

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

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

Adresa redakce:

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

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

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

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

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)
doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

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

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

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

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

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl
(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.
(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.
(UK v Praze)

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

Autor fotografie na obálce:

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
e-mail: eva@rozkotova.com

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

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 60. čísla dne 30. 07. 2021.

Fotografie na obálce:

Mariánské lázně na Seznamu Světového
kulturního dědictví UNESCO

**Toto číslo bylo podpořeno dotací Akademie
věd ČR ev. č.: 016/RVS/EO/2021 ze dne
1. března 2021**

☛ OBSAH č. 2/2021 (60) ☚

ÚVODNÍK

Vojtěch Stejskal

Ještě není tma 7

VĚDECKÁ TÉMATA

Hana Müllerová

Ochrana klimatu proti ochraně přírody? Hmotněprávní východiska pro řešení kolizí na příkladu větrných elektráren 14

Monika Feigerlová, Tereza Snopková

Zrušení závěrů o BAT pro velká spalovací zařízení – brzda vysoké úrovně ochrany životního prostředí? 37

Jiří Vozák

Vývoj kauzy rozšíření hnědouhelného dolu Turów 57

VĚDECKÁ STANOVISKA SPOLEČNOSTI

Vyjádření České společnosti pro právo životního prostředí k případu použití zákona č.167/2008 Sb. ke kauze Bečva 69

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU A ESLP

Gabriela Kubíková

Dobré životní podmínky zvířat versus svoboda náboženského vyznání: rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci povinného omračování zvířat před porážkou 80

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Ondřej Vícha

Úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací nesmí být podle Ústavního soudu zneužita ke znemožnění přístupu k informacím 90

Z JUDIKATURY NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČR

Adam Novák

Řízení o odstranění stavby a ochrana dotčených osob před nečinností stavebního úřadu 107

RECENZE A ANOTACE*Karolína Žákovská*

La protection de la biodiversité marine en droit international :
à la recherche d'un cadre d'harmonisation d'une réglementation disparate 118

Jitka Jelínková

Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář 122

Tomáš Grygar, Kateřina Frumarová, Ondřej Horák, Marek Masarik

Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení 126

PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv květen – červenec 2021 131

INFORMACE O ČASOPISU 134

POKYNY PRO AUTORY 136

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 139

☛ TABLE OF CONTENTS No. 2/2021 (60) ☚

EDITORIAL

Vojtěch Stejskal

It's not dark yet 7

MAIN TOPICS

Hana Müllerová

Climate protection against nature protection? Substantive grounds
for solving collisions in case of wind power plants 14

Monika Feigerlová, Tereza Snopková

BAT Conclusions for Large Combustion Plants Annulled – A Disincentive
to High Protection of Environment? 37

Jiří Vozák

Development of the case of expansion of the Turów lignite mine 57

SCIENTIFIC STATEMENTS AND OPINIONS

Expression of the Czech Society for Environmental Law on proposals
to amend the Nature and Landscape Protection Act in connection
with the draft of the new Building Act 69

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU

Gabriela Kubíková

The EU Member States are allowed to restrict the exception
to mandatory pre-slaughter stunning for religious slaughter of animals 80

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

Ondřej Vícha

The payment for an exceptionally extensive search for information
may not be misused to prevent access to information 90

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF THE CZECH REPUBLIC

Adam Novák

Proceedings for the removal of the building and protection
of the persons concerned against inactivity of the building authority 107

NEW PEER-REVIEWED BOOKS

Karolina Žáková

La protection de la biodiversité marine en droit international :
à la recherche d'un cadre d'harmonisation d'une réglementation disparate 118

Jitka Jelínková

Nature conservation and landscape prevention Act. Practical commentary 122

Tomáš Grygar, Kateřina Frumarová, Ondřej Horák, Marek Masarik

Expropriation and expropriation proceedings 126

NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAW

List of the new czech legislation (May – July 2021) 131

THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”

Basic information 134

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements 136

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS 139

☛ ÚVODNÍK ☚

JEŠTĚ NENÍ TMA

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

otevíráte 60. číslo našeho časopisu, druhé z ročníku 2021. Ještě než uvedu, jakým tématům se v aktuálním vydání věnujeme, začnu výjimečně dobrou zprávou. Na svém 44. zasedání (původně se mělo konat již loni, ale kvůli epidemii Covidu – 19 bylo přesunuto na letošek) Výbor pro Světové dědictví UNESCO schválil společnou nominaci evropských států na zapsání 11 velkých lázeňských měst na Seznam světového kulturního dědictví. Mezi nimi jsou také Mariánské lázně, Františkovy lázně a Karlovy Vary. Tvoří tak 15. položku na Seznamu kulturních památek Světového dědictví UNESCO za Českou republiku. Fotografie na obálce našeho časopisu tuto významnou událost připomínáme.

Ještě významnější úspěch však zaznamenalo Česko v druhé z prestižních kategorií Světového dědictví. Poprvé v historii Úmluvy o světovém kulturním a přírodním dědictví uspěla nominace na seznam Světového přírodního dědictví. Tou první přírodní památkou jsou Jizerskohorské bučiny na Liberecku, rozkládající se na ploše zhruba 27 kilometrů čtverečních na severním úbočí Jizerských hor od Oldřichova v Hájích po Lázně Libverda. Území je pozoruhodné smíšenými a bukovými lesy na strmých svazích s unikátní geomorfologií. Jde o jednu z nejzachovalejších a přírodně nejceněnějších částí v CHKO Jizerské hory. Jádrové území Jizerskohorských bučin je již od roku 1999 chráněno podle zákona o ochraně přírody a krajiny v kategorii národní přírodní rezervace, která na západě začíná Oldřichovským Špičákem, pokračuje přes Hemmrich nad Viničnou cestou až k úbočí Poledníku a roklím Bílého a Černého Štolpichu. Lokalita byla součástí společné nominace několika evropských států, která představovala rozšíření stávající položky původních bukových lesů v Evropě (Ancient and Primeval Beech Forests of the Carpathians and Other Regions of Europe) zapsané na Seznamu světového přírodního dědictví již v roce 2007 (rozšířené o některé další nominace v letech 2011 a 2017). Nyní má tato položka i díky úspěšné nominaci Jizerskohorských bučin celkem 94 lokalit v 18 zemích Evropy. Základ tvoří původní bukové lesy v Karpatech a na Balkáně, ale i v Rakousku, Německu, Francii, Belgii, Itálii či Španělsku. Jizerskohorské bučiny patří podle názoru odborníků z Výboru pro Světové dědictví i ze Světového svazu ochrany přírody IUCN, který nominaci rovněž (již v loňském roce) posuzoval, k těm nejzachovalejším, neboť nebyly v minulosti tolik ovlivněny lidskou činností. Jsem hrdý na to, že mě před dvěma lety v době,

kdy byla nominace Jizerskohorských bučin podána, napadlo umístit fotografii této nominované lokality na obálku našeho časopisu. Vyhledejte si prosím v případě zájmu naše číslo 4/2019.

Letošní rok je bohatý i na výročí přijetí různých pramenů práva životního prostředí. Připomeňme si 30 let vzniku zákona o České inspekci životního prostředí či zákona o Státním fondu životního prostředí, 20 let vzniku zákona o vodách a zákona o vodovodech a kanalizacích či zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. A před deseti lety byl přijat nový chemický zákon. Z mezinárodních úmluv bych chtěl připomenout 50. výročí přijetí Ramsarské úmluvy o mokřadech mezinárodního významu, zejména jako míst výskytu vodní avifauny. V této souvislosti bych rád upozornil na nařízení Evropské Komise č. 2021/57/EU, o používání olova v brocích na mokřadech nebo v jejich okolí, které nabylo platnosti 15. února 2021. Jedná se o změnu přílohy XVII nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (tzv. REACH). Ode dne platnosti nařízení Evropské Komise je stanoveno členským státům EU období dvou, příp. tří let pro zavedení zákazu vystřelování olověných broků v mokřadech a ve vzdálenosti do 100 m kolem nich. Nabízí se přitom dvě varianty řešení na národní úrovni. (1) Členský stát zavede plošný zákaz vystřelování olověných broků na celém svém území, tzn. v mokřadních i suchozemských stanovištích. Nařízení zde stanovuje období tří let pro zavedení zákazu. Tuto variantu zvolilo např. Dánsko či Nizozemí. Podporuje ji například Český Ramsarský výbor. Varianta je vstřícnější k ochraně životního prostředí a dotčených skupin živočichů, včetně zvláště chráněných druhů, i ke zdraví člověka, a umožňuje přehlednější řešení pro střelce i jednodušší a tím také levnější vymáhání plošného zákazu ze strany kontrolního orgánu. (2) Druhou variantou je, že členský stát zavede na svém území zákaz vystřelování olověných broků jen v mokřadech, vymezených dle definice použité v Úmluvě o mokřadech majících mezinárodní význam (Ramsarská úmluva). V tomto případě nařízení Evropské Komise stanovuje období dvou let pro zavedení zákazu. V ČR je zakázáno používat olověné brokové náboje k lovu vodního ptactva na mokřadech již téměř 10 let, od 31. prosince 2010. Přesto však stále existují nejasnosti ohledně výkladu pojmu mokřad, který není v naší legislativě definován. Avšak nové evropské nařízení Evropské komise pojem „mokřad“ stanovilo, a to právě na základě definice v Ramsarské úmluvě. Jak se k tomu postaví Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství? Ještě není pozdě na ochranu přírody.

Českou společností již přes rok hýbou dvě environmentální kauzy, Turów a Bečva. Proto jsme usoudili, že se jim budeme v aktuálním čísle našeho časopisu věnovat. Na konci ledna 2020 vydalo polské regionální ředitelství ochrany životního prostředí ve Wroclavi rozhodnutí, ve kterém souhlasí se záměrem roz-

šíření polského velkodolu Turów. Rozšíření těžby až do vzdálenosti několika stovek metrů od státní hranice by podle různých odborníků mohlo mimo jiné ohrozit zásoby pitné vody v České republice. Když jsem začátkem loňského roku poskytl rozhovor České televizi pro pořad Nedej se plus ohledně procesu posuzování vlivů EIA na rozšíření hnědouhelného dolu Turów v polské Bogatyni, nastínil jsem některé možné scénáře dalšího vývoje. Mezitím vše přerostlo v mezistátní kauzu, kterou nyní rozhoduje Soudní dvůr EU. O tom, jak to celé probíhalo a co se v současné době okolo této dnes již politické kauzy děje, vám přinášíme v článku Jiřího Vozáka.

Kauzu Bečva přinášíme v rubrice Vědecká stanoviska Společnosti. Na podzim roku 2020 došlo k několika únikům toxických látek do řeky Bečvy na Moravě. Nejvážnější incident proběhl patrně dne 20. září 2020, kdy do této řeky uniklo velké množství neznámých toxických látek (pravděpodobně kyanidů). V zasažené části toku Bečvy o délce cca 38 km došlo k masivnímu úhynu ryb a dalších vodních organismů, v jehož důsledku rybáři ze zasažené oblasti odvezli do kafilérií přes 40 tun mrtvých ryb. Představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí na jaře letošního roku diskutovalo a připravilo vyjádření k ekologické havárii na řece Bečvě, která i po téměř dvou letech není objasněna a vyřešena. Stanovisko naší Společnosti se týká výkladu zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, a jeho aplikace v tomto smutném případě.

A o čem si dále můžete přečíst v našem nejnovějším čísle časopisu? Ke kolizím protichůdných zájmů dochází nejen mezi udržitelnými a neudržitelnými přístupy, ale i mezi různými zájmy v oblasti udržitelnosti. Příkladem jsou negativní dopady umísťování a provozu větrných elektráren na některé zájmy chráněné v rámci ochrany přírody, konkrétně na ochranu ptáků, ochranu druhů a stanovišť a ochranu krajinného rázu. Článek Hany Müllerové zkoumá, jaký stupeň ochrany současná podoba právního zakotvení uvedeným zájmům propůjčuje, a tedy jaká východiska z této hmotněprávní ochrany vyplývají pro následné řešení kolizí v jednotlivých případech.

V roce 2017 došlo na úrovni EU k přijetí závěrů o BAT pro sektor velkých spalovacích zařízení, a to formou prováděcího rozhodnutí Evropské komise. Nicméně v lednu 2021 Tribunál Evropské Unie uvedené rozhodnutí stanovící závěry o BAT zrušil v rámci řízení ve věci T-699/17, *Polská republika vs. Evropská komise*. Účinky závěrů o BAT však byly zachovány do doby, než bude v přiměřené lhůtě přijat nový akt, který nahradí zrušené prováděcí rozhodnutí Komise, nejpozději však do 27. ledna 2022. Příspěvek Moniky Feigerlové a Terezy Snopkové se zabývá povahou BAT, resp. závěrů o BAT v rámci agendy integrované prevence, a to na národní i evropské úrovni, a důsledky zrušovacího rozhodnutí v praxi.

Vedle článků z hlavní rubriky Vědecká témata jsme opět pro Vás připravili tradiční rubriky soudní judikatury, přehled nové environmentální legislativy, či recenze publikací týkajících se práva životního prostředí.

V minulém čísle našeho časopisu jsme opět přinesli novinky z legislativního procesu schvalování nového stavebního zákona a změny souvisejících zákonů. Mezitím Sněmovna návrhy schválila, avšak Senát nový stavební zákon jednomyslně odmítl. V červenci však díky hlasům komunistických poslanců Sněmovna přehlasovala Senát a ukončila tak několikaletý legislativní proces. Současně schválila i změnový zákon (zákon, který v souvislosti s novým stavebním zákonem mění řadu souvisejících zákonů a tedy téměř všechny zákony z našeho oboru práva životního prostředí). Oba v současné chvíli již vyšly ve Sbírce zákonů.¹ Česká společnost pro právo životního prostředí i jednotliví její členové v průběhu legislativního procesu permanentně upozorňovali, že pokud bude stavební zákon a související změnový zákon přijatý v navrhované podobě, bude to mít pro přírodu, krajinu, ale i ostatní složky životního prostředí negativní důsledky, nemluvě o kontroverzních dopadech do různých posuzovacích a povolovacích řízení, účasti veřejnosti a do praxe prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí orgány ochrany životního prostředí. Ve výsledné podobě v podstatě totiž například speciální orgány ochrany přírody, spolky na ochranu životního prostředí, ale i jiné subjekty ztrácí prakticky vliv na budoucí podobu české krajiny. Účinnost nového stavebního zákona je odložena na polovinu roku 2023. Takže ještě není vše ztraceno, pokud by do té doby našli zastupitelé, kteří vzejdou z podzimních voleb v r. 2021, politickou vůli a změnili tuto novou a pro ochranu životního prostředí nepříznivou právní úpravu. Na druhou stranu chápu, že nové stavebněprávní předpisy naše společnost již potřebovala. Ale ne v této schválené podobě. V našem časopise chystáme monotematické číslo, které se bude současně i nové stavebněprávní legislativě ve vztahu k ochraně životního prostředí věnovat.

Na tomto místě měl původně můj úvodník skončit. Nicméně v polovině července přišla z Olomouce temná zpráva. Nečekaně nás opustila Zuzana Skalková, rozená Šnejdrová. Nemohl jsem tomu v první chvíli uvěřit. Před lety jsme se potkávali často, studovala u nás v Praze na katedře práva životního prostředí doktorát. Pamatuji si ji vždy usměvavou, optimistickou, měla velký smysl pro humor. Milovala přírodu a náš obor. Jednou mi poslala fotografii. V zapomenuté tenisece na jejím balkoně uprostřed Olomouce vyhnízdil kos... Po úspěšném zakončení studia se Zuzana vydala na dráhu justiční a stala se vynikající soudkyní. To už jsme se vídali spíše méně, většinou na oborových konferencích, vzpomínám zejména na naše setkání na jednotlivých ročnících tradičních česko-polsko-sloven-

¹ Částka 124: zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon; zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

ských konferencí práva životního prostředí. Její nečekaný odchod z tohoto světa nás všechny zaskočil. Bude nám moc chybět.

Ještě není tma, ale už se stmívá...²

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor

² It's not dark yet, but it's getting there. Bob Dylan: Not Dark Yet, CD Time Out Of Mind. Columbia Records, 1997, český překlad Gita Zbavitelová, 2005 in Bob Dylan Lyrics/Texty 1962–2001, Nakl. Kalich, Praha 2005.

EDITORIAL

Summary

Dear readers,

you are opening the 60th issue of our magazine, the second of the year 2021. The main topics of this issue are two currents ecological cases.

The Turów coal mine is a large open pit mine in the southwest of Poland, located outside Bogatynia City, Lower Silesia, near by the Czech border. The mine's license was set to expire in April 2020, but in March 2020, the Polish government extended it by another six years. The Polish government agreed to PGE Group's wish to continue mining at the site until 2044. PGE Group's move to expand the mine is facing opposition from the Czech government, as nearby Czech and German communities say that the environmental impact from the mine is severely affecting their quality of life. In February 2021, the Czech Republic sued Poland over the mine at the European Court of Justice, the first time that an EU member state had sued another one over an environmental issue. Article by Jiří Vozák summarizes the development and provides a legal analysis of the whole dispute.

In the autumn of 2020, several toxic substances leaked into the Bečva River in Moravia. The most serious incident took place on September 20, 2020, when a large amount of unknown substances (probably cyanides) leaked into this river. In the affected part of the Bečva river, about 38 km long, there was a massive death of fish and other aquatic organisms. As a result of this accident, fishermen removed more than 40 tons of dead fish from the affected area. The investigation into the cyanide leak is still ongoing and is accompanied by numerous doubts and controversies. The question arises as to whether the competent administrative authorities have made sufficient use of all the powers conferred on them by law in a given case. One of the key issues is also whether the administrative authorities in this case should proceed in accordance with Act No. 167/2008 Coll., on the prevention of ecological damage and its remediation, and if so, in what way. In its expression, *the Czech Society for Environmental Law* concludes that in the event of an accident on the Bečva River in September 2020, the Czech Environmental Inspectorate was obliged to initiate proceedings pursuant to Section 8 of the Act on the prevention of ecological damage and its remediation. It was also obliged to ensure, without undue delay, the implementation of the necessary corrective measures pursuant to Section 7 (6) of the Act on the prevention of ecological damage and its remediation.

Also, in another paper *Hana Müllerová* deals with the substantive grounds for solving collisions in case of wind power plants. There have always been serious collisions between environmental protection and economic interests, thus between sustainable and unsustainable practices. With the progress in combatting climate change, new collisions have appeared even inside the group of diverse sustainable efforts. This article takes wind power plants as representing renewables and protection of birds, species, habitats and landscape character as representing highly valued nature protection interests. The objective of the study is to examine what level of substantive legal protection legislation gives to the said interests.

Monika Feigerlová and *Tereza Snopková* discusses the nature of BAT, resp. BAT Conclusion, in the context of integrated prevention, at both EU and national levels, and assesses the practical implications of the annulment decision.

