín, Lopata, Lípa, Třímanské skály, Habrová seč, Žákova hora, Praděd, Suchý vrch a Jelení bučina, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 450/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Špraněk a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 449/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Milešovka a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 448/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Lovoš a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

Vyhláška č. 447/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Králický Sněžník a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

Vyhláška č. 446/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Kladské rašeliny a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

Vyhláška č. 445/2013 o vyhlášení Národní přírodní rezervace Bořeň a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

Vyhláška č. 444/2013 o vyhlášení Národní přírodní památky Kleneč a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

Vyhláška č. 443/2013 o zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

Sbírka mezinárodních smluv 2013

Částka 5

Sdělení č. 8/2013 Ministerstva zahraničních věcí o vyhlášení přijetí změn a doplňků Přílohy A – Všeobecná ustanovení týkající se nebezpečných látek a předmětů a Přílohy B – Ustanovení o dopravních prostředcích a o přepravě Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR).

Částka 6

Sdělení č. 11/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Českou republikou změny přílohy A Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech.

Částka 11

Sdělení č. 20/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změn přílohy III Rotterské úmluvy o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu.

Sdělení č. 19/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změn článků 25 a 26 Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer.

Sdělení č. 18/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změny přílohy I Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.

Částka 13

Sdělení č. 23/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změn Řádu pro mezinárodní železniční přepravu nebezpečných věcí (RID), který je přípojkem C k Úmluvě o mezinárodní železniční přepravě (COTIF).

Částka 14

Sdělení č. 26/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Českou republikou novely čl. 38 Stanov Světové organizace cestovního ruchu.

Sdělení č. 25/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky ke Stanovám Světové organizace cestovního ruchu.

Částka 25

Sdělení č. 41/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky k Mezinárodní úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropnými palivy.

Částka 27

Sdělení č. 43/2013 Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o udržitelném cestovním ruchu k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

Částka 30

Sdělení č. 50/2013 Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhlašuje Smlouva mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Českou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Chorvatskou republikou o přistoupení Chorvatské republiky k Evropské unii.

Částka 32

Sdělení č. 56/2013 Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhlašuje oprava českého překladu Protokolu o udržitelném cestovním ruchu k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat, vyhlášeného pod č. 43/2013 Sb. m. s.

Sdělení č. 53/2013 Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody o změně Dohody o Mezinárodní komisi pro ochranu Odry před znečištěním, přijaté v Bruselu dne 27. listopadu 2008.

Částka 35

Sdělení č. 59/2013 Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Českou republikou konsolidovaného seznamu změn předpisů přiložených k Evropské dohodě o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách (ADN).

Částka 40

Sdělení č. 67/2013 Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Ujednání mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Bavorským státním ministerstvem vnitra k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemné pomoci při katastrofách a velkých haváriích z 19. září 2000.

Sdělení č. 66/2013 Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Ujednání mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Saským státním ministerstvem vnitra k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemné pomoci při katastrofách a velkých haváriích z 19. září 2000.

♠♠

☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

Časopis České právo životního prostředí (dále jen „časopis“) vydávaný Českou společností pro právo životního prostředí, členkou Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, je odborným vědeckým recenzovaným periodikem zaměřeným na oblast práva životního prostředí a environmentální politiky a oborů společenských věd s těmito problematikami souvisejícími. Časopis obsahující pravidelné rubriky vychází od roku 2001. Od roku 2010 bylo zavedeno anonymní odborné recenzní řízení. Od roku 2014 je časopis na Seznamu recenzovaných neimputovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace.

1. Předmět recenzního řízení

Anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu. Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu si může redakční rada vyhradit k anonymnímu recenznímu řízení.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Šéfredaktor přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení.
- 2.3 Šéfredaktor 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 své rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Šéfredaktor může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do anonymního recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrhované změny provést, šéfredaktor jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do anonymního recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení

- 3.1 Každý text nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení šéfredaktora (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou podrobeny anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do anonymního recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného redakční radou. K posouzení příspěvku vybírá šéfredaktor zpravidla odborníka na problematiku, jíž se text zabývá.
- 3.3 Na základě vyjádření recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) zamítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text zamítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.4 V případě autorova nesouhlasu se stanoviskem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží redakční radě. O konečném výsledku anonymního recenzního řízení pak v tomto případě rozhoduje redakční rada.
- 3.5 Výsledek anonymního recenzního řízení je závazný pro autora příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzenta, není-li stanoveno v bodě 3.4. jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.6 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.
- ### 4. Podrobnosti o posuzování nabídnutých rukopisů recenzenty
- 4.1 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Autor – recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného článku.
- 4.2 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 odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.

5. Doba recenzního řízení

Standardní doba recenzního řízení je 4 až 6 týdnů, počítá se od doby, kdy byla redakci doručena konečná verze článku nabízená k otištění v časopise.

6. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

7. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

♠♠