In the another sections of this issue the authors deals for example with case law of the Czech and European courts or with the new peer-reviewed publications concerning environmental law.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



 VĚDECKÁ TÉMATA **OCHRANA KLIMATU PROTI OCHRANĚ PŘÍRODY?
HMOTNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA PRO ŘEŠENÍ KOLIZÍ
NA PŘÍKLADU VĚTRNÝCH ELEKTRÁREN***JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.***1. Úvod**

Ochranu životního prostředí po celou dobu existence její právní úpravy tradičně doprovází potřeba řešení jejích kolizí s protichůdnými zájmy, zejména zájmy ekonomickými. Takové kolize lze zjednodušeně vidět jako kolize mezi udržitelnými a neudržitelnými přístupy. S nástupem důrazu na ochranu klimatu a s tím spojených nových technologií například v oblasti obnovitelných zdrojů energie se však můžeme překvapivě setkat se vzájemnými kolizemi různých přístupů, které jsou všechny považovány za náležející k těm udržitelným. Evropské státy jsou na základě Pařížské dohody a unijního práva, ale i vnitrostátních politik a legislativy vedeny ke snižování emisí skleníkových plynů a přijímání adaptačních opatření. Při naplňování těchto cílů lze očekávat, že v rozhodovacích procesech bude třeba vážit či sladovat zájem na ochraně klimatu, který je jejich předmětem, s kolidujícími zájmy, které jsou podporovány a chráněny politikami a legislativou v oblasti ochrany životního prostředí.

Cílem tohoto článku je zkoumat hmotněprávní aspekty, které tvoří východisko pro řešení kolizí mezi zájmem na ochraně klimatu a zájmem na ochraně životního prostředí, a to konkrétně na příkladu podpory větrných elektráren jakožto zájmu, který může kolidovat s ochranou přírody. Větrné elektrárny jako obnovitelný zdroj energie reprezentují důležitý nástroj klimatické mitigace (tj. úsilí o snižování emisí skleníkových plynů). Jejich umisťováním a provozem může být dotčena celá řada různých environmentálních zájmů. Z nich se v tomto článku budu blíže věnovat vybraným zájmům, které reprezentují důležité cíle ochrany přírody: ochrana ptáků, ochrana druhů a stanovišť a ochrana krajinného rázu. Hlavní pozornost chci zaměřit na právní status a váhu, které požívá podpora větrné energie, resp. šířeji podpora obnovitelných zdrojů v unijní a české legislativě, oproti váze zakotvení ochrany ptáků, druhů a stanovišť a krajinného rázu. Například v některých regulacích k ochraně přírody lze zaznamenat, jak bude blíže rozvedeno, že určité rozvojové plány včetně umisťování obnovitelných zdrojů energie, jsou z hlediska ochrany přírody kvalifikovány jako „zásah“, a mohou být podmíněny splněním

relativně přísných podmínek (převažující veřejný zájem, absence alternativních řešení, kompenzační opatření). Proto budu zkoumat, jaký význam má pro řešení kolizí vymezení úrovně (výše či intenzity) hmotněprávní ochrany danému zájmu. Tuto hmotněprávní ochranu chápu jako klíčové východisko, které následně určuje pozici daného zájmu v případě řešení kolizí. Vlastní poměřování či vyvažování zájmů se pak odehrává v rámci procesních mechanismů, jako jsou územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, správní rozhodování v procesech podle stavebních předpisů či účast veřejnosti při rozhodování ve věcech životního prostředí, a v jeho průběhu se využívají mj. právní principy, jako princip proporcionality, princip nediskriminace, princip předběžné opatrnosti ad.; rozbor těchto procesních mechanismů a popis právních principů jdou však nad rámec tohoto článku.

Pro řešení vztahů mezi nástroji ochrany přírody a nástroji ochrany klimatu je podstatné, že oba druhy chráněných zájmů jsou úzce provázány a rozhodně je nelze vnímat jako primárně protichůdné; spíše je třeba se snažit vidět je jako vzájemně se posilující a podporující. Změna klimatu je hodnocena jako třetí hlavní přímá příčina úbytku biodiverzity (za změnami ve využívání půdy a moří a přímou exploatací organismů).¹ Tomu také odpovídá důraz, který klade nová Evropská strategie v oblasti biologické rozmanitosti² na boj proti změně klimatu a zvyšování podílu energie z obnovitelných zdrojů. Zvláštní důležitost přikládá ochraně biologické rozmanitosti rovněž Zelená dohoda pro Evropu.³

2. Vliv větrných elektráren na chráněné zájmy v oblasti životního prostředí

Větrná energie zažívá celosvětově obrovský rozmach spolu s tím, jak roste podpora obnovitelných zdrojů energie jako součást řešení klimatické krize.⁴ Při

¹ Zpráva The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services: Summary for Policymakers [online]. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), 2019, s. 12. Dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_en.pdf

² Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030: Navrácení přírody do našeho života“. COM(2020)/380 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640 final ze dne 11. 12. 2019.

⁴ Větrná energie spolu se solární patřily v minulé dekádě k vůbec nejrychleji rostoucím sektorům obnovitelné výroby energie. IEA, IRENA, UNSD, World Bank, WHO. 2021 [online]. Tracking SDG 7: The Energy Progress Report. World Bank, Washington DC, s. 83. Dotupné z https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/Jun/SDG7_Tracking_Progress_2021.pdf. Od roku 2015 do roku 2020 se celková instalovaná kapacita větrných elektráren celosvětově téměř zdvojnásobila z 435 GW v roce 2015 na 744 GW v roce 2020; možno podotknout, že zejména

výrobě energie pomocí větru se neprodukuje žádný CO_2 ,⁵ a tak je růst větrné energie vítaným nástrojem snižování emisí skleníkových plynů a zvyšující se podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů pomáhá snižovat podíl energie produkované z fosilních paliv.

Zároveň však mají větrné turbíny⁶ významné negativní dopady na životní prostředí, ať už ve významu přírodního životního prostředí nebo životního prostředí člověka. Uvádějí se zejména následující hlavní skupiny dopadů:

1. dopady na veřejné zdraví v okolí větrných elektráren z důvodu hlukových emisí a vizuálních efektů;
2. dopady na živočichy a jejich stanoviště, z toho zvláště významné jsou dopady na ptáky a netopýry;
3. dopady na krajinný ráz;
4. dopady na využívání a plánování krajiny.⁷

Zvukové dopady provozu větrných elektráren jsou dvojí – aerodynamický zvuk vydávaný pohybem listů turbíny ve větru a mechanický zvuk vydávaný samotnou turbínou, přičemž úroveň hluku je ovlivněna konstrukcí a velikostí turbíny i rychlostí větru.⁸ Uvádí se, že zvuky větrných turbín mohou být vnímány jako rušivější než hluk z dopravy i při stejných hladinách hluku.⁹ Vizuální efekty zahrnují pravidelně se pohybující stíny a záblesky odrazů slunce při provozu turbíny za slunečního svitu. I tyto efekty jsou popisovány jako nepříjemné či rušivé.¹⁰

díky nebyvalému množství nových instalací v Číně. Viz údaje World Wind Energy Association z března 2021 [online], dostupné z <https://wwindea.org/worldwide-wind-capacity-reaches-744-gigawatts/>. V Evropě bylo v roce 2020 instalováno celkem 220 GW větrných elektráren, z toho 11 % na moři. Zde má největší podíl Německo. Větrná energie představuje největší část výroby energie z obnovitelných zdrojů v Evropské unii s podílem 16 % na celkové spotřebované elektřině v EU a Velké Británii. Wind energy in Europe: 2020 Statistics and the outlook for 2021–2025 [online]. Wind Europe, 2021, s. 7. Dostupné z: <https://windeurope.org/intelligence-platform/product/wind-energy-in-europe-in-2020-trends-and-statistics/>

⁵ Kromě toho se při tomto způsobu výroby energie nespotřebovává žádná voda a během provozu se nepůsobí znečištění ovzduší, půdy ani vody. Viz Oznámení Komise Pokyny k rozvoji větrné energetiky a k právním předpisům EU na ochranu přírody, C(2020) 7730 final ze dne 18. 11. 2020 [online], s. 10. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wind_farms_cs.pdf

⁶ V rámci tohoto článku zvažují pouze pevninské větrné elektrárny, nikoli větrné elektrárny na moři.

⁷ Podle WANG, S. Impacts of wind energy on environment: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 49 (September 2015), s. 437–443. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032115004074>

⁸ Například Ibid., s. 438–439.

⁹ RYBERG, J. B. et al: The Effects of Wind Power on Human Interests. A Synthesis Report. Swedish Environmental Protection Agency, 2013, ISBN 978-91-620-6545-4, [online], s. 6. Dostupné z: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6545-4.pdf>

¹⁰ Tamtéž, s. 6 a 33.

Dopady větrných elektráren na živočichy, na prvním místě na ptáky a netopýry, jsou popisovány jako významné. V oblasti přírodních věd byly negativní vlivy na tyto živočichy hojně studovány a popisovány. V případě ptáků je poukazováno zejména na pět druhů negativních dopadů: vytlačování a rušení ptáků během instalace, provozu i likvidace turbín; zvýšená úmrtnost ptáků v důsledku kolizí s turbínami; ztráty, ničení nebo proměny stanovišť; působení překážek na spojnících mezi místy, kde ptáci hnízdí a vyhledávají potravu či v migračních trasách; nepřímé dopady na potravu ptáků. U netopýrů jsou popisovány zejména jejich rušení a ztráty stanovišť, ztráty nebo změny letových koridorů, zvýšená úmrtnost při přímých kolizích s listy turbín a negativní působení změn tlaku vzduchu v jejich bezprostřední blízkosti, které poškozují tělní tkáň netopýrů (tzv. barotrauma).¹¹ Netopýři se zdají být turbínami přitahováni, což zvyšuje riziko smrtelných kolizí, ale přírodovědné studie zatím nemají zcela jasno, z jakých důvodů; uvádí se například, že netopýři se v prostoru orientují mimo jiné podle určitých zvuků, a v té souvislosti jsou přitahováni zvuky turbín,¹² nebo že teplejší vzduch a noční světlo kolem turbín přitahuje hmyz a bezobratlé, a tím i netopýry, nebo že je mohou lákat vykáčená místa v lesích, kde jsou větrná zařízení vystavěna.¹³ Druhy a intenzita dopadů na ptáky a netopýry se samozřejmě velmi liší v závislosti na umístění, velikosti a počtu větrných zařízení v dané lokalitě ve vztahu k výskytu určitých druhů s určitým specifickým chováním, či ve vztahu k trasám stěhovavých ptáků, a dále též v závislosti na sezóně, počasí, rychlosti větru apod. Například u dravců je popisována vyšší pravděpodobnost srážek s listy turbín z důvodu jejich morfologie a způsobu letu (tzv. slepá skvrna a pohled směrem dolů při lovu), a to zejména při nízké rychlosti větru.¹⁴ Z hlediska dopadů na ostatní živočichy je možno kromě rušení a ničení stanovišť uvést fragmentaci lokality vybudováním nutných přístupových komunikací.¹⁵ To vše znamená, že nesprávně umístěné nebo nesprávně navrhované větrné parky mohou představovat hrozbu pro přírodní druhy a stanoviště. Z hlediska ochrany druhů a stanovišť a ochrany ptáků a netopýrů je

¹¹ Bird Life International: Position on Wind Energy and Birds and Bats in the European Union. EU Birds and Habitats Directive Task Force, November 2017 [online], s. 3-4, dostupné z: https://www.birdlife.org/sites/default/files/bhdtf_position_2016_wind_energy_birds_and_bats.pdf

¹² WANG, S. Impacts of wind energy on environment: A review. Op. cit., s. 439.

¹³ Science for Environment Policy (2015) Wind & Solar Energy and nature conservation. Future Brief produced for the European Commission DG Environment. Bristol: Science Communication Unit, [online], s. 6. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/science-environment-policy>

¹⁴ Wind Farms and Birds: An Updated Analysis of the Effects of Wind Farms on Birds, and Best Practice Guidance on Integrated Planning and Impact Assessment [online]. Bern Convention Bureau Meeting Report, T-PVS/Inf (2013) 15, 26. 8. 2013, s. 20-21. dostupné z: <https://rm.coe.int/1680746245>

¹⁵ Science for Environment Policy (2015) Wind & Solar Energy and nature conservation, op. cit., s. 6.

proto správné plánování turbín (jejich přesného umístění, počtu, velikosti, výšky) se zohledněním výskytu daných druhů s ohledem na jejich chování a potřeby na-prosto klíčové.

Dopady staveb větrných turbín na krajinný ráz a estetiku krajiny jsou velmi citlivou oblastí při plánování, zejména z hlediska dotčeného obyvatelstva. Hodnoty krajinného rázu a krásy krajiny jsou ovšem pouze zčásti měřitelné a objektivně vyjádřitelné, jsou pouze zčásti dány objektivními biofyzikálními prvky, a zčásti subjektivním vnímáním konkrétního pozorovatele.¹⁶ Umisťování jednotlivých větrných turbín či celých farem proto zásadně ovlivňuje tvářnost krajiny a při plánování musí být zohledněn dosavadní charakter krajiny a změna, kterou způsobí umístění těchto zařízení v daném rozložení, velikosti, výšce apod. z různých pohledů na krajinu. Je například odlišná situace při rozhodování o umístění turbín do značně industrializované krajiny, do krajiny s historickými dominantami, již existujícími výškovými dominantami, či do krajiny s vysokou úrovní přírodních hodnot apod.

Z hlediska využívání krajiny je podstatné, že větrné elektrárny jsou obvykle umisťovány v lokalitách, kde se již půda využívá i k dalším účelům, jakými jsou zemědělství nebo lesnictví. Pro další využívání krajiny a její rozvoj a plánování je ve vztahu k umisťování větrných elektráren podstatná kombinace více faktorů, zejména vhodnost lokalit pro využívání větrné energie vůbec (nadmořská výška, větrnost, blízkost lidských sídel, způsob využití území pro zemědělství či lesnictví a stupeň environmentální ochrany lokality).¹⁷ Výstavba větrných parků ve volné krajině znamená také nutnost vybudování přístupových komunikací a infrastruktury, a tedy fragmentaci krajiny, deforestaci a erozi v místech okolí turbín. Z dalších dopadů na lokality s umístěnými větrnými parky se uvádí možné dopady na místní klima, konkrétně vliv na teplotu povrchu, místní srážky a snížení rychlosti větru vlivem maximálního využití proudění a míchání vertikálních vrstev vzduchu.¹⁸

¹⁶ CETKOVSKÝ, S. – NOVÁKOVÁ, E. Assessment of the Impact of Wind Turbines on Landscape Character: Implications for Landscape Planning. *Moravian Geographical Reports*, Vol. 17, č. 2/2009, s. 28-33. Dostupné z https://www.researchgate.net/publication/288468803_Assessment_of_the_impact_of_wind_turbines_on_landscape_character_Implications_for_Landscape_planning

¹⁷ Pro Českou republiku byly v roce 2007 zpracovány tzv. mapy potenciálu větrné energie ukazující, které části území mohou být vhodné pro výrobu větrné energie (zejména jde o příhraniční oblasti Krušných hor a Karlovarska, Jeseníky a Vysočinu). Viz HANSLIAN, D. Aktualizace potenciálu větrné energie v České republice z perspektivy roku 2020. Ústav fyziky atmosféry AV ČR, v. v. i., Praha 2020 [online], s. 5. Dostupné z <https://csve.cz/img/wysiwyg/file/Potencial-vetrne-energie-2020.pdf>

¹⁸ IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation. IPCC, 2011 [online], s. 574. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/Chapter-7-Wind-Energy-1.pdf>. Též WANG, S. Impacts of wind energy on environment: A review. *Op. cit.*, s. 440-441.

3. Zakotvení podpory větrných elektráren

Podpora rozvoje větrné energie vychází v evropské unijní politice a právu ze stanovení cílů minimálního podílu energie, který má pocházet z obnovitelných zdrojů, a který se má postupně zvyšovat. Původně stanovila směrnice o obnovitelných zdrojích energie z roku 2009,¹⁹ že do roku 2020 má 20 % konečné spotřeby energie pocházet z obnovitelných zdrojů. Revize této směrnice z roku 2018²⁰ stanovila závazný cíl v oblasti energie z obnovitelných zdrojů na úrovni EU ve výši alespoň 32 % do roku 2030. Zelená dohoda pro Evropu pak již uvádí plán, jak může EU do roku 2050 dosáhnout klimatické neutrality a dekarbonizovat energetický systém pro dosažení klimatických cílů pro roky 2030 a 2050. Zde zdůrazňuje zásadní roli obnovitelných zdrojů energie, zejména výroby energie větrnými elektrárnami na moři, při dosahování těchto cílů.²¹ Je nicméně třeba dodat, že cíle pro obnovitelné zdroje energie jsou vytyčeny jako souhrnné a z žádného dokumentu nevyplývají specifické závazné cíle pro sektor větrné energie. Prognózy na úrovni EU pak hovoří o tom, že aby v roce 2050 byly splněny požadavky na klimatickou neutralitu, předpokládá se u větrné a solární energie zásadní zvýšení jejich kapacity, v případě větrné energie má jít o zdvojnásobení instalované kapacity z úrovně 180 GW v roce 2018 na 351 GW v roce 2030.²²

České republice byl Komisí stanoven závazný cíl dosáhnout minimálně 13% podílu energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie na základě původní směrnice z roku 2009. Národní akční plán ČR pro energii z obnovitelných zdrojů z roku 2015²³ v tomto směru předpokládal dosažení podílu na konečné spotřebě energie ve výši 14 % v roce 2020, tento cíl byl splněn (již v roce 2019 činil podíl obnovitelných zdrojů energie na konečné spotřebě 16,2 %).²⁴ Na základě revidované směrnice z roku 2018 však již závazné národní cíle ze strany Komise vytyčovány nejsou. Národně stanovené cíle ČR vyplývají z Vnitrostátního plánu ČR v oblasti energetiky a klimatu z ledna 2020.²⁵ Podle něj ČR hodlá přispět

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

²¹ Zelená dohoda pro Evropu, op. cit., s. 6.

²² Oznámení Komise Pokyny k rozvoji větrné energetiky a k právním předpisům EU na ochranu přírody, op. cit., s. 14.

²³ Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/obnovitelne_zdroje_energie/\\$FILE/OEOK-Narodni_akcni_plan_-20180111.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/obnovitelne_zdroje_energie/$FILE/OEOK-Narodni_akcni_plan_-20180111.pdf)

²⁴ Údaje Ministerstva průmyslu a obchodu: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/statistika/obnovitelne-zdroje-energie/podil-obnovitelných-zdrojů-energie-na-hrube-konecne-spotrebe-energie-2010-2019--258428/>

²⁵ Dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2020/1/Vnitrostani-plan-CR-v-oblasti-energetiky-a-klimatu_final.docx

k celoevropskému cíli vymezenému jako podíl obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie ve výši alespoň 32 % národním příspěvkem ve výši 22 %, což znamená nárůst o 9 % oproti stanovenému vnitrostátnímu cíli pro rok 2020 (ovšem nižší nárůst oproti tehdy skutečně dosaženému stavu). Ani zde nejsou pochopitelně stanoveny závazné dílčí cíle pro zvyšování podílu energie v rámci jednotlivých sektorů obnovitelné energie, ale z plánu vyplývá, že se u větrných elektráren očekává zvýšení spotřeby z cca 2500 TJ v roce 2020 na 6500 TJ v roce 2030, resp. zvýšení instalovaného výkonu z cca 370 MWe v roce 2020 na cca 970 MWe v roce 2030.²⁶

Podmínky podpory větrné energie upravuje v ČR zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů. Ten řadí energii větru do obnovitelných zdrojů energie, a do jeho cílů jsou zařazeny podpora využití obnovitelných zdrojů při výrobě a spotřebě energie, zajištění zvyšování podílu obnovitelných zdrojů a vytváření podmínek pro naplnění závazného cíle podílu energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě v ČR (ustanovení § 1 a 2). Tento zákon stanoví základní rámec podpory; rozsah a výši podpory pak vymezuje Energetický regulační úřad v cenovém rozhodnutí (§ 4 odst. 7). Výše podpory pro podporované zdroje energie pro rok 2021 jsou stanoveny v cenovém rozhodnutí 7/2020. Konkrétně jde o stanovení výkupních cen a tzv. zelených bonusů.

Významná podpora pro obnovitelnou energii na úrovni EU bude do budoucna rovněž vyplývat z tzv. Zelené taxonomie. Jde o nyní finalizovaný balíček opatření, která mají podporovat investice do udržitelných aktivit, a naopak brzdit podporu pro projekty, které jsou neudržitelné. Podle čl. 10 Nařízení o usnadnění udržitelných investic²⁷ je výroba energie z obnovitelných zdrojů řazena mezi aktivity, které významně přispívají ke klimatické mitigaci. Takové zařazení představuje jedno z důležitých kritérií, jehož splnění se bude posuzovat při hodnocení investic z hlediska udržitelnosti.

Podaný přehled strategického a legislativního zakotvení podpory větrné energie na úrovni EU a ČR si dovoluji z hlediska úrovně poskytované hmotněprávní ochrany zhodnotit následujícím způsobem: Zvyšování podílu obnovitelné energie (a v jeho rámci i energie vyrobené větrnými elektrárnami) je možno označit za cíl sledovaný na úrovni EU i ČR za účelem klimatické mitigace, a pravděpodobně v obecné rovině i za veřejný zájem; tento cíl nutně zahrnuje postupné budoucí zvyšování počtu a kapacity instalovaných zařízení, a tedy umísťování a uvádění do provozu nových větrných elektráren či parků, umísťování nových zařízení však

²⁶ Tamtéž, viz tabulka č. 15 na s. 31 a tabulka č. 18 na s. 33.

²⁷ Nařízení (EU) 2020/852 Evropského parlamentu a Rady z 18. června 2020 o založení rámce pro usnadnění udržitelných investic.

samo o sobě za veřejný zájem prohlásit nelze.²⁸ Tento cíl je sledován podporou provozu větrných elektráren formou jejich ekonomického zvýhodnění (a tím nepřímou motivací k plánování a umisťování nových zařízení), nikoli však jejich ochranou nebo zajištěním jejich přednosti před jinými veřejnými zájmy (s výjimkou naznačeného upřednostnění investic do udržitelných projektů oproti neudržitelným). Z toho vyplývá, že podpora pro tento druh obnovitelné energie je určena pro zařízení umístěná a provozovaná v souladu se všemi relevantními předpisy (včetně předpisů k ochraně přírody), ale tato podpora nejde na úrovni EU ani ČR tak daleko, že by *a priori* upřednostňovala takové záměry před jinými kolidujícími veřejnými zájmy nebo dokonce prolamovala jejich ochranu.

4. Zakotvení ochrany ptáků a ochrany druhů a stanovišť

V této části jsou shrnuty ty důležité prvky ochrany ptáků, druhů a stanovišť, které jsou podstatné z hlediska poměřování kolidujících zájmů. V evropském unijním i českém právu představuje ochrana přírody velmi důležitý veřejný zájem.²⁹ Z hlediska úrovně ochrany a prvků, které ji zajišťují, je podstatné rozlišovat ochranu v rámci chráněných území tvořících soustavu Natura 2000 (ptačí oblasti a evropsky významné lokality) a ochranu poskytovanou mimo ně, ochranu zvláště chráněných druhů, v českém právu pak územní a druhovou ochranu, obecnou ochranu ptáků a obecnou ochranu přírody. Z hlediska řešení dopadů větrné energie na uvedené zájmy z oblasti ochrany přírody v jednotlivých kategoriích ochrany (s výjimkou české obecné ochrany ptáků a obecné ochrany přírody, které představují z tohoto hlediska pouze základní úroveň ochrany přírody) je rozhodné, že úpravy v oblasti ochrany přírody chápou cíle ochrany přírody jako výsostně chráněné zájmy, jež je možno z důvodu realizace konkurujícího záměru (a takovým je i větrná elektrárna) prolomit pouze za přesně vymezených podmínek, v jednotlivých režimech ochrany odstupňovaných. Neboli režim vysoké ochrany přírody zde funguje jako pravidlo, zatímco realizace větrné elektrárny je výjimkou, možnou pouze za vymezených podmínek.

Základem evropské unijní ochrany přírody, včetně ptáků, druhů a stanovišť, jsou tzv. směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích.³⁰ Na jejich základě je po-

²⁸ Například Nejvyšší správní soud v r. 2017 judikoval, že nelze bez dalšího stanovit, že by stavba větrných elektráren *a priori* a zcela automaticky naplňovala veřejný zájem a že vždy bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru „nákladů“ a „výnosů“ takového záměru z pohledu aktuálně vnímaného veřejného zájmu, tj. z pohledu střetu různých hodnot považovaných za veřejné zájmy, které si v daném konkrétním případě budou konkurovat a které budou v dané situaci považovány za hodnotné. Rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

²⁹ V české právní úpravě tak stanoví přímo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v § 58 odst. 1.

³⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně

skytována územní a druhová ochrana pro živočichy, rostliny a stanoviště na území států EU. Vyhlášená chráněná území – ptačí oblasti a evropsky významné lokality tvoří dohromady evropskou ekologickou soustavu Natura 2000, jejímž cílem je podpořit ochranu biologické rozmanitosti, zamezit zhoršování stavu přírodních stanovišť a chránit ohrožené druhy. Zároveň specifickým soustavou Natura 2000 je, že nevylučuje z lokalit obyvatele a infrastrukturu – snaží se naopak v rámci udržitelného rozvoje o soulad ekonomických a sociálních aktivit v území s ochrannými cíli lokalit (čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích).

Směrnice o ochraně volně žijících ptáků má za cíl zajistit ochranu všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států a vztahuje se na ptáky, jejich vejce, hnízda a stanoviště (čl. 1). Opatření na ochranu, zachování nebo obnovení stanovišť ptáků zahrnují jak zřizování zvláštních chráněných území (ptačí oblasti), tak zavádění ochranných opatření mimo ně (čl. 3). Pro ptačí oblasti mají státy zavést vhodná opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování nebo jakýmkoli rušivým zásahům, které negativně ovlivňují ptáky, a mají usilovat rovněž o předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť mimo tyto chráněné oblasti (čl. 4 odst. 4).

Směrnice o stanovištích cílí na zachování a obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Pomocí příloh vymezuje typy stanovišť a seznam chráněných druhů, jimž je při vytváření chráněných území věnována hlavní pozornost. Pro oblasti chráněné podle této směrnice mají státy stanovit nezbytná opatření odpovídající ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť druhů, pro jejichž ochranu byly vyhlášeny, zejména mají přijmout vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování stanovišť a vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena (čl. 6 odst. 1 a 2).

V českém právu transponuje uvedené směrnice zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zejména jeho část čtvrtá, ustanovení § 45a a následující. Přitom české právo ochrany přírody znalo už před implementací uvedených směrnic obecnou (základní) ochranu veškeré přírody a zvláštní (zvýšenou) ochranu vybraných částí přírody, která se dále dělí na územní a druhovou. Evropská ochrana přírody byla na existující úpravu navázána, byla k ní přidána, aniž by byl měněn dosavadní systém územní a druhové ochrany. Naturová územní ochrana je v ČR provedena dvěma typy území: evropsky významnými lokalitami a ptačími oblastmi. Evropská druhová ochrana pak navazuje na českou právní úpravu obecné ochrany přírody a ochranu zvláště chráněných druhů, která existovala i před přijetím Natury 2000, a navíc je doplněna o obecnou ochranu ptáků. Tzv. evropská ochra-

žijících ptáků a Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

na přírody tak přinesla určité prolínání prvků územní a druhové ochrany přírody, které byly v ČR ve formách před jejím zavedením striktněji odděleny.

U výkladu jednotlivých prvků naturové ochrany vychází tento článek primárně z unijních směrnic a jejich výkladu; z hlediska jejich zakotvení v české právní úpravě budou stručně uvedeny odkazy na relevantní ustanovení, která je provádějí. Komentování preciznosti implementace evropských ustanovení v českém právu nebo poukazy na nedostatky implementace nejsou předmětem tohoto článku.

Z hlediska řešení kolizí zájmu na ochraně ptáků, druhů a stanovišť s konkurenčními zájmy má smysl rozlišovat lokality zařazené do soustavy Natura 2000 a území mimo tyto lokality. Podstatné je, že umístění a výstavbu větrné elektrárny v lokalitě, která je chráněna v rámci soustavy Natura 2000, je třeba z pohledu směrnice o stanovištích považovat za „plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv“, ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Takový plán nebo projekt lze schválit pouze, pokud bude zjištěno, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality. V případech, kdy důsledky plánu nebo projektu na lokalitu budou vyhodnoceny jako negativní (tj. nebude naplněn čl. 6 odst. 3), ale členský stát přesto chce plán nebo projekt povolit, lze ho podle čl. 6 odst. 4 směrnice schválit pouze při splnění tří kumulativně stanovených podmínek: prokázání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, kterým mohou být i důvody sociálního a ekonomického charakteru; absence alternativních řešení; a provedení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. V případě výskytu prioritních typů stanovišť nebo prioritních druhů jsou pak podmínky ještě přísnější: plán nebo projekt lze schválit pouze z důvodu lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.

Druhá naturová ochrana se týká určitých druhů živočichů a rostlin v celém jejich přirozeném areálu rozšíření v rámci EU, tj. jak v lokalitách soustavy Natura 2000, tak mimo ně. V jejím rámci jsou chráněny druhy uvedené v příloze IV směrnice o stanovištích a všechny druhy volně žijících ptáků v EU. Přesné podmínky ochrany živočichů, které jsou také podstatné pro řešení kolizí s jinými zájmy včetně zdrojů větrné energie, jsou stanoveny v článku 5 směrnice o ochraně ptáků a v článku 12 směrnice o ochraně stanovišť. I zde najdeme vymezení podmínek, za nichž jsou jediné možné výjimky z ochrany druhů: jde o důvody veřejného zdraví a bezpečnosti nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, a to pouze za předpokladu, že neexistuje jiná uspokojivá alternativa a že důsledky těchto odchylek nejsou neslučitelné s celkovými cíli směrnic. Bližší pod-

mínky pro uplatňování odchylek jsou pak uvedeny v článku 9 směrnice o ptácích a v článku 16 směrnice o stanovištích.

V oblasti řešení kolizí ochrany druhů s projekty v oblasti větrné energie mají ochranná ustanovení a přísná regulace umožnění výjimek například zaručit, aby nové projekty nevedly k ničení míst rozmnožování a odpočinku jakýchkoli volně žijících ptáků nebo jakýchkoli druhů uvedených v příloze IV směrnice o stanovištích, nebo k usmrcování či zraňování volně žijících ptáků, ledaže by byla udělena výjimka v souladu s příslušnými ustanoveními směrnice.

Z naznačených prvků úpravy lze vyvodit, že ochrana ptáků, druhů a stanovišť požívá v EU mimořádně vysokého stupně ochrany. Z poměření úrovně územní a druhové ochrany v rámci soustavy Natura 2000 oproti ochraně, resp. podpoře obnovitelných zdrojů energie vyplývá, že nejde o dva rovnocenné chráněné zájmy, nýbrž že ochrana přírody je řadě ostatních zájmů včetně podpory obnovitelných zdrojů nadřazena. Vysoký stupeň ochrany přírody nerušený zásahy zvenčí je zde chápán jako pravidlo, zatímco umístění větrné elektrárny v kolidující lokalitě bude zásahem – výjimkou, umožněnou pouze při splnění vymezených podmínek. O vyvažování a vzájemném poměřování kolidujících zájmů jako rovnocenných lze podle mého názoru hovořit pouze v případě druhů a stanovišť mimo naturovou ochranu, resp. v režimu obecné ochrany přírody.

Právním východiskem pro posouzení možnosti umístit zařízení větrných elektráren v lokalitách Natura 2000 (ale také za jejich hranicemi, pokud by mohly mít negativní dopady na předmět ochrany) jsou odstavce 3 a 4 článku 6 směrnice o stanovištích. Umístění větrné elektrárny v chráněné lokalitě Natura 2000 není *a priori* zakázáno, ale v každém jednotlivém případě je nutno doložit splnění stanovených podmínek. Článek 6 má za cíl zajistit, aby vnitrostátní orgány povolily pouze záměry, které nebudou mít škodlivé dopady na celistvost chráněných lokalit. Uvedená ustanovení čl. 6 obsahují podmínky ve vzájemně určeném vztahu a řazení, a jejich výklad, stejně jako správná transpozice do národního práva, často působí obtíže. Komise proto vydala metodické dokumenty k implementaci článku 6. Provádění čl. 6 odst. 3 a 4 se týká metodický dokument Komise,³¹ který postupně komentuje a vysvětluje jednotlivé kroky a podmínky stanovené směrnicí. Komise dále vydala materiály ke specifickým sektorům ve vztahu k ochraně přírody, a jednou z nich je oblast větrné energie: jí se věnuje dokument Komise Pokyny k rozvoji větrné energetiky a k právním předpisům EU na ochranu přírody.³² Ten vysvětluje všechny důležité aspekty výkladu těchto článků ve vztahu právě k větrným elektrárnám.

³¹ Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Dostupné z https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf

³² Oznámení Komise Pokyny k rozvoji větrné energetiky a k právním předpisům EU na ochranu přírody, op. cit.

Mimo jiné zdůrazňuje, že u posouzení významnosti vlivu plánu nebo projektu na lokalitu Natura 2000 musí jít o posouzení významnosti v objektivním smyslu, že ke splnění podmínky postačuje pravděpodobnost (možnost) významného vlivu, resp. fakt, že významný vliv nelze s jistotou vyloučit, že významnost vlivu se určuje ve vztahu ke konkrétním prvkům a podmínkám životního prostředí lokality, která má být plánem nebo projektem dotčena, a že její posouzení musí být založeno na kvalitních vědeckých poznatcích (včetně nejlepších dostupných metod a znalostí) a spolehlivých údajích, a musí zohledňovat povahu, velikost a složitost plánu nebo projektu, předpokládané vlivy a zranitelnost a nenahraditelnost dotčených stanovišť a druhů chráněných EU. Podobně podrobně se dokument věnuje aspektům kumulace vlivu záměru s jinými plány a projekty, řešení nejistoty nebo zmírňujících opatření.³³ Důležitá výkladová vodítka poskytuje rovněž judikatura Soudního dvora EU.³⁴ V českém prostředí pak byla k problematice umísťování větrných elektráren v kontextu ochrany přírody vydána například metodika MŽP.³⁵

Z hlediska českého práva jsou pro umísťování záměrů větrných elektráren z hlediska ochrany přírody podstatná ustanovení § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, o naturové ochraně,³⁶ a dále ustanovení § 43 a 56 téhož zákona, o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích a ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. § 45h a 45i zavádí povinnost zvláštního posuzování vlivů záměrů na naturové lokality, s odchylkami oproti obecnému režimu zavedenému zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a podmínky, při jejichž splnění je možno záměr s negativním vlivem na naturovou lokalitu schválit.

Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 se týkají chráněných území vyhlášených v rámci české územní ochrany přírody. Výjimku ze zákazu lze udělit pouze z některého ze zákonem stanovených důvodů. Těmi jsou prevažení jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, zájem ochrany přírody, nebo absence významného ovlivnění stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Ustanovení je konstruováno tak, že na udělení výjimky není právní nárok ani v případě, že je některá z podmínek splněna. Pokud uvažujeme umístění větr-

³³ Oznámení Komise Pokyny k rozvoji větrné energetiky a k právním předpisům EU na ochranu přírody, op. cit., s. 92 a násl.

³⁴ Její přehled a obsah viz zejména Vomáčka, V – Knotek, J. Komentář k § 45c, § 45g a 45i. In Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 326 a násl.

³⁵ Metodický pokyn MŽP řešící vybrané aspekty postupu orgánů ochrany přírody v souvislosti s umísťováním staveb vysokých větrných elektráren (Věstník MŽP, 2005, ročník XV, částka 6, s. 14-26).

³⁶ Podrobný komentář k nim včetně uvedení relevantní judikatury SDEU viz Vomáčka, V. – Knotek, J. Komentář k § 45g a 45i. In Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Op cit., s. 352-397.

né elektrárny, na takovou činnost dopadá v případě národních parků zákaz umisťovat, povolovat nebo provádět stavby mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. b), obdobný zákaz pak platí pro území první zóny chráněných krajinných oblastí podle § 26 odst. 2 písm. a), pro území národních přírodních rezervací podle § 29 písm. b), pro území přírodních rezervací podle § 34 odst. 1 písm. c). Pro národní přírodní památky platí zákaz jejich změny či poškozování podle § 35 odst. 1, obdobně pro přírodní památky podle § 36 odst. 2, pokud by záměr umístit větrnou elektrárnu byl posouzen jako zásah působící změnu či poškození takové lokality. Povolení větrné elektrárny ve zvláště chráněném území tedy předpokládá, buď že vybudování obnovitelného zdroje energie by v konkrétním případě bylo shledáno jako veřejný zájem, který převažuje nad zájmem ochrany přírody (domnívám se však, že pro to neposkytuje současná právní úprava podpory obnovitelných zdrojů, jak bylo nastíněno, dostatečně silný titul), anebo že v dané lokalitě s danými charakteristikami a výskytem určitých druhů a s ohledem na parametry záměru nepředstavuje větrná elektrárna významný vliv na stav předmětu ochrany (například se tam nevyskytují druhy, pro které představují větrné turbíny riziko).

Co se týče výjimek ze zákazů podle § 56, i zde je patrná snaha dosáhnout vysoké úrovně ochrany přírody. Z hlediska umístění větrné elektrárny v lokalitě s výskytem zvláště chráněných druhů tedy rovněž platí, že větrná elektrárna je v zásadě zakázaným zásahem (rušením) a je možné ji umístit pouze při splnění podmínek pro získání výjimky. Zákazy určitých činností v rámci ochrany druhů upravuje § 49 a 50. U zvláště chráněných živočichů se jedná o zákaz škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje včetně jejich sídel a biotopu. I zde je tedy vysoký stupeň ochrany přírody pravidlem a povolení zásahu do ní pouze výjimkou, možnou za předem vymezených podmínek. První z těchto podmínek je důvod – výjimka musí být podložena některým z vyjmenovaných důvodů, u výstavby větrných elektráren lze patrně uvažovat pouze důvod uvedený v § 56 odst. 2 písm. c), který zahrnuje mj. naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru.

Existenci a převahu jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochraně přírody prokazuje žadatel o výjimku, tedy ten, kdo hodlá danou činnost provádět. Nestačí zde konstatovat existenci jiného veřejného zájmu, ale je třeba přesvědčivě zdůvodnit, v čem tento veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. V případě záměrů větrných elektráren, které plní na jedné straně soukromý zájem dosahování ekonomického zisku pro provozovatele, a na druhé straně veřejný zájem na zvyšování podílu energie z obnovitelných zdrojů, a tím na snižování emisí skleníkových plynů a řešení globální klimatické změny, je tak klíčová argumentace z oblasti vážení veřejných zájmů; pokud je žadatelem podnikatel – soukromá oso-

ba, dostává se do situace, kdy uskutečnění záměru, který je z velké části v jeho soukromém zájmu, může v určitých lokalitách dosáhnout pouze poukazem na hájení veřejného zájmu, který jsou v zásadě povolány hájit a prosazovat veřejné orgány.

Příkladem přístupu českých vysokých soudů k poměřování těchto kolizních zájmů může být rozhodnutí Ústavního soudu z roku 2013. Akciová společnost podnikající v oblasti větrné energetiky zamýšlela realizovat stavbu dvou větrných elektráren v ptačí oblasti Krušné hory, kde předmětem ochrany je zachování populace tetřívka obecného, patřícího v ČR mezi silně ohrožené druhy a uvedeného v příloze č. I směrnice o ptácích. Pro povolení tohoto záměru bylo nezbytné udělení výjimky ze základních podmínek ochrany ohrožených druhů podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně ze zákazu škodlivého zasahování do jejich přirozeného vývoje, avšak tato výjimka nebyla společností ze strany Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Správy CHKO Labské pískovce udělena. Zákonnost tohoto neudělení byla následně potvrzena Ministerstvem životního prostředí, Městským soudem v Praze i Nejvyšším správním soudem. Akciová společnost v tom spatřovala zásah do svého vlastnického práva a práva na spravedlivý proces. Ústavní soud stížnost odmítl.³⁷ Zdůraznil, že základní otázkou, která v tomto případě vyvstává, je, zda nepřiznáním výjimky ze zákazu podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo porušeno některé základní právo stěžovatele, a konstatoval, že nikoliv. Připomněl, že na udělení výjimky není právní nárok, a že podle zákona o ochraně přírody a krajiny výjimka být udělena „může“, což znamená, že její udělení závisí na posouzení správních orgánů, a to ještě pouze v případě, jak zákon výslovně uvádí, že „jiný veřejný zájem výrazně převáží nad zájmem ochrany přírody“. Ústavní soud označil zájem na zachování populace tetřívka obecného v uvedené lokalitě za prvořadý veřejný zájem, vyjádřený mj. i v nařízení vlády, jímž se vyhláší ptačí oblast Krušné hory, a uvedl, že nepovažuje za prokázané, že by zde stavební záměr převážil, a to ještě výrazně, nad zájmem na ochraně přírody.

Využití obecné ochrany rostlin a živočichů podle českého práva k ochraně před negativními dopady větrných elektráren může spočívat v ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Instalace a provozování větrné elektrárny by teoreticky mohlo být rušivou činností, která by mohla vést k zániku populace či zničení ekosystému, a orgán ochrany přírody by mohl takovou činnost omezit stanovením závazných podmínek. Podle odst. 3 jsou fyzické a právnické osoby povinny při provádění mj. stavebních prací a v energetice postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů, kterému lze zabránit technicky a ekonomicky dostupnými prostředky. Režim obecné ochrany přírody tak není důvodem bránícím instalaci

³⁷ Usnesení II.ÚS 792/13 ze dne 27. 11. 2013, dostupné z www.nalus.usoud.cz

nové větrné elektrárny, ale reguluje, aby způsob a podmínky provozu byly nastaveny z hlediska rizik pro živočichy co nejšetrněji. Podobnou spíše podpůrnou roli může hrát i obecná ochrana ptáků podle ustanovení § 5a zákona o ochraně přírody a krajiny: to zakazuje mj. úmyslné usmrcování, poškozování nebo ničení hnízd či vyrušování ptáků.

Vzhledem ke specifické podobě dopadů větrných elektráren na netopýry je namístě upřesnit rovněž jejich režim právní ochrany. V rámci Bonnské úmluvy o ochraně stěhovaných druhů volně žijících živočichů byla v roce 1994 sjednána Dohoda o ochraně populací evropských netopýrů (tzv. EUROBATS).³⁸ ČR je smluvní stranou této Dohody. EU jako celek sice k Dohodě nepřistoupila, ale promítla ochranu této z hlediska ochrany přírody prioritní skupiny do směrnice o ochraně stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Smluvní státy Dohody EUROBATS se zavázaly chránit netopýry a jejich přírodní stanoviště (tj. shromaždiště, loviště, zimoviště, místa rozmnožování a ostatní lokality významné pro netopýry), zakázat úmyslné chytání, držbu nebo zabíjení netopýrů, a přijmout opatření na jejich ochranu (čl. III). Protože větrné turbíny představují pro netopýry významný zdroj ohrožení, věnovalo jim pozornost zvláštní zasedání orgánů Dohody EUROBATS v roce 2014, které doporučilo dvě hlavní metody prevence kolizí netopýrů s turbínami: nastavit hladinu rychlosti větru, při které se turbína spouští, na vyšší hodnotu, a při nízkém větru využívat takový úhel lopatek, který zamezí volnému protažení nebo velmi pomalému otáčení turbíny.³⁹

Legislativní zajištění závazků vyplývajících pro Českou republiku z přistoupení k EUROBATS (jakož i z příslušného unijního práva) je provedeno zákonem o ochraně přírody a krajiny, a jeho prováděcími předpisy, a to na několika úrovních ochrany. Na úrovni druhové ochrany jsou všechny druhy netopýrů, které se vyskytují na území České republiky, zařazeny do kategorií „kriticky ohrožený druh“ nebo „silně ohrožený druh“, tj. mezi zvláště chráněné druhy živočichů podle § 48 zákona o ochraně přírody a krajiny a jeho prováděcí vyhlášky č. 395/1992 Sb. Co se týče územní ochrany, na netopýry se vztahuje směrnice o stanovištích, a tudíž i ochrana v rámci soustavy Natura 2000, přičemž pro ochranu netopýrů vyskytujících se v ČR bylo zřízeno několik lokalit chráněných jako evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V rámci obecné ochrany živočichů lze netopýry chránit podle § 5 zákona o ochraně přírody a krajiny před vyhubením, zánikem populace apod.

³⁸ Agreement on the Conservation of Populations of European Bats (EUROBATS), UNEP/CMS/COP11/Inf.12.4. Dostupné z https://www.eurobats.org/official_documents/agreement_text

³⁹ Report of the Intersessional Working Group on Wind Turbines and Bat Populations, 2014 [online], s. 3. Dostupné z: https://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/Advisory_Committee/Doc_StC9_AC19_12_ReportIWG_WindTurbines%20incl_Annexes.pdf

5. Zakotvení ochrany krajinného rázu

Při poměřování potenciálních kolizí mezi větrnými elektrárnami a ochranou přírody je zásadním rozdílem v případě ochrany krajinného rázu fakt, že tato hodnota není zvlášť upravena v evropském unijním právu, na rozdíl od ochrany ptáků, ochrany druhů a stanovišť. Z dokumentů mezinárodního práva lze stručně poukázat například na Evropskou úmluvu o krajíně z roku 2000.⁴⁰ Ta rozumí pojmem „ochrana krajiny“ činnosti směřující k zachování a udržení význačných nebo charakteristických vlastností krajiny, utvářených přírodní konfigurací a/ nebo lidskou činností a právem považovaných za její historickou hodnotu (čl. 1 písm. d), a „správou krajiny“ pak péči o krajinu s cílem řídit a harmonizovat změny, které jsou způsobeny sociálními, hospodářskými a environmentálními procesy (čl. 1 písm. e). Cílem celé Úmluvy je mj. podpořit ochranu a správu krajiny; v tomto směru lze tedy vidět určitou obsahovou souvislost s ochranou krajinného rázu podle české právní úpravy.

Vnitrostátní úprava je v případě krajinného rázu hlavním zdrojem jeho hmotněprávní ochrany. Východiskem české právní úpravy krajinného rázu je § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten stanoví, že krajinný ráz je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je předmětem ochrany, a to před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Nástrojem této ochrany je vázání zásahů do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, na souhlas orgánu ochrany přírody. Takové zásahy lze provádět pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítka a vztahy v krajíně. Souhlas je nezbytný k umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Ustanovení § 12 odst. 2 dává Ministerstvu životního prostředí pravomoc vydat k provedení ochrany krajinného rázu prováděcí právní předpis, ten však nikdy nebyl vydán. Určitým vodítkem mohou být metodické dokumenty.⁴¹ Krajinný ráz je řešen rovněž v rámci územního plánování a vliv na krajinný ráz je posuzován též v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Podstatou ochrany krajinného rázu je myšlenka, že krajina je vytvářena přírodními a civilizačními prvky, které společně prošly určitým historickým vývojem a existují spolu na určitém území ve vzájemné shodě a harmonickém uspořádání;

⁴⁰ Č. 13/2005 Sb. m. s. Nové znění českého překladu Úmluvy bylo vyhlášeno pod č. 12/2017 Sb. m. s.

⁴¹ Například sdělení odboru legislativního ve věci posuzování krajinného rázu v zastavěných územích a zastavitelných plochách podle § 12 odst. 4 (Věstník MŽP, 2006, ročník XVI, částka 8, s. 11), metodický pokyn řešící vybrané aspekty postupu orgánů ochrany přírody v souvislosti s umísťováním staveb vysokých větrných elektráren (Věstník MŽP, 2005, ročník XV, částka 6, s. 14-26 nebo VOREL, I. a kol. Metodický postup posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. Nakl. Naděžda Skleničková, 2004, ISBN 80-903206-3-5.

narušení této vzhledové harmonie pak může vést k narušení přirozených ustálených vztahů v daném území.⁴² Z judikatury přitom vyplývá, že při posuzování snížení či změny krajinného rázu je nutné vedle sebe hodnotit stav, pro nějž se určitá krajina či její část stala jedinečnou (ať z hlediska přírodního, historického, architektonického, či jiného), a stav, jak bude vypadat po umístění stavby nebo jiném zásahu. Zároveň však ochrana krajinného rázu neznamená zakonzervování podoby krajiny bez možnosti ji do budoucna měnit – krajinný ráz je dynamický a podléhá změnám ve využití území. Nová výstavba tedy nemůže být a priori odmítána a může do krajinného rázu dané lokality zasáhnout, ať už pozitivně nebo negativně. Z judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že předchází umístění nevhodných staveb do krajiny neodůvodňuje další (zhodnocující) zásahy.⁴³

Hodnocení krajinného rázu nemůže být z podstaty věci plně objektivní, nýbrž je nezbytně do určité míry subjektivní; zvláště citlivý může být tento prvek z pohledu místních obyvatel, kdy může část obyvatel navrhovanou změnu v krajině, například větrný park, hodnotit jako přínosnou, a část ji bude odmítat. Z hlediska využití procesních nástrojů má ovšem názor dotčené veřejnosti jiné procesní ztvárnění, například vyjádření při posuzování vlivů na životní prostředí nebo vyjádření v rámci účasti veřejnosti v příslušném řízení, zatímco pro rozhodování orgánu ochrany přírody podle § 12 musí být hlavním podkladem expertní posouzení věci, které by mělo být co možná objektivní, například v podobě odborného nebo znaleckého posudku, postaveného na odborných argumentech. Odborné posouzení představuje pro orgán ochrany přírody odborný podklad pro rozhodování; orgán se může (ale nemusí) se závěry a argumentací hodnocení ztotožnit a tuto argumentaci může využít v odůvodnění svého rozhodnutí stejně jako argumentaci vycházející z jiných odborných pramenů.⁴⁴

Z metodických dokumentů vyplývá, že východiskem posouzení zásahu do krajinného rázu musí být nejprve charakteristika stávající podoby krajiny, jejích znaků a hodnot, a poté má být proveden krok vyhodnocení vlivů navrhovaných zámě-

⁴² VOMÁČKA, V. Komentář k § 12. In Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 125.

⁴³ Tamtéž, s. 126-127. Existuje však i judikatura, která upozorňuje, že umístění jedné negativní dominanty otevírá území pro další podobné zásahy, a proto je třeba věnovat zvláštní pozornost prvotní ochraně nedotčené krajiny, protože jakmile se do ní první záměr ovlivňující krajinný ráz umístí, je obdobný postup u další výstavby zjednodušený z důvodu existence výrazného elementu v krajině, a to vzhledem ke způsobu hodnocení zásahu založenému na osově souměrnosti umístěných a existujících staveb a také vzhledem k vázanosti orgánu ochrany přírody zásadou stejného rozhodování shodných věcí (byť tuto zásadu nelze ve vztahu k povolování zásahů do životního prostředí absolutizovat). Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78.

⁴⁴ VOREL, I. Metodický postup posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz, op. cit., s. 4 a 8.

rů na tyto znaky a hodnoty, tj. posouzení vlastních zásahů do krajinného rázu. Větrná elektrárna je z hlediska zásahu do krajinného rázu výškovou stavbou, u níž se analyzuje viditelnost a vztahy v krajině, a na základě toho se vymezuje dotčený krajinný prostor a jednotlivé dílčí prostory, kde se stavba bude uplatňovat buď jako dominanta, nebo jako součást krajinné scény.⁴⁵ Zároveň u větrných elektráren jde typově o stavby, které zasáhnou do krajinného rázu výrazným způsobem, pravděpodobně podstatně sníží přírodní a estetické hodnoty, vytvoří odlišný výraz krajiny a jejich vliv nelze minimalizovat. Zde je třeba pečlivě hodnotit stávající charakteristiku krajiny, protože pokud v krajině například nejsou přítomny estetické hodnoty, pak nemohou být umístěním větrné elektrárny sníženy, případně je krajinný ráz tak nevýrazný, že se nevyznačuje hodnotami chráněnými podle § 12. Podobně lze případně přistupovat ke kritériím harmonického měřítka krajiny a harmonických vztahů v krajině.⁴⁶

Plán výstavby větrné elektrárny může často figurovat jako potenciální zásah do krajinného rázu, proto se takové případy dostaly i k vysokým českým soudům. Z této judikatury je patrný důraz na vysoký stupeň ochrany krajinného rázu a odmítnutí poměřovat tento zájem oproti ekonomickému zájmu jako rovnocenný.

Například v roce 2009 se Nejvyšší správní soud odmítl zabývat dalším posuzováním případu, v němž návrhu na umístění větrné elektrárny o výšce 120 m nebyl udělen souhlas orgánu ochrany přírody s poukazem na silný rušivý zásah do krajinného rázu přímo v Přírodním parku Brdy a v blízkosti několika dalších přírodních parků. Soud konstatoval, že pokud negativní stanovisko orgánu ochrany přírody, kterým bylo rozhodnuto o předběžné otázce, o níž bylo třeba si učinit úsudek v územním řízení, provedení záměru v území absolutně znemožňuje, bylo by nadbytečné pokračovat v dokazování a dalším posuzování návrhu podle stavebního zákona.⁴⁷ Podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu z téhož roku potvrdil, že pokud umístění dvou větrných elektráren představuje natolik intenzivní zásah do krajinného rázu, že ho nelze kompenzovat přihlédnutím k jiným aspektům, nemá smysl se dále zabývat případnými jednotlivými opatřeními snižujícími negativní dopady, neboť ani jejich existence nemůže konečné rozhodnutí zvrátit.⁴⁸ V jiném rozhodnutí tentýž soud konstatoval, že při zkoumání vlivu umísťované stavby (v tomto případě čtyř větrných elektráren, z toho jedné vyšší a tří nižších) na krajinný ráz je možné vzít v úvahu i ekonomický přínos stavby či veřejný zájem na energetické bezpečnosti a výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů, ovšem nikoliv do té míry, že

⁴⁵ BUKÁČEK, R. Obecná odborná metoda hodnocení krajinného rázu. Česká zemědělská univerzita, Fakulta životního prostředí, 2011, zpracováno pro Ministerstvo životního prostředí, s. 32.

⁴⁶ VOREL, I. – KUPKA J. Krajinný ráz: identifikace a hodnocení. ČVUT, Praha 2011, s. 91.

⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70.

⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2009, č. j. 2 As 77/2008-139.

by pro tyto zájmy bylo možné zcela obětovat právě zájem na zachování krajinného rázu, tj. přírodní, kulturní a historické charakteristiky krajiny, k jejíž ochraně je orgán ochrany přírody podle citovaného ustanovení přímo povolán.⁴⁹ Z judikatury Nejvyššího správního soudu naopak vyplývá, že při poměrování nevystupují zájem na ochraně přírody a ekonomický zájem jako dva rovnocenné zájmy, nýbrž že zájem na hospodářském přínosu nemůže převážet nad zájmem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Zohlednění ekonomického přínosu je podle Nejvyššího správního soudu namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem.⁵⁰

6. Závěry

Zájem na rostoucím podílu výroby energie z obnovitelných zdrojů mj. z větrných elektráren je cílem vyjádřeným na úrovni EU i ČR za účelem klimatické mitigace a boje proti klimatické změně, a jde tedy o zájem, který bezesporu patří do oblasti udržitelnosti a lze ho v obecné rovině označit za veřejný zájem. Přesto tento zájem v některých případech koliduje se zájmy ochrany přírody, což bylo v tomto článku ilustrováno oblastí ochrany ptáků, ochrany druhů a stanovišť, a ochrany krajinného rázu. Kolize mezi různými zájmy uvnitř kategorie udržitelnosti je možná překvapivá, ale zároveň pochopitelná, a s těmito kolizemi je při právním řešení takových situací třeba zacházet podobně, jako s kolizemi jakýchkoli jiných zájmů (veřejných či soukromých) mezi sebou nebo se základními právy. Prvotním východiskem pro řešení kolizí protichůdných zájmů je úroveň hmotněprávní ochrany daná tomu kterému zájmu právní úpravou. Ta vyjadřuje, jak vysokou hodnotu daný zájem pro společnost představuje, a tedy i jakou pozici bude zaujímat při poměrování či vyvažování zájmů při řešení dané kolize.

Z podané analýzy vyplynulo, že všechny zkoumané zájmy v oblasti ochrany přírody – ochrana ptáků, ochrana druhů a stanovišť, a ochrana krajinného rázu, požívají v právním zakotvení velmi vysokého stupně ochrany. Přestože primárním východiskem ochrany ptáků, druhů a stanovišť je evropské unijní právo, zatímco východiskem ochrany krajinného rázu je vnitrostátní právní úprava, základní schéma zakotvení ochrany je zcela srovnatelné. Pravidlem je vysoká ochrana dané hodnoty, a schválení jakéhokoli škodlivého zásahu do ní je výjimkou přípustnou pouze za splnění vymezených podmínek. Přitom „zásahem“ je i umístění a provoz větrné elektrárny.

⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78.

⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75, 1498/2008 Sb. NSS. Cit. in VOMÁČKA, V. Komentář k § 12, op. cit., s. 137.

Na druhou stranu patrně nelze hovořit o „ochraně“ větrné energie v jakékoli podobě. Zařízení pro výrobu energie z větru jsou předmětem podpory, nikoli ochrany, a z právní úpravy nevyplývá žádné jejich upřednostnění před jinými zájmy, už vůbec ne před zájmem na ochraně přírody. Umisťování a provoz větrných elektráren jsou zatím převážně považovány za reprezentující ekonomický, většinou soukromý zájem. To platí i v případech, kdy investor plánuje umístit záměr v lokalitách chráněných v rámci ochrany přírody, ovšem aby byly splněny podmínky dané legislativou pro schválení takového zásahu, potřebuje i takový soukromý investor, sledující patrně především svůj ekonomický zájem, k podložení svého návrhu argumentací spočívající v naplňování důležitého veřejného zájmu, resp. veřejného zájmu převažujícího nad zájmem ochrany přírody. Domnívám se, že pro takovou argumentaci právní úprava v případě větrných elektráren spíše nedává dostatečný podklad.

Z uvedených závěrů vyplývá, že kolize mezi zájmem na růstu počtu větrných elektráren (a tím na růstu podílu energie vyrobené z obnovitelných zdrojů) a analyzovanými zájmy v oblasti ochrany přírody nejsou kolizemi rovnocenných zájmů, nýbrž že ochrana přírody je ve všech popsáných typech případů právně zakotvena způsobem, který jí propůjčuje vyšší stupeň ochrany a vyšší pozici při poměrování zájmů. Umisťování nových větrných elektráren do oblastí chráněných v rámci ochrany přírody tak není *a priori* znemožněno, ale je výjimkou přípustnou pouze při splnění vymezených podmínek. Domnívám se, že taková podoba právní úpravy je žádoucí, neboť hodnoty chráněné v rámci ochrany přírody jsou leckdy jedinečné a nenahraditelné, může jít například o druhy vyskytující se právě jen v určitých vymezených lokalitách nebo o část krajiny se specifickými přírodními či historickými hodnotami. Naproti tomu pro umisťování nových větrných elektráren lze bezpochyby nalézt lokality, kde se silný režim ochrany přírody neuplatňuje, a v nich pak napomáhat zvyšování podílu obnovitelné energie. I přes potenciální kolize je třeba mít na paměti, že zájem na ochraně klimatu a zájem na ochraně přírody je třeba vidět jako zájmy nikoli *a priori* protichůdné, ale zájmy vzájemně se posilující a podporující. S touto myšlenkou je třeba hledat řešení, která budou prospěšná oběma těmto zájmům.

O autorce:

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR
hana.mullerova@ilaw.cas.cz

Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie Lumina quaeruntur udělené Akademii věd ČR.

Seznam použitých zdrojů:

1) Odborná literatura

BUKÁČEK, R. Obecná odborná metoda hodnocení krajinného rázu. Česká zemědělská univerzita, Fakulta životního prostředí, 2011.

CETKOVSKÝ, S. – NOVÁKOVÁ, E. Assessment of the Impact of Wind Turbines on Landscape Character: Implications for Landscape Planning. Moravian Geographical Reports, Vol. 17, č. 2/2009. Dostupné z https://www.researchgate.net/publication/288468803_Assessment_of_the_impact_of_wind_turbines_on_landscape_character_Implications_for_Landscape_planning

HANSLIAN, D. Aktualizace potenciálu větrné energie v České republice z perspektivy roku 2020. Ústav fyziky atmosféry AV ČR, v. v. i., Praha 2020 [online]. Dostupné z <https://csve.cz/img/wysiwyg/file/Potencial-vetrne-energie-2020.pdf>

RYBERG, J. B. et al: The Effects of Wind Power on Human Interests. A Synthesis Report. Swedish Environmental Protection Agency, 2013, ISBN 978-91-620-6545-4, [online]. Dostupné z: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-6545-4.pdf>

VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018.

VOREL, I. a kol. Metodický postup posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. Nakl. Naděžda Skleničková, 2004, ISBN 80-903206-3-5.

VOREL, I. – KUPKA J. Krajinný ráz: identifikace a hodnocení. ČVUT, Praha 2011.

WANG, S. Impacts of wind energy on environment: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 49 (September 2015). Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032115004074>

2) Zprávy, reporty, sdělení, metodické dokumenty

Bird Life International: Position on Wind Energy and Birds and Bats in the European Union. EU Birds and Habitats Directive Task Force, November 2017 [online], dostupné z: https://www.birdlife.org/sites/default/files/bhdtf_position_2016_wind_energy_birds_and_bats.pdf

European Commission: Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Dostupné z https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf

IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation. IPCC, 2011 [online]. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/Chapter-7-Wind-Energy-1.pdf>

Metodický pokyn MŽP řešící vybrané aspekty postupu orgánů ochrany přírody v souvislosti s umisťováním staveb vysokých větrných elektráren (Věstník MŽP, 2005, ročník XV, částka 6, s. 14-26).

Národní akční plán ČR pro energii z obnovitelných zdrojů z r. 2015 Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/obnovitelne_zdroje_energie/\\$FILE/OEOK-Narodni_akcni_plan_-20180111.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/obnovitelne_zdroje_energie/$FILE/OEOK-Narodni_akcni_plan_-20180111.pdf)

Oznámení Komise Pokyny k rozvoji větrné energetiky a k právním předpisům EU na ochranu přírody, C(2020) 7730 final ze dne 18. 11. 2020 [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wind_farms_cs.pdf

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640 final ze dne 11. 12. 2019.

Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030: Navrácení přírody do našeho života“. COM/2020/380 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

Sdělení odboru legislativního ve věci posuzování krajinného rázu v zastavěných územích a zastavitelných plochách podle § 12 odst. 4 (Věstník MŽP, 2006, ročník XVI, částka 8, s. 11).

Vnitrostátní plán ČR v oblasti energetiky a klimatu z ledna 2020, dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2020/1/Vnitrostani-plan-CR-v-oblasti-energetiky-a-klimatu_final.docx

Wind Farms and Birds: An Updated Analysis of the Effects of Wind Farms on Birds, and Best Practice Guidance on Integrated Planning and Impact Assessment [online]. Bern Convention Bureau Meeting Report, T-PVS/Inf (2013) 15, 26. 8. 2013, dostupné z: <https://rm.coe.int/1680746245>

Zpráva The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services: Summary for Policymakers [online]. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), 2019. Dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_en.pdf

CLIMATE PROTECTION AGAINST NATURE PROTECTION? SUBSTANTIVE GROUNDS FOR SOLVING COLLISIONS IN CASE OF WIND POWER PLANTS

Abstract:

There have always been serious collisions between environmental protection and economic interests, thus between sustainable and unsustainable practices. With the progress in combatting climate change, new collisions have appeared even inside the group of diverse sustainable efforts. This article takes wind power plants as representing renewables and protection of birds, species, habitats and landscape character as representing highly valued nature protection interests. The objective of the study is to examine what level of substantive legal protection legislation gives to the said interests. This level or intensity of protection then works as a starting point when collisions are solved in individual cases. The author shows that the nature protection interests enjoy a very high level of protection in both the EU and Czech law, which means that any intervention may only be approved when the conditions set by the relevant legislation are met. Authorising a wind power plant or a wind farm represents such an intervention. On the contrary, wind energy generation is rather supported than protected by laws. There is no prevalence of wind power plants above other interests set in legislation. It means that the collisions between an interest to increase the number of wind energy plants to grow the share of renewables, and an interest in nature protection are not collisions of equal interests.

Klíčová slova: větrné elektrárny, ochrana přírody, kolize zájmů

Key words: wind power plants, nature protection, collisions of interests



ZRUŠENÍ ZÁVĚRŮ O BAT PRO VELKÁ SPALOVACÍ ZAŘÍZENÍ – – BRZDA VYSOKÉ ÚROVNĚ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ?

JUDr. Monika Feigerlová LL.M., Ph.D., JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Úvod

Účelem zákona o integrované prevenci („Zákon IPPC“)¹ je, v souladu s právem Evropské unie, konkrétně Směrnicí o průmyslových emisích („Směrnice IED“)², dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Základním nástrojem integrované prevence a omezování znečištění („IPPC“) je využívání nejlepších dostupných technik („BAT“). Právě nejlepší dostupné techniky určují základní rámec pro povolovací řízení na tomto úseku. Příslušné správní orgány závazně využívají tzv. závěry o nejlepších dostupných technikách, které promítají do jednotlivých integrovaných povolení.

Závěry o nejlepších dostupných technikách jsou schvalovány na úrovni Evropské komise formou rozhodnutí, a to zvlášť pro jednotlivé kategorie IPPC zařízení. Pro velká spalovací zařízení (LCP)³ přijala Evropská komise Závěry o BAT Rozhodnutím Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017 („Prováděcí rozhodnutí“)⁴. Uvedenými Závěry o BAT byly od 17. 8. 2017 stanoveny nové přísnější limity mimo jiné pro uhelné elektrárny, zejména pak emise oxidu dusnatého a emise rtuti do ovzduší.⁵ Vzhledem k tomu, že do čtyř let od přijetí závěrů o BAT má dojít k přizpůsobení jednotlivých zařízení novým požadavkům, resp. má být provedeno přezkoumání a aktualizace podmínek povolení, jde v případě velkých spalovacích zařízení o termín do 18. 8. 2021.⁶

V lednu 2021 došlo ke zrušení Prováděcího rozhodnutí, a tedy Závěrů o BAT pro velká spalovací zařízení, na základě rozhodnutí Tribunálu Evropské Unie

¹ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

³ Jedná se o zařízení, na které se vztahuje kapitola II Směrnice IED, tj. činnosti uvedené v příloze I Směrnice IED, které dosahují příslušných kapacitních prahových hodnot, např. spalování paliv v zařízeních o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW nebo více.

⁴ Rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení. Zveřejnění v Ústředním věstníku dne 17. 8. 2017.

⁵ Viz zejména článek 1, příloha bod 2.1.6, tabulka 7 Prováděcího rozhodnutí.

⁶ Čl. 2 a 3 Nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1182/71 ze dne 3. června 1971, kterým se určují pravidla pro lhůty, data a termíny

ve věci T-699/17, *Polská republika v. Evropská komise* ("Rozsudek").⁷ Účinky zrušeného Prováděcího rozhodnutí však byly Rozsudkem zachovány do doby, než bude v přiměřené lhůtě přijat nový akt, který nahradí zrušené Prováděcí rozhodnutí, nejpozději však do 27. 1. 2022 (tj. do dvanácti měsíců ode dne vyhlášení Rozsudku).⁸ Otázkou pro následující praxi i teoretický pohled na věc je, do jaké míry může být tímto rozhodnutím narušeno naplňování základního principu IPPC, tj. principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Diskuse k tomuto tématu může být o to významnější, jelikož regulace emisí znečišťujících látek prostřednictvím Směrnice IED představuje jednu ze zásadních průřezových politik k omezování emisí skleníkových plynů, potažmo k boji proti změně klimatu.⁹

Právní úprava IPPC a uplatnění BAT

Zákon o integrované prevenci ve své původní podobě v roce 2002 reagoval na směrnici Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.¹⁰ Již v této době byl kladen důraz na přijetí nezbytných opatření, která zajistí provoz zařízení takovým způsobem, aby nedocházelo k významnému znečišťování a aby byla učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování, zejména využitím nejlepších dostupných technik.¹¹ Právní úprava integrované prevence byla následně v roce 2010 včleněna do rámce Směrnice IED,¹² která se do českého právního řádu promítla prostřednictvím novelizace Zákona IPPC provedené zákonem č. 69/2013 Sb.¹³

V rámci integrované prevence jsou regulovány provozy zařízení, resp. činnosti, jejichž výčet je uveden v příloze č. 1 Zákona IPPC. Ústředním prvkem povolení procesu je využití BAT, od nichž se odvíjejí podmínky integrovaných povolení. Provozovatel již do žádosti o integrované povolení uvádí návrh závazných podmínek provozu, zařízení včetně vyhodnocení souladu návrhu se závěry o nejlepších dostupných technikách.¹⁴ Podle ust. § 2 písm. k) Zákona IPPC jsou

⁷ Rozsudek Tribunálu (třetího rozšířeného senátu) ze dne 27. ledna 2021 ve věci T-699/17, *Polská republika v. Evropská komise*.

⁸ Výrok Rozsudku.

⁹ Viz str. 32 - 35 Politiky ochrany klimatu v České republice, <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf)>. Navštíveno 7. 6. 2021.

¹⁰ Resp. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění).

¹¹ Čl. 3 Směrnice Rady 96/61/ES.

¹² Ve znění opravy v chybě překladu do českého jazyka (Ústřední věstník Evropské unie L 158/25, 19. 6. 2012).

¹³ Zákon, 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.

¹⁴ Ust. § 4 odst. 1 písm. m) Zákona IPPC.

„závěry o nejlepších dostupných technikách“ definovány jako „dokument obsahující části referenčního dokumentu o nejlepších dostupných technikách stanovící závěry o nejlepších dostupných technikách, jejich popis, informace k hodnocení jejich použitelnosti, úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, související monitorování, související úrovně spotřeby a případně příslušná sanační opatření.“

Závěry o nejlepších dostupných technikách tvoří část tzv. referenčního dokumentu o BAT („BREF“), což je „dokument, jenž je výsledkem výměny informací uspořádané na úrovni Evropské unie podle čl. 13 [Směrnice IED], je vypracován pro určené činnosti a popisuje zejména použité techniky, současné úrovně emisí a spotřeby, zvažované techniky pro určení nejlepších dostupných technik, jakož i závěry o nejlepších dostupných technikách a jakékoli nově vznikající techniky, se zvláštním přihlédnutím ke kritériím uvedeným v příloze č. 3 k tomuto zákonu“.¹⁵ Cílem BREF je určit nejlepší dostupné techniky a omezit v Evropské unii nerovnováhu v úrovni emisí z průmyslových činností.¹⁶

Provozovatel je povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení a ohlásit úřadu každou plánovanou změnu v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která by mohla mít důsledky pro životní prostředí.¹⁷

Provozovatel nemá zákonem výslovně stanovenou povinnost podat žádost o změnu integrovaného povolení, pokud byly vydány nové závěry o BAT. Nicméně s ohledem na předvídaný účinek závěrů o BAT, obligatorní přezkum dle ust. § 18 odst. 3 Zákona IPPC a povinnost příslušného orgánu zajistit, že ve lhůtě do čtyř let od zveřejnění příslušných závěrů o BAT budou závazné podmínky integrovaného povolení v souladu se závěry o BAT a provozovatel zařízení bude povinen tyto podmínky dodržovat, musí provozovatel plánovat potřebné změny provozu s dostatečným předstihem, případně včas usilovat o výjimku.

Rozsah stanovení závazných podmínek integrovaného povolení upravuje ust. § 13 odst. 4 Zákona IPPC a patří mezi ně kromě jiného: emisní limity, způsob monitorování emisí či technická opatření k monitorování emisí. Závazné podmínky provozu musí zahrnovat veškeré podmínky, či opatření, která by jinak byla obsažena v rozhodnutích či stanoviscích mimo integrované povolení.¹⁸ Úřad stanoví

¹⁵ Ust. § 2 písm. j) Zákona IPPC.

¹⁶ Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 10. února 2012, kterým se stanoví pravidla ohledně pokynů pro sběr údajů a pro vypracování referenčních dokumentů o BAT a zabezpečení jejich kvality uvedených ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (2012/119/EU) (dále jen „Prováděcí rozhodnutí 2012/119/EU“).

¹⁷ Ust. § 16 odst. 1 písm. a) a b) Zákona IPPC.

¹⁸ Ust. § 13 odst. 6 Zákona IPPC.

emisní limity pro znečišťující látky uvedené v příloze č. 2 zákona a další emisní limity, které se stanovují na základě jiných právních předpisů. Přičemž úřad může též stanovit emisní limity pro jiné skupiny nebo kategorie znečišťujících látek a limity pro hluk, vibrace a neionizující záření.¹⁹

Při stanovení závazných podmínek provozu mohou v zásadě nastat dvě situace. Pokud k dané činnosti existují závěry o BAT, příslušný úřad je povinen podle nich postupovat. Podle ust. § 14 odst. 3 Zákona IPPC „...úřad vychází z nejlepších dostupných technik a použije závěry o nejlepších dostupných technikách, aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie.“ V odůvodnění pak musí příslušný úřad uvést „na základě jakých závěrů o nejlepších dostupných technikách a referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách byly uloženy závazné podmínky provozu“.²⁰

Směrnice IED a v návaznosti na ni Zákon IPPC upravují závěry o nejlepších dostupných technikách jako závazná kritéria pro stanovení emisních limitů, resp. závazných podmínek. Počítají též s možností udělení výjimky, tj. stanovení mírnějších limitů, než jaké vyplývají z uplatnění závěrů o BAT. Tento postup je však vázán na odborné posouzení, jímž je prokázáno, že nedojde k závažnému znečištění životního prostředí a celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Udělení výjimky musí být dále odůvodněno technickými nebo zeměpisnými důvody ve spojení s nepřiměřenými náklady.²¹

V případě, že příslušný úřad stanoví závazné podmínky provozu na základě nejlepších dostupných technik, které nejsou popsány v žádných příslušných závěrech o BAT, popř. jestliže se na určitou činnost nebo výrobní proces žádné závěry o BAT nevztahují, postupuje v souladu s ust. § 14 odst. 6, resp. odst. 7 Zákona IPPC. V tomto případě je povinen mimo jiné přihlédnout ke kritériím pro BAT uvedeným v příloze č. 3 Zákona IPPC.

Za účelem průběžné kontroly zařízení IPPC a též za účelem zlepšování podmínek ochrany životního prostředí je upraven přezkum integrovaných povolení. Tento přezkum je vázán též na vývoj na úseku BAT. Úřad vždy přezkoumá závazné

¹⁹ Ust. § 14 odst. 1 Zákona IPPC. V souladu s metodikou MŽP Minimální požadavky (str. 12-13) „Pro provoz zařízení jsou v tuto chvíli platné emisní limity stanovené ve vyhlášce č. 415/2012 Sb. V okamžiku, kdy budou zařízení povinná dodržovat mimo národní legislativu také úrovně emisí spojené s BAT, vzniká povolujícímu orgánu povinnost stanovit nové emisní limity.“ Čj. MZP/2019/710/462 ze dne 5. 2. 2019: Metodika – Minimální požadavky na emisní limity dle úrovně emisí spojených s nejlepšími technikami pro velká spalovací zařízení, viz <<https://www.mpo.cz/cz/prumysl/ippc-integrovana-prevence-a-omezovani-znecistení/aktuality/metodika---minimalni-pozadavky-na-emisni-limity-dle-urovni-emisi-spojenych-s-nejlepsimi-dostupnymi-technikami-pro-velka-spalovací-zarizení---243833/>>. Navštíveno 27. 6. 2021.

²⁰ Ust. § 13 odst. 5 Zákona IPPC.

²¹ Ust. § 14 odst. 5 Zákona IPPC.

podmínky integrovaného povolení, jestliže to umožňuje vývoj v oblasti nejlepších dostupných technik.²² Zveřejnění rozhodnutí o závěrech o BAT je pak zvláštním důvodem pro přezkum podle ust. § 18 odst. 3 Zákona IPPC.

Do čtyř let od zveřejnění příslušných závěrů o nejlepších dostupných technikách musí být závazné podmínky integrovaného povolení v souladu se závěry o nejlepších dostupných technikách.²³ Čtyřletá lhůta k aplikaci Závěrů o BAT je vnímána v její maximální délce jako standardní součást procesu přizpůsobování se vývoji na úseku BAT.^{24, 25}

Pokud jde o velká spalovací zařízení spadající do bodu 1.1 přílohy č. 1 Zákona IPPC, indikativní harmonogram z března 2019²⁶ uvádí jejich plánovaný přezkum na červenec 2021. Průběžně však probíhají řízení o změně integrovaných povolení, přičemž Závěry o BAT jsou obvykle zohledněny s účinností od 17. 8. 2021.²⁷

Co se týká směřování přezkumu na konec čtyřleté lhůty, je třeba upozornit, že text zákona i text Směrnice IED hovoří o splnění této povinnosti „do čtyř let od zveřejnění“ („within four years of publication“). Formulace „do určité doby“ na základě gramatického výkladu tak nevylučuje aplikaci Závěrů o BAT v rámci přezkumu povolení dříve než na konci dané čtyřleté lhůty.²⁸ Povolujícím úřadům

²² Ust. § 18 odst. 4 Zákona IPPC.

²³ Toto ustanovení odpovídá požadavku Směrnice IED (čl. 21 odst. 3).

²⁴ Viz např. Závěry Ministerstva životního prostředí: „Na základě požadavků vycházejících z evropských předpisů schválených v roce 2017 musí být ve všech státech EU nejpozději do roku 2021 zavedený nový způsob měření emisí rtuti u velkých energetických zdrojů. Vypouštění rtuti do ovzduší se bude místo dosavadního jednorázového měření rtuti sledovat nově na základě kontinuálního měření emisí rtuti do ovzduší, které je daleko přísnější než dosavadní měření jednorázové a daleko přesněji odráží skutečnou emisní situaci. Od roku 2021 pak budou v celé EU platit pro provozovatele velkých spalovacích zdrojů úplně nové emisní limity pro rtuť (pro rtuť dosud žádné limity v EU stanoveny nejsou).“ K dispozici: <https://www.mzp.cz/news_190430-reakce-na-tvrzeni-aktivistu-Greenpeace-Hnutí%20Duha-Frank-Bold-mereni-rtuti>. Navštíveno 1. 3. 2021.

²⁵ Viz též závěry Ministerstva průmyslu a obchodu: „Dne 31. července 2017 bylo v Úředním věstníku EU vydáno prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení. Revize referenčního dokumentu o BAT (BREF) pro velká spalovací zařízení (LCP angl. Large Combustion Plants) započala v roce 2011. Závěry o BAT jsou součástí revidovaného dokumentu BREF LCP. Platnost závěrů o BAT pro LCP počíná běžet od data vydání rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442, zároveň od tohoto data bude platit čtyřletá lhůta pro schválení emisních limitů. V České republice se schválení emisních limitů budou týkat cca 120 zařízení s vydaným integrovaným povolením.“ K dispozici: <<https://www.mpo.cz/ippc/zavery-o-bat--224367/>>. Navštíveno 1. 3. 2021.

²⁶ Viz Čj.: MZP/2019/710/873 ze dne 14. 3. 2019: Indikativní harmonogram přezkumů integrovaných povolení, referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách a závěrů o nejlepších dostupných technikách. Viz <<https://www.mzp.cz/ippc>>. Navštíveno 27. 6. 2021.

²⁷ Blíže <www.mzp.cz/ippc>. Navštíveno 1. 3. 2021.

²⁸ Shodně se vyjadřuje i výkladové (právně nezávazné) stanovisko Komise. K dispozici: <<https://>>

by tak při dodržení proporčního ukládání povinností provozovatelům v rámci jednoho odvětví, a pokud jim to umožní administrativně-organizační kapacity, nemělo nic bránit v provedení přezkumu dle nových Závěrů o BAT dříve, tj. nečekat do uběhnutí čtyřleté lhůty.²⁹

Proces schvalování BAT a povaha závěrů o BAT

Směrnice IED, platná od 6. 1. 2011, posílila roli nejlepších dostupných technik³⁰ při stanovení podmínek povolení příslušného průmyslového zařízení.³¹ Dle čl. 13 Směrnice IED upravuje proces přípravy referenčních dokumentů.³² Hlavní prvky referenčních dokumentů o BAT, tzv. závěry o BAT, jsou pak přijímány ve druhé fázi, a to postupem projednání ve výboru složeném ze zástupců členských států³³ a následně ve formě právního předpisu. Výbor po přezkumném postupu³⁴ vydá stanovisko kvalifikovanou většinou.³⁵ Pokud je stanovisko kladné, Komise přijme prováděcí rozhodnutí, kterým se stanoví závěry o BAT. Takto zpracované a přijaté závěry o BAT na evropské úrovni jsou základním dokumentem pro povolování podle Směrnice IED. Pro velká spalovací zařízení přijala Evropská Komise Závěry

ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm#top>. Navštíveno 1. 3. 2021. „Výraz „do“ výslovně stanoví, že příslušné orgány jsou oprávněny aplikovat předmětné závěry o BAT před uplynutím čtyřleté lhůty.“ (překlad autorek).

²⁹ Pokud by se na společném postupu ohledně načasování přezkumných řízení úřady shodly napříč členskými zeměmi, odpadly by potenciální námitky ze strany provozovatelů na nerovnost v zacházení. Ministerstvo životního prostředí ve sdělení, jímž informuje o Rozsudku, indikuje společné debaty s členskými státy a Komisí. K dispozici: <<https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/b8b42dbc0c8637bac125773cd0021a91e/9ccdc65a3e69df3c1258677002a39c2?OpenDocument>>. Navštíveno 1. 3. 2021.

³⁰ Směrnice IED v čl. 3 odst. 10 definuje „nejlepší dostupné techniky“ (BAT) jako *nejúčinnější a nejpokročilejší stádium vývoje činnosti a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí a dalších podmínek povolení, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, nebo pokud to není proveditelné, tyto emise omezit, a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek*.

³¹ Preamble (12) Směrnice IED.

³² Prostřednictvím výměny informací mezi členskými státy a dalšími zúčastněnými subjekty, za účasti Evropského úřadu pro integrovanou prevenci a omezování znečištění jsou vypracovány, přezkoumány a následně nezbytně aktualizovány referenční dokumenty o BAT pro určené činnosti. Poté, co technická pracovní skupina zohlední výsledky výměny informací, zasle konečný návrh referenčních dokumentů o BAT fóru zřízenému Komisí. Komise následně zveřejní stanovisko fóra k navrhovanému obsahu referenčních dokumentů o BAT. Srov. Prováděcí rozhodnutí 2012/119/EU, čl. 1.2.4 a násl.

³³ Čl. 13 odst. 5 ve spojení s čl. 75 odst. 2 Směrnice IED, přičemž rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, na než čl. 75 odst. 2 Směrnice IED odkazuje, bylo v mezidobí nahrazeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí („Nařízení 182/2011“).

³⁴ Čl. 5 Nařízení 182/2011.

³⁵ Čl. 16 odst. 4 a 5 Smlouvy o Evropské unii – konsolidované znění (Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 13–46).

o BAT Prováděcím rozhodnutím s odkazem na čl. 13 odst. 5 Směrnice IED dne 31. 7. 2017. V souladu s čl. 13 odst. 6 Směrnice IED byl současně zveřejněn i referenční dokument o BAT pro velká spalovací zařízení (BREF LCP). Těmito Závěry o BAT byly od 17. 8. 2017 stanoveny nové (přísnější) limity, zejména pro emise oxidu dusnatého a emise rtuti do ovzduší.³⁶

Prováděcí rozhodnutí typově představuje nelegislativní akt s obecnou působností.³⁷ Jedná se o hierarchicky nižší typ unijního normativního aktu, který je určen členským státům. V preambuli Prováděcího rozhodnutí je uvedeno, že „Závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) se použijí jako reference při stanovení podmínek povolení pro zařízení, na která se vztahuje kapitola II [Směrnice IED], a příslušné orgány by měly stanovit mezní hodnoty emisí, které zajišťují, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v závěrech o BAT.“ Dle čl. 14 odst. 3 Směrnice IED se závěry o BAT použijí při stanovení podmínek povolení jako reference a jsou tak právně závazné³⁸ a přímo aplikovatelné příslušnými národními orgány.³⁹ Prováděcí rozhodnutí určuje primárně postupy členského státu, nicméně nevyžaduje samostatné provedení v národní právní úpravě.⁴⁰

³⁶ Viz zejména článek 1, příloha bod 2.1.6, tabulka 7 Prováděcího rozhodnutí.

³⁷ Čl. 290 a 291 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“).

³⁸ Srov. např. MASNICKI, Jędrzej, Decentralized Application of the BAT Conclusions, *European Energy and Environmental Law Review*, 2018, vol. 27, č. 2, s. 48-59, s. 53.

³⁹ Na rozdíl od právně nezávazných dokumentů BREF zveřejňovaných dle předchozích směrnic o integrované prevenci. Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. ledna 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS a Association OABA v Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables*, C-473/07, bod 30. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015 č.j. 1 As 13/2015 – 295: „[104]Stěžovatel dle přesvědčení soudu zaměňuje pojem nejlepších dostupných technik BAT s pojmem indikativních informací o nejlepších dostupných technikách obsažených v referenčních dokumentech BREF. Nejlepší dostupné techniky je nutné posuzovat ve smyslu § 2 písm. e) zákona o IPPC individuálně ke každému záměru a zejména v rámci řízení o IPPC, nikoli v postupu EIA. Referenční dokumenty BREF nejsou právně závazné, nýbrž k nim správní orgán při stanovení BAT pouze přihlídně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2014, č.j.8 As 40/2012 – 73). Nesplnění kritérií uvedených v referenčních dokumentech BREF nemusí znamenat nesplnění nejlepších dostupných technik BAT. Předmětný záměr splňuje kritéria BAT; pouze nesplňuje jediné indikativní kritérium čistě tepelné účinnosti uvedené v BREF, což je důsledkem zejména nekvalitního paliva, které v daných podmínkách nelze sanovat. Stanovisko EIA tak není ani z tohoto důvodu nezákonné.“

⁴⁰ Ačkoli jsou členské státy povinny toto rozhodnutí provést, případně přijetím určitých správních aktů, není jeho použitelnost podmíněna provedením nebo začleněním tohoto rozhodnutí do vnitrostátního práva. Prováděcí rozhodnutí, podobně jako nařízení, je přímo použitelné. Srov. Stanovisko Generálního advokáta Henrika Saugmandsgaarda ØE ze dne 19. července 2016(1) ve věci C272/15, *Swiss International Air Lines AG v The Secretary of State for Energy and Climate Change*, *Environment Agency*, bod 31.

Důsledky zrušení Závěrů o BAT Tribunálem

Tribunál Rozsudkem z ledna 2021 zrušil Prováděcí rozhodnutí, tedy Závěry o BAT pro velká spalovací zařízení. Důvodem zrušení nebyla věcná nesprávnost Závěrů o BAT, ale to, že došlo k porušení pravidel ovládajících schvalovací proces. Konkrétně nebyl dodržen způsob hlasování dle pravidel upravujících kvalifikovanou většinu.⁴¹ Dle Tribunálu se jednalo o porušení podstatných formálních náležitostí ve smyslu článku 263 SFEU.^{42, 43}

Účinky zrušeného Prováděcího rozhodnutí byly Rozsudkem zachovány do doby, než bude v přiměřené lhůtě přijat nový akt, který nahradí zrušené Prováděcí rozhodnutí, nejpozději však do 27. 1. 2022 (tj. do dvanácti měsíců ode dne vyhlášení Rozsudku).⁴⁴

Mohou následovat různé scénáře.⁴⁵ Komise může ve lhůtě dvou měsíců od oznámení Rozsudku podat kasační opravný prostředek omezený na právní otázky k Soudnímu dvoru EU.⁴⁶ Komise této možnosti využila a v dubnu jej podala.⁴⁷ Bez ohledu na podrobnější obsah podání je třeba uvést, že opravný prostředek nemá odkladný účinek.⁴⁸

Pokud se Komisi podaří přijmout náhradní rozhodnutí požadovanou většinou ve lhůtě do 27. 1. 2022, které by navíc stanovilo obsahově stejné Závěry o BAT, situace pro velká spalovací zařízení zůstane *fakticky* nezměněna (s výhradou běhu čtyřleté lhůty podle čl. 21 odst. 3 Směrnice IED).

Pokud se členské státy neshodnou na obsahu závěrů o BAT, což může indikovat i původní stížnost Polska podpořená Bulharskem a Maďarskem, které kromě procedurálních pochybení namítaly i věcnou nesprávnost Závěrů o BAT,⁴⁹ existuje

⁴¹ Pravidla stanovená v čl. 3 odst. 3 Protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních.

⁴² Smlouva o fungování Evropské unie – konsolidované znění (Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 47-390).

⁴³ Bod 58 Rozsudku. Pokud by Prováděcí rozhodnutí bylo v roce 2017 přijímáno procedurou dovozenou Rozsudkem, nebylo by pro něj dostatek hlasů a nebylo by v roce 2017 přijato.

⁴⁴ Výrok Rozsudku.

⁴⁵ Dne 11. 2. 2021 Komise zaslala členským státům oznámení, že nyní analyzuje dopady rozhodnutí a bude informovat členské státy o dalších krocích (Ref. Ares (2021) 1197665-11/02/2021).

⁴⁶ Čl. 256(1) SFEU a čl. 56, 58 a 60 Statutu Soudního dvora EU a čl. 167 a násl. Jednacího řádu Soudního dvora EU. Pokud je opravný prostředek shledán přípustný a opodstatněný, zruší Soudní dvůr EU rozhodnutí Tribunálu. Soudní dvůr EU může sám rozhodnout ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje. V opačném případě věc vrátí Tribunálu, který je rozhodnutím Soudního dvora EU vázán.

⁴⁷ Řízení bylo zahájeno před Soudním dvorem dne 2. dubna 2021 a je vedeno pod sp. zn. *Komise v. Polsko*, C-207/21 P.

⁴⁸ Čl. 60 Statutu Soudního dvora EU.

⁴⁹ Bod 29 a 30 Rozsudku a Žaloba podaná dne 11. října 2017 – *Polsko v. Komise* (Úř. věst. C 412, 4. 12. 2017, s. 38-39). Polsko rovněž namítalo, že BAT AEL pro emise oxidů dusíku (NOx), rtuti (Hg) a chlorovodíku (HCl) z velkých spalovacích zařízení, jakož i některé BAT AEL použitelné na velká spalovací zařízení, jejichž doba ročního provozu je kratší než 1500 hodin, byly stanoveny

riziko, že Komise nestihne náhradní rozhodnutí včas přijmout. Poté budou muset členské státy hledat procesní i věcné řešení, jak se vypořádat s podmínkami zrušených Závěrů o BAT promítnutými do konkrétních integrovaných povolení.

Účinky zrušeného Prováděcího rozhodnutí

Co se týká zrušujícího rozhodnutí a prohlášení unijního právního aktu za neplatný, obecně má takové zrušení účinky *ex tunc* (na daný akt se hledí jako by nebyl nikdy vydán)⁵⁰ a *erga omnes* (rozhodnutí je závazné obecně, nejen mezi stranami řízení). Nicméně v tomto případě Tribunál s odkazem na předchozí judikaturu využil druhého odstavce ustanovení čl. 264 SFEU, který umožňuje zachovat po přiměřenou dobu účinky zrušeného aktu, a poskytl Komisi časový prostor pro nahrazení protiprávní úpravy novým aktem. V odůvodnění Rozsudku akcentoval nutnost účinky zachovat, a to s ohledem na riziko ohrožení jednotných podmínek povolování pro tento druh zařízení v EU, riziko vyvolání právní nejistoty a dále s ohledem na cíle zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zlepšit kvalitu životního prostředí.⁵¹ Tribunál tedy vyhodnotil, že po omezenou dobu převáží konkurující zájmy, které umožňují dočasné ponechání Prováděcího rozhodnutí v unijní právní úpravě i přes shledané procesní nedostatky. Takovým zájmem může nepřímě být i skutečnost, že okamžité odstranění právní úpravy by mohlo způsobit ještě závažnější následky než její existence.

Zrušená ustanovení napadeného aktu budou tedy i nadále aplikována, v optimálním případě do doby přijetí nového, obsahově podobného, rozhodnutí, čímž bude zajištěna kontinuita již nastavených podmínek.

na základě nesprávných a nereprezentativních údajů a porušují zásadu proporcionality (druhý a třetí žalobní důvod). Dále Polsko namítalo překročení pravomoci Komise tím, že výjimky z použití závěrů BAT Komise zavedla napadeným rozhodnutím a nikoliv změnou Směrnice IED, a dále porušení zásad řádné správy tím, že v návrhu napadeného rozhodnutí byla v den hlasování ve výboru zavedena zásadní změna (čtvrtý a pátý žalobní důvod).

⁵⁰ Čl. 264 SFEU: „Je-li žaloba opodstatněná, Soudní dvůr Evropské unie prohlásí napadený akt za neplatný od počátku.“ Za počátek se považuje počátek platnosti napadeného aktu, nikoliv datum přijetí zrušujícího rozhodnutí (srov. rozhodnutí Soudního dvora ze dne 31. března 1971, *Komise v Rada* (ERTA), 22-70).

⁵¹ Bod 63 Rozsudku: „S ohledem na skutečnost, že BAT-AEL zavedené napadeným rozhodnutím slouží [...] jako základ pro stanovení podmínek povolení k provozu [velkých spalovacích zařízení], vnitrostátními orgány, zrušení napadeného rozhodnutí s okamžitým účinkem by mohlo ohrozit jednotné podmínky povolování pro tento druh zařízení v Unii a vyvolat právní nejistotu zúčastněných stran, zejména provozovatelů [velkých spalovacích zařízení], až do vstupu nového rozhodnutí o závěrech o BAT v platnost.“ Bod 64 Rozsudku: „Zrušení napadeného rozhodnutí s okamžitým účinkem by dále bylo v rozporu s cíli zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zlepšovat kvalitu životního prostředí, jak jsou stanoveny v čl. 191 odst. 2 SFEU, článku 37 Listiny základních práv Evropské unie a v bodech 2 a 44 odůvodnění, jakož i článku 1 směrnice 2010/75, k jejichž dosažení napadené rozhodnutí přispívá.“

Zachování účinků nezneplatňuje napadený akt retroaktivně.⁵² Rovněž zde není prostor pro korekci výkladu napadeného rozhodnutí při přechodné aplikaci Závěrů o BAT, jelikož důvody jejich zrušení nespočívaly v materii napadené úpravy.

Komise je dle čl. 266 SFEU povinna ve lhůtě uvedené v Rozsudku jednat. V souladu s judikaturou přísluší orgánu, jehož akt byl prohlášen za neplatný, aby sám určil opatření, jejichž přijetí vyplývá ze zrušujícího rozsudku,⁵³ přičemž musí zajistit, aby nový akt nebyl stížen stejnou vadou.⁵⁴ Řízení směřující k nahrazení zrušeného aktu má být provedeno znovu v části počínající okamžikem, v němž protiprávnost nastala.⁵⁵ Podle ustálené judikatury se zrušení unijního aktu nezbytně nedotýká přípravných aktů.⁵⁶ Autor aktu tak musí přijmout nahrazující akt jakoby se nacházel v okamžiku, kdy přijal akt, jenž byl zrušen.⁵⁷ V tomto případě by dle našeho názoru nebylo nutné opakovat celý průběh přípravy závěrů o BAT, ale formálně vzato by mělo být přistoupeno k hlasování o již připraveném dokumentu dle pravidel čl. 3 odst. 3 Protokolu (č. 36).⁵⁸

Pokud Komise náhradní akt nepřijme, nastanou účinky neplatnosti Prováděcího rozhodnutí uplynutím stanovené lhůty dvanácti měsíců. Na Prováděcí rozhodnutí lze však hledět jako na neexistující až od momentu marného uplynutí lhůty stanovené Tribunálem.⁵⁹

Národní povolovací postupy v návaznosti na Rozsudek Tribunálu

Zrušení Závěrů o BAT samo o sobě (bez dalšího) nezasáhne do platných a pravomocných integrovaných povolení. V povolení musí být uvedena veškerá

⁵² Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2009, *Evropský parlament v Rada Evropské unie*, C-166/07, body 73-75.

⁵³ Srov. např. rozhodnutí Soudu prvního stupně ze dne 5. 6. 1996, *Günzler Aluminium GmbH v Komise*, T-75/95, bod 18.

⁵⁴ Srov. např. rozhodnutí Soudu prvního stupně ze dne 12. 1. 2007, *Société des plantations de Mbanga SA (SPM) v Komise*, T-447/05, body 58-59.

⁵⁵ Srov. např. rozhodnutí Soudu prvního stupně ze dne 9. 7. 2008, *Alitalia - Linee aeree italiane SpA v Komise*, T-447/05, body 99-100 (s odkazy na další judikaturu).

⁵⁶ *Ibid.* Zrušení aktu, kterým končí správní řízení zahrnující několik fází, nezpůsobuje nezbytně zrušení celého řízení, které předcházelo přijetí napadeného aktu, bez ohledu na věcné či procesní důvody zrušujícího rozsudku.

⁵⁷ Srov. rozhodnutí Soudu prvního stupně ze dne 2. 5. 2006, *O2 (Germany) GmbH & Co. OHG v Komise*, T-328/03, body 47 a 48.

⁵⁸ Protokol (č. 36) o Přechodných ustanoveních, Úř. věst. C 326/322, 26. 10. 2012, s. 322-327

⁵⁹ Srov. LENAERTS, Koen, MASELIS, Ignace, GUTMAN, Kathleen, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, s. 414. Nesplnění Rozsudku by představovalo porušení čl. 266 SFEU a případnou odpovědnost EU. Dále lze rovněž uvažovat o odpovědnosti orgánu, jež zrušený akt přijal, v tomto případě Komise, pokud budou splněny podmínky druhého odstavce čl. 340 TFEU. Srov. rozhodnutí Soudu prvního stupně ze dne 20. 5. 1999, *H & R Ercroft Holdings Ltd v Komise*, T-220/97, bod 56. Jedná se o separátní řízení, které není předmětem tohoto příspěvku.

opatření nutná ke splnění požadavků článků 11 až 18 Směrnice IED, resp. Zákona IPPC, a zařízení musí být provozováno v souladu s několika zásadami, přičemž jednou z nich je použití nejlepších dostupných technik, resp. dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Zrušení Závěrů o BAT, na nichž je povolení postaveno, automaticky neznamená změnu pravidel (závazných podmínek) pro provoz předmětných zařízení.

Pokud Závěry o BAT nebudou náhradní úpravou nějak výslovně dotčeny nebo nebudou nahrazeny novými Závěry o BAT do 27. 1. 2022, schválené změny integrovaných povolení, jakož i rozhodnutí o výjimkách budou nadále v platnosti. Rozsudek ani Zákon IPPC neupravují zvláštní postupy pro danou situaci do budoucna.

Nelze přehlédnout, že lhůta stanovená v Rozsudku pro přijetí nového rozhodnutí o závěrech o BAT překračuje konec čtyřleté lhůty, v níž mají příslušné orgány členských států přezkoumat stávající povolení na základě zrušených Závěrů o BAT. Jak bylo popsáno výše, příslušné úřady jsou povinny zajistit, že do čtyř let od zveřejnění závěrů o BAT budou závazné podmínky integrovaného povolení v souladu se závěry o BAT a provozovatel zařízení bude tyto podmínky dodržovat. Rozsudek se této čtyřleté lhůty nijak nedotýká.

Příslušné úřady musí postupovat tak, aby změna integrovaného povolení, resp. rozhodnutí o výjimce, bylo vydáno nejpozději do 18. 8. 2021.⁶⁰ Závěry o BAT by tak měly být promítnuty v integrovaných povoleních ještě před tím, než pominou účinky Prováděcího rozhodnutí právě proto, že tak má být učiněno již do 18. 8. 2021, nikoliv do 27. 1. 2022.

Závěry o BAT dotváří rámec národní právní úpravy a členské státy jsou povinny je používat v rámci povolovacího řízení či při přezkumu do té doby, než pominou jejich účinky v důsledku zrušení Prováděcího rozhodnutí. Byl-li sporný akt v mezidobí aplikován, je v souladu s principem právní jistoty ponechat účinky zrušeného rozhodnutí po stanovenou dobu, jak rozhodl Tribunál.

Na pravomocná povolení (změny povolení) vydaná v době platnosti Prováděcího rozhodnutí je nutné hledět jako na povolení vydaná po právu. Povolovací orgán postupující dle Závěrů o BAT nepostupuje protiprávně či v rozporu s unijními předpisy díky zachování účinků zrušeného Prováděcího rozhodnutí. Svým postupem nezakládá protiprávní stav a nemá tak povinnost pravomocné povolení následně měnit.⁶¹⁻

⁶⁰ Od čtyřleté lhůty je dále nutné odečíst dobu nutnou k vedení řízení dle Zákona IPPC a případná žádost musí být podána tak, aby řízení bylo v rámci čtyřleté lhůty uzavřeno (bez opravných prostředků).

⁶¹ Pro situaci odstranění protiprávního stavu změnou pravomocných správních rozhodnutí srov. např. TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jiří et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, s. 145 a násl.

Jinou otázkou je, zda lze po 27. 1. 2022 napadnout či změnit pravomocné povolení, které bylo vydané v souladu s platnou právní úpravou, jež nicméně přestala platit (za předpokladu, že nedojde k vydání náhradní úpravy). Zde by se jednalo o úpravu podmínek povolení prospektivně, nikoliv zpětně. Při zvažování přípustnosti změny integrovaného povolení, které bylo přizpůsobeno Závěrům o BAT, které byly následně zrušeny, aniž byly nahrazeny obsahově stejnými závěry o BAT, by bylo nezbytné najít v zákonné úpravě důvod pro takovou změnu, a to buď v rámci zákona IPPC či dle obecných předpisů upravujících správní řízení.

Relevantní cestou je zejména změna vydaného pravomocného integrovaného povolení,⁶² přičemž zde v zásadě neuvažujeme o situaci, kdy by v době pominutí účinků zrušených Závěrů o BAT nadále bylo otevřené a probíhalo řízení o vydání příslušného integrovaného povolení či jeho změny v prvním nebo druhém stupni či v rámci soudního přezkumu.

V rámci Zákona IPPC lze uvažovat o uplatnění ust. § 14 odst. 10 (viz též čl. 13 odst. 7 Směrnice IED). Toto ustanovení se vztahuje pouze na případy „*do přijetí rozhodnutí ... o závěrech nejlepších dostupných technik*“. Pokud již v mezidobí byly přijaty Závěry o BAT pro velká spalovací zařízení, byť byly následně zrušeny, nepřináší to dle našeho názoru „obnovení“ aplikace ust. § 14 odst. 10 Zákona IPPC. Příslušné úřady mají vycházet z aktuálně dosažené úrovně BAT.⁶³

Dále může být zvažováno, zda lze docílit změny pravomocného správního rozhodnutí prostřednictvím obnovy řízení, která umožňuje zrušení původního správního rozhodnutí a jeho nahrazení novým rozhodnutím ve lhůtě 3 let ode dne právní moci původního rozhodnutí. Dle ust. §100 odst. 1 písm. b) zákon č. 500/2004 Sb., správní řád („SprŘ“) se na žádost účastníka řízení před správním orgánem obnoví, mimo jiné pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno a pokud takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. V souladu s komentářovou literaturou se takovým rozhodnutím rozumí například rozhodnutí o předběžné otázce (§ 57 odst. 3 SprŘ), rozhodnutí s podmiňujícím výrokem ve smyslu § 140 odst. 7 SprŘ či zrušení nebo změna závazného stanoviska v případě rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem (§ 149 odst. 6 SprŘ). Dále se může jednat o rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem a bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení, které má být obnoveno.⁶⁴ Ani jeden z případů není

⁶² Srov. rovněž odůvodnění usnesení Tribunálu ze dne 13. prosince 2018 ve věci *Euracoal a další v. Komise*, T-739/17, zejména body 81-103, 117.

⁶³ Viz zejm. § 14 odst. 6 a 7 Zákona IPPC.

⁶⁴ Srov. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 614-628.

dle našeho názoru případný na posuzovaný případ, kdy po vydání povolení došlo ke zrušení právní úpravy *pro futuro*.

Dále lze zvažovat, zda je na místě přezkumné řízení (§94 a násl. správního řádu), které ovšem není nárokové, a účastník k provedení přezkumného řízení může dát toliko podnět. Při právním přezkumu správní orgán vychází zásadně z právního stavu a skutkových okolností v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí.⁶⁵ K úvaze však připadá využití judikatury Nejvyššího správního soudu, který v rámci soudního přezkumu rozhodnutí dle ust. §75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („SŘS“) tuto zásadu prolomil v případě, kdy se přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu opíralo o zákon, jež byl v mezidobí zrušen Ústavním soudem pro jeho neústavnost.^{66, 67}

Na tomto místě lze doplnit též možnost napadení změny integrovaného povolení opírajícího se o Závěry o BAT žalobou proti rozhodnutí podle SŘS. Nicméně touto možností jsme se dále nezabývaly. Povolení přizpůsobená platným Závěrům BAT by měla být vydána v polovině roku 2021, tj. dvoutměsíční lhůta pro podání správní žaloby by v lednu 2022 měla být v zásadě vyčerpána. Další rovina úvah by mohla být navázána na postupy podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.⁶⁸

⁶⁵ „Správní orgány nejsou oprávněny přihlížet a zohledňovat případné následné změny v právní úpravě. Výjimkou by byl postup, jenž je v souladu s přípustností retroaktivity ve prospěch pachatele, to ovšem za předpokladu, že by důvod k přezkumnému řízení byl dán v něčem jiném než existenci pozdější právní úpravy, která je pro pachatele příznivější. Jinak řečeno, dodatečně přijetí právní úpravy, která je vůči účastníkům řízení příznivější, není samo o sobě důvodem pro zahájení přezkumného řízení a rozhodnutí v něm.“ Viz POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 551-553.

⁶⁶ Srov. zejména rozhodnutí NSS 7 A 146/2001, NSS 7 A 48/2002, NSS 6 A 102/2001-59. V případě NSS 7 A 48/2002 je nutné poznamenat, že došlo ke změně právní úpravy už před vydáním rozhodnutí v rozkladovém řízení (tj. před vydáním správního rozhodnutí, které bylo následně předmětem soudního přezkumu), tzn. již správní orgán v rámci odvolání a nepravomocného rozhodnutí mohl zjednat nápravu. V případě NSS 7 A 146/2001 lze dále poukázat, že se soud musel potýkat se zrušenou právní úpravou bez dalšího, tj. Ústavní soud zde nepodřel účinnost zrušeného ustanovení po určitou dobu na rozdíl od situace zrušených Závěrů o BAT, jinými slovy zde není zcela případný argument, že daná úprava musela být protiústavní po celou dobu své existence. Soud či správní orgán by se také musel vypořádat s právní povahou Závěrů o BAT (Prováděcího rozhodnutí Evropské komise), které lze sice formálně srovnat s přímo aplikovatelnými českými vyhláškami, nicméně obsahově Závěry o BAT mají poskytovat nejlepší dostupné techniky, jejichž hodnoty by se tak staly předmětem dokazování.

⁶⁷ Pro analogický postup srov. např. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 600-605.

⁶⁸ V případě, že je rozhodováno o zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení, platí, že následkem zrušení „Ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat.“ (ust. § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.). „Jinak práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena.“ (ust. § 71 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb.).

Speciální úpravu změny pravomocného rozhodnutí *pro futuro* obsahuje samotný Zákon IPPC, zejména v ust. §19a. Z tohoto ustanovení nevyplývá povinnost úřadu z moci úřední zahájit řízení o změně integrovaného povolení z důvodu pozbytí účinků Závěrů o BAT po 27. 1. 2022. Je však možné zvažovat, zda úřad nemá povinnost vést přezkum podle § 18 odst. 1 Zákona IPPC⁶⁹, kdy by zrušení Závěrů o BAT bylo zvažováno jako „změna okolností“.

Pokud jde o možnost provozovatele žádat o změnu povolení z toho důvodu, že se změnily emisní limity, resp. Závěry o BAT, Zákon IPPC takovou možnost výslovně neupravuje.

Provozovatel sám podává žádost o změnu integrovaného povolení, jestliže ohlašuje úřadu plánovanou změnu v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která by mohla mít důsledky pro životní prostředí.⁷⁰ Lze si tedy představit situaci, že žadatel bude usilovat o změnu provozních podmínek ve smyslu úlevy od plnění zrušených Závěrů o BAT. Tomu však bude muset přizpůsobit provozní podmínky. V tomto případě však úřad bude posuzovat, zda změna odpovídá dosaženému pokroku v BAT a zásadě vysoké úrovni ochrany životního prostředí.⁷¹

Pokud Komise nepřijme žádné opatření do uplynutí lhůty stanovené v Rozsudku, budou se poté příslušné úřady řídit primárně národní legislativou, která upravuje způsob stanovení závazných podmínek integrovaného povolení v návaznosti na pravidla daná Směrnicí IED.⁷² Prováděcímu rozhodnutí nekorespondovalo samo o sobě žádné vnitrostátní prováděcí opatření, které by mohlo být zrušujícím účinkem ovlivněno. Samotné Prováděcí rozhodnutí neobsahuje ani derogační ustanovení ve vztahu k předchozím dokumentům o BAT, u kterých by mohla být teoretická úvaha o možnosti jejich „obživnutí“. Rozsudek se nedotkl ani ustanovení Směrnice IED. Zákon IPPC reaguje výslovně pouze na vydání nových závěrů o BAT, nikoliv na jejich zrušení.

Po skončení platnosti Závěrů o BAT bude příslušný orgán postupovat dle pravidel pro stanovení závazných podmínek v ust. § 14 Zákona IPPC a zvažovat rozsah, do jaké míry lze podmínky obsažené ve zrušených Závěrech o BAT využít jako referenční hodnoty pro stanovení podmínek integrovaného povolení, a to

⁶⁹ Úřad provede alespoň každých 8 let přezkum, zda nedošlo ke změně okolností, které mohou vést ke změně závazných podmínek integrovaného povolení.

⁷⁰ Ust. § 16 b) ve spojení s ust. § 19 odst. 1 a 2 Zákona IPPC.

⁷¹ Pokud provozovatel v mezidobí do 27. 1. 2022 plnil podmínky povolení nastavené dle Závěrů o BAT, bude obtížné z hlediska nejlepších dostupných technik tvrdit, že je na místě prospektivní zmírnění limitů v souladu s nejlepšími dostupnými technikami. Specificky bude třeba zvažovat rozsah uplatnění výjimek udělených podle § 14 odst. 5 Zákona IPPC.

⁷² Případně, pokud není národní právní úprava plně kompatibilní, lze zvažovat její výklad ve světle znění a účelu unijního práva tak, aby bylo dosaženo cíle, který toto právo sleduje (nepřímý účinek směrnice), čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii ve spojení s čl. 288 SFEU.

vždy za dodržení minimálních požadavků na emisní limity stanovené v příloze Směrnice IED. Je nutné připomenout, že členské státy mají nejen prostor pro uvážení mezi BAT obsaženými v závěrech o BAT, ale tato flexibilita jim také umožňuje ukládat BAT, které v závěrech nejsou, a stanovit podmínky povolení přísnější než ty, které jsou stanoveny.⁷³

Vysoká ochrana životního prostředí je zajišťována především prostřednictvím požadavků kladených na využití nejlepších dostupných technik. To zůstane i po zrušení Závěrů o BAT, které nebude možné použít jako právně závazné, nicméně referenční dokument BAT (BREF)⁷⁴ pro velká spalovací zařízení jako informačně-referenční srovnání environmentálních parametrů zůstane). BREF vypracovaný dle Směrnice IED a Prováděcího rozhodnutí 2012/119/EU jako takový Rozsudkem v podstatě dotčen nebyl. Lze tedy uvažovat, že z informací obsažených v referenčním dokumentu bude úřad moci vycházet při určení nejlepší dostupné techniky jako z jakéhokoliv jiného informačního dokumentu s nelegislativním účinkem. Bod 13 Směrnice IED předvídá, že při stanovení podmínek mohou závěry o BAT doplnit i další zdroje.

Řešení emisního limitu pro rtuť

Specifickou otázkou ve vztahu ke zrušení Prováděcího rozhodnutí je uplatnění emisního limitu pro rtuť včetně výjimek, které se k jeho zavádění váží.⁷⁵ Emisní limit pro rtuť (Hg) totiž není v současnosti českým právním řádem pro velká spalovací zařízení stanoven a měl být (resp. byl) poprvé zaveden Závěry o BAT. Přitom debata kolem emisního limitu pro rtuť zahrnuje jak otázky týkající se nebezpečnosti rtuti v prostředí a možných úlev při plnění emisních limitů,⁷⁶ tak vhodnosti z hlediska dostatečného odborného posouzení ve srovnání s nákladovostí zaváděného monitoringu emisí rtuti.⁷⁷

⁷³ Srov. čl. 14 odst. 4 Směrnice IED, dle kterého může příslušný orgán stanovit přísnější podmínky povolení, než kterých lze dosáhnout použitím BAT, jak je popsáno v Závěrech o BAT. Členské státy jsou za tímto účelem zmocněny stanovit pravidla, podle nichž může příslušný orgán stanovit přísnější podmínky. O diskreci správních orgánů vydávajících integrované povolení, kdy však správní orgán v rozhodnutí o udělení integrovaného povolení nesmí překročit meze a hlediska správního uvážení, se zmiňuje též Politika ochrany klimatu České republiky, str. 32 a násl.

⁷⁴ V českém jazyce je dokument dostupný https://www.mpo.cz/assets/cz/prumysl/prumysl-a-zivotni-prostredi/ippc-integrovana-prevence-a-omezovani-znecisteni/referencni-dokumenty-bref/2017/1/Velka_spalovaci_zarizeni.pdf. Navštíveno 27. 6. 2021.

⁷⁵ Viz výjimky podle § 14 odst. 5 Zákona IPPC.

⁷⁶ Když platí možnost schvalování výjimek z plnění limitů (ust. § 14 odst. 5 Zákona IPPC), které ovšem musí respektovat poměrně přísná kritéria. K tomu též např. <<https://denikreferendum.cz/clanek/32679-emise-rtuti-z-uhelných-elektroren-s-nami-budou-dalsi-tri-tisice-let>>. Navštíveno 7. 6. 2021.

⁷⁷ Určení příliš vysokých úrovní BAT-AELs pro Hg bylo jedním z bodů stížnosti Polska na Prováděcí rozhodnutí a v tomto ohledu lze předpokládat, že BREF LCP, který není právně závazný, bude ze

Ve vztahu k limitům pro rtuť bude důležité vyřešit otázku, zda lze změnit již vydané integrované povolení, jestliže žádné nové Závěry o BAT vydané nebudou, popř. nové Závěry o BAT nebudou obsahovat věcně shodné požadavky (zejm. z hlediska emisních limitů budou méně přísné než zrušené požadavky). Bude tedy provozovatel moci vyvolat změnu integrovaného povolení s odkazem na to, že je povinen plnit podmínky (emisní limity), které nemají dostatečnou právní oporu, jelikož vycházejí ze zrušených Závěrů o BAT?

Povinnosti ve vztahu ke rtuti, které vyplývají ze Závěrů o BAT a které přehledně upravuje ve Směrnici IED (což by vzhledem k prováděcímu charakteru Prováděcího rozhodnutí, tj. Závěrů o BAT, ve vztahu ke Směrnici IED nemělo nastat) či národní právní úpravě, nebudou po zrušení Závěrů o BAT právně závazné a příslušný úřad s nimi nebude moci nakládat jako s právně závazným dokumentem, ale pouze v režimu zejm. ust. § 14 odst. 1, 6 a 7 Zákona IPPC, resp. dalších částí Zákona IPPC, které regulují stanovení emisních limitů.

Pokud by došlo k situaci, kdy nové závěry o BAT schválené nebudou, musel by příslušný úřad posoudit (za připsání možnosti vést řízení o změně integrovaného povolení, popř. přezkum z důvodu změny okolností), zda je relevantní využít příslušná ustanovení Zákona IPPC vztahující se obecně k aplikaci BAT a tuto aplikaci vztáhnout též na shodu v míře, v jaké byla dosažena nad BAT pro velká spalovací zařízení, byť tato shoda prozatím nebyla posvězena závaznými Závěry o BAT. V rovině české úpravy mají emisní limity vyplývat ze „složkových předpisů“, resp. ze závěrů o BAT. Další postupy k udržení přísnějších podmínek tedy mohou být limitovány možnostmi právní úpravy. Nicméně současně platí, že BAT techniky jsou základním principem a východiskem pro stanovování podmínek provozu IPPC zařízení. Přestože by došlo ke zrušení závazných závěrů o BAT, je třeba dosažený vývoj spojený s projednáním závěrů o BAT považovat za podpůrný referenční rámec pro stanovování závazných podmínek.⁷⁸

strany provozovatelů rozporován, pokud z něho bude správní orgán vycházet. Pro úplnost dodáváme, že další námitky byly vzneseny i v rámci řízení o žalobě podané dne 7. listopadu 2017, *Euracoal a další v. Komise* (Úř. věst. C 5, 8. 1. 2018, s. 50-51), do něhož se snažilo vstoupit na straně žalobce i několik českých subjektů. Žaloba sice nebyla v žádném stupni řízení úspěšná, nicméně byla odmítnuta toliko z důvodu její nepřijatelnosti, nikoliv její věcné nesprávnosti (usnesení Tribunálu ze dne 13. prosince 2018 v této věci pod zn. T-739/17 a usnesení Soudního dvora ze dne 31. ledna 2020 pod zn. C-172/19 P). Předmětem žaloby bylo zrušení Prováděcího rozhodnutí mimo jiné právě v rozsahu, ve kterém stanoví úroveň emise rtuti (článek 1, příloha bod 2.1.6, tabulka 7), které vznikají při spalování černého a hnědého uhlí. Dle žalobců nebyly vyvozeny na základě odborných kritérií a navíc zásadním způsobem porušují zásadu technicko-ekonomické dostupnosti, která přímo vyplývá ze Směrnice IED, a nepřiměřeně zatěžují provozovatele zařízení. Viz též <https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/07/Frolka_2019.pdf>. Navštíveno 7. 6. 2021.

⁷⁸ K tomu podpůrně též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2016 č.j. 2 As 92/2016-76.

Kromě toho Směrnice IED v čl. 14 odst. 4 umožňuje členským státům přijmout úpravu a stanovit pravidla, na základě kterých bude povolovací orgán oprávněn stanovit přísnější podmínky povolení, než jsou podmínky, které lze splnit využitím nejlepších dostupných technik popsanych v závěrech o BAT.

Závěr a výhledy

Uplatnění nejlepších dostupných technik je nedílnou součástí povolovacího řízení v rámci integrovaného přístupu k prevenci a omezování emisí do ovzduší, vody a půdy, k nakládání s odpady, k energetické účinnosti a k předcházení havárií z průmyslových činností. Závěry o BAT přispívají ke stanovení nejlepších dostupných technik a omezení nerovnováhy v úrovni emisí v Evropské unii. Jejich závaznost a povinnost aplikace příslušnými orgány při stanovení podmínek povolení představuje žádoucí posun k zajištění dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

Otázka, do jaké míry může být Rozsudkem Tribunálu narušeno naplňování základního principu IPPC, tj. principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí, závisí v první řadě na tom, zda se Komisi podaří včas přijmout náhradní úpravu. Výše jsme se pokusily naznačit možné postupy, které mohou nastat po vypršení účinků rozhodnutí zrušujícího Závěry o BAT, aniž by byla přijata nová pravidla. Komise proti zrušujícímu rozhodnutí podala kasační opravný prostředek, kterým se nyní bude zabývat Soudní dvůr EU. S kasačním opravným prostředkem se však automaticky nepojí odkladný účinek.

Praxe se nyní bude muset vypořádat s tím, zda lze setrvat na dosažené úrovni BAT, pokud nedojde k nahrazení zrušených Závěrů o BAT obsahově shodným rozhodnutím včas. Je třeba připomenout, že Prováděcí rozhodnutí bylo sice zrušeno pro procesní nedostatky, ale bylo napadeno též věcně v řešení sledování emisí rtuti, které vznikají při spalování uhlí. Napadána byla nedostatečnost odborných kritérií, porušení zásady technicko-ekonomické dostupnosti a nepřiměřená zátěž provozovatelů zařízení. Není tedy zcela jisté, že o nových podmínkách panuje shoda napříč členskými státy a technickými pracovními skupinami. Zrušené Závěry o BAT nebude možné po datu 27. 1. 2022 dále využít jako právně závazné. Nicméně samotné zrušení Závěrů o BAT samo o sobě (bez dalšího) nezasáhne do platných pravomocných integrovaných povolení.

Výše jsme analyzovaly důsledky zrušeného rozhodnutí a (ne)přijetí nového z hlediska právního. Otázkou věcnou zůstává, zda je plnění emisního limitu pro rtuť či související monitoring dostatečně odborně prodiskutován napříč členskými státy EU, a jak se toto promítne do dalšího postupu též s ohledem na nebezpečnost emisí rtuti.

Členské státy se budou muset s důsledky zrušení Závěrů o BAT vypořádat, a to tak, aby na jedné straně udržely standardy dosažené v rámci BAT a IPPC, a na druhé straně nepoškodily jednotlivé provozovatele stanovením nerovných nebo nepřiměřených podmínek.

O autorkách:

Autorky jsou vědeckými pracovníci Ústavu státu a práva AV ČR. Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

Seznam literatury:

MASNICKI, Jędrzej, Decentralized Application of the BAT Conclusions, , *European Energy and Environmental Law Review*, 2018, vol. 27, č. 2, s. 48-59.

LENAERTS, Koen, MASELIS, Ignace, GUTMAN, Kathleen, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, 890 s.

TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jiří et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, 496 s.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1048 s.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 920 s.

Vybrané www zdroje:

Politika ochrany klimatu v České republice, [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf)

Čj. MZP/2019/710/462 ze dne 5. 2. 2019: Metodika – Minimální požadavky na emisní limity dle úrovně emisí spojených s nejlepšími technikami pro velká spalovací zařízení, <https://www.mpo.cz/cz/prumysl/ippc-integrovana-prevence-a-omezovani-zne-cisteni/aktuality/metodika---minimalni-pozadavky-na-emisni-limity-dle-urovni-emisi-spojenych-s-nejlepsimi-dostupnymi-technikami-pro-velka-spalovaci-zarizeni---243833/>

Čj.: MZP/2019/710/873 ze dne 14. 3. 2019: Indikativní harmonogram přezkumů integrovaných povolení, referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách a závěrů o nejlepších dostupných technikách, www.mzp.cz/ippc

<https://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm#top>

<https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/b8b42dbc0c8637bac125773c0021a91e/9ccd-ca65a3e69df3c1258677002a39c2?OpenDocument>

<https://denikreferendum.cz/clanek/32679-emise-rtuti-z-uhelných-elektren-s-nami-budou-dalsi-tri-tisice-let>

https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/07/Frolka_2019.pdf

BAT CONCLUSIONS FOR LARGE COMBUSTION PLANTS ANNULLED – A DISINCENTIVE TO HIGH PROTECTION OF ENVIRONMENT?

Abstract

The objective of the Act on Integrated Prevention is to achieve a high level of protection of the environment as a whole. The main instrument of the integrated prevention is the use of best available techniques (so called BAT). Authorities responsible for issuing integrated permits must base the permit conditions on the conclusions on best available techniques. In 2017 at the EU level the BAT Conclusions for large combustion plants were adopted in the form of the implementing decision of the European Commission. Nevertheless, in January 2021 the EU's General Court annulled the above decision setting out the BAT Conclusions in the context of proceedings *Poland v Commission* (Case T-699/17). The judgment ordered that the BAT Conclusions continue to have effect until the entry into force of a new implementing decision replacing the previous one, however at the latest by 27 January 2022. The article discusses the nature of BAT, resp. BAT Conclusion, in the context of integrated prevention, at both EU and national levels, and assesses the practical implications of the annulment decision.

Klíčová slova:

Závěry o BAT, BREF, integrovaná prevence, nejlepší dostupné techniky (BAT), průmyslové emise

Key words:

BAT Conclusions, BREF, best available techniques (BAT), integrated prevention, industrial emissions



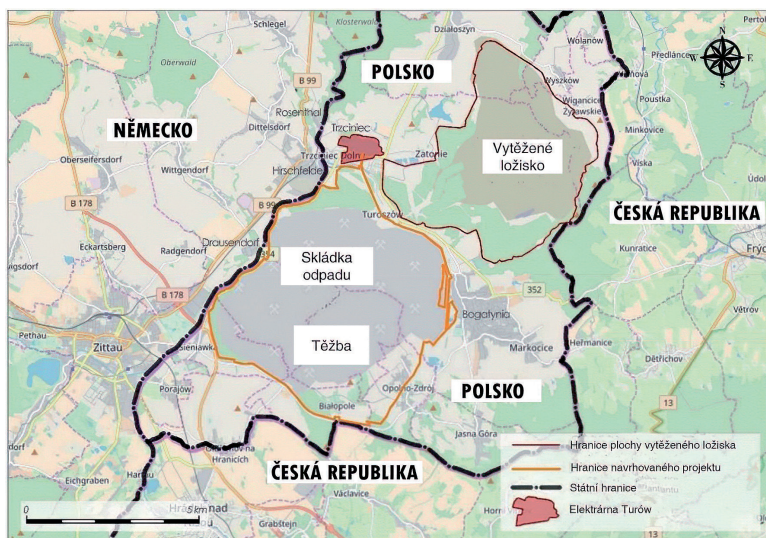
VÝVOJ KAUZY ROZŠÍŘENÍ HNĚDOUHELNÉHO DOLU TURÓW

Mgr. Jiří Vozák

Úvod

Hnědouhelný důl Turów se nachází v jihozápadní části Dolnoslezského vojvodství na území obce Bogatynia v blízkosti státních hranic s Českou republikou a Spolkovou republikou Německo. Z rozsáhlého nerostného ložiska vytěží polským státem vlastněná těžební činnost PGE (*Polska Grupa Energetyczna S. A.*) každoročně v průměru 12 milionů tun hnědého uhlí. Jeho převážná část se následně spálí v elektrárně Turów, která je součástí důlního komplexu.

Původní rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a povolení těžby v dole Turów byla vydána v roce 1995, samotná koncese na těžbu v dole vypršela dne 30. 4. 2020. Polsko se ovšem rozhodlo těžbu v dole Turów prodloužit, a to až do roku 2044. Tento záměr představuje rozšíření stávající těžby jihovýchodním směrem o přibližně 400 ha.¹ Vzdálenost české obce Uhelná od hrany důlní jámy by po rozšíření dolu měla být zhruba 1.200 m. Nejkratší vzdálenost hrany dolu od státní hranice s ČR pak bude přibližně 150 metrů.



Zdroj: <https://www.zdechovsky.eu/aktuality/peticni-vybor-pozaduje-vyreseni-sporu-o-dul-turow-do-6-mesicu>.

¹ Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/news_190430-MZP-odstartovalo-mezistatni-proces-EIA-k-rozsirovani-dolu-Turow

Těžba v dole Turów přitom má již nyní bezprostřední vliv na Českou republiku a obyvatele příhraničních oblastí. V oblasti Hrádecka je možné slyšet hluk z provozu těžebních strojů, při určité konstelaci počasí se zde vyskytuje vysoká koncentrace polévatého prachu, k němuž se přidávají emise ze sousední hnědouhelné elektrárny. Největší riziko však představuje rozšíření dolu pro hladiny podzemních vod na českém území. Místní obyvatelé a zemědělci již dnes pociťují úbytek vody ve studnách. Prodloužení těžby a její přiblížení k českým hranicím má dojít k výraznému zahloubení dolu směrem k ČR, které může způsobit odtok podzemní vody právě do dolu. Doposud byla do projektů a opatření, která mají úbytek vody řešit, investována částka v řádech desítek milionů korun. Do budoucna se očekává nutnost realizovat další opatření v rozsahu cca 1,2 miliardy Kč.

Podle polských právních předpisů bylo nutné, aby v případě prodloužení těžby došlo ke změně územního plánu města Bogatynia a souvisejícímu posouzení vlivů této koncepce na životní prostředí (SEA), následně k vydání kladného rozhodnutí v procesu posuzování vlivů samotného záměru (EIA) a nakonec k vydání báňského rozhodnutí o povolení těžby v dole Turów.

Povolovací řízení

Změna plánu územního rozvoje a posouzení jejích vlivů na životní prostředí (SEA)

Pro rozšíření těžby bylo nutné změnit plán územního rozvoje města Bogatynia a vymezit v něm ložiskové území pro rozšířenou těžební plochu.² Plán územního rozvoje je tak nezbytným podkladem pro rozhodování o povolení určitého záměru. Podle polských právních předpisů zpracovává návrh místního plánu územního rozvoje starosta města, návrh následně přijímá obecní rada, a to formou usnesení. Plán územního rozvoje je svým charakterem místním právním předpisem. Generální ředitelství pro ochranu životního prostředí (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) zároveň s přípravou plánu územního rozvoje zahájilo posouzení vlivů změny plánu územního rozvoje města Bogatynia na životní prostředí.

V průběhu tohoto řízení předložila Česká republika, Liberecký kraj, dotčené obce a dotčená veřejnost řadu připomínek. Dne 28. 5. 2019 přijala rada města Bogatynia usnesení č. XIII/83/19, o přijetí změny plánu územního rozvoje. K přijetí a vydání usnesení ovšem došlo ještě před ukončením mezistátních konzultací vedených v souvislosti s procesem SEA. Připomínky českých subjektů tak nebyly polskými orgány reflektovány ani vypořádány. Částečné vypořádání těchto připo-

² Podle ustanovení § 7 odst. 1 polského geologického a těžebního zákona je provádění některých činností uvedených v zákoně možné pouze v případě, pokud nejsou tyto činnosti v rozporu se způsobem využití daného území dle plánu územního rozvoje.

mínek bylo českým subjektům doručeno až dopisem ze dne 27. 8. 2019, tedy více než dva měsíce po přijetí změny plánu územního rozvoje a ukončení procesu SEA polskou stranou.

Podle ustanovení čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí („**směrnice SEA**“) přitom *zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle článku 5, vyjádření podle článku 6 a výsledky přeshraničních konzultací zahájených podle článku 7 se vezmou v úvahu při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu*. Obdobná zásada je vyjádřena také v čl. 11 bodu č. 1 Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, uzavřené v Kyjevě dne 21. května 2003. Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, uzavřená v Espoo dne 25. února 1991 („**Espoo úmluva**“) v ustanovení čl. 6 stanoví, že *strany zajistí, aby konečné rozhodnutí o plánovaných činnostech zohledňovalo výsledky posouzení dopadů na životní prostředí, včetně dokumentace týkající se posouzení dopadů na životní prostředí, připomínek k posouzení přijatých podle čl. 3 odst. 8 (veřejné připomínky) a čl. 4 odst. 2 (připomínky orgánů a veřejnosti) a výsledků konzultací uvedených v čl. 5*.

Obdobně polský zákon ze dne 3. 10. 2008 o svobodném přístupu k informacím o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí (Sbírka zákonů 2021, bod č. 247) („**zákon o posuzování vlivů**“), v ustanovení čl. 116 odst. 1 stanoví, že výsledky mezistátních konzultací vedených v rámci SEA je příslušný orgán povinen vzít v úvahu dříve, než dojde ke schválení předmětné koncepce.

Území, kterého se rozhodnutí o změně plánu územního rozvoje bezprostředně dotýká, bylo původně určeno k lesnímu a zemědělskému využití. V důsledku změny plánu územního rozvoje má být tato plocha nově určena k povrchové těžbě nerostů. V případě zrušení usnesení o změně plánu územního rozvoje by „obživlá“ platnost původního znění plánu územního rozvoje a dotčené pozemky by i nadále sloužily k lesnímu či zemědělskému využití. Plán územního rozvoje by v takovém případě znemožnil provádění těžební činnosti, a to včetně umístění průmyslových zařízení a technické infrastruktury související s touto činností. Pokud by ke zrušení změny plánu územního rozvoje došlo až v okamžiku, kdy by již byla vydána navazující rozhodnutí (rozhodnutí EIA, povolení k těžbě), bylo by nutné využít mimořádných opravných prostředků. Jejich použití je přitom v polském právu formálně a časově omezené.

Dne 24. 6. 2019 zaslal Liberecký kraj Dolnoslezskému vojvodskému úřadu ve Vratislavi návrh na zrušení usnesení č. XIII/83/19 rady města Bogatynia. Dolnoslezský vojvodský úřad reagoval teprve na jaře 2020 krátkým přípisem,

podle kterého žádné porušení práva neshledal. Liberecký kraj a město Hrádek nad Nisou poté podaly návrh na zrušení změny plánu územního rozvoje přímo u polských soudů.³ Svoji legitimaci odvodily tyto subjekty od vlastnického práva k nemovitostem v dotčeném území, a dále také na základě porušení svých práv v rámci řízení SEA. Ačkoliv Vojvodský soud tyto návrhy zamítl, v současné době probíhá u Nejvyššího správního soudu řízení o kasační stížnosti podané Hrádkem nad Nisou.

Posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA)

Posouzení vlivů záměru na životní prostředí probíhá od roku 2015 a tento proces není ani dnes definitivně ukončen. Posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle polského práva není možné provést dříve, než bude rozhodnuto o změně plánu územního rozvoje. Ačkoliv byla změna plánu územního rozvoje přijata v rozporu s polským zákonem o posuzování vlivů a směrnici SEA, rozhodlo se Polsko postupovat v povolovacím procesu dále.

V rámci přeshraničního řízení EIA podaly dotčené subjekty během roku 2018 a 2019 celou řadu připomínek. V září 2019 pak proběhlo setkání se zástupci společnosti PGE v české obci Chotyně a následovalo veřejné projednání záměru ve městě Bogatynia. Veřejného projednání se zúčastnila česká, polská a německá veřejnost, zástupci obcí a Libereckého kraje či horníci z dolu Turów. Veřejné projednání bylo poznamenáno špatným tlumočením a překladem, odebíráním slova některým zástupcům veřejnosti či stanovením restriktivních podmínek (časový limit příspěvku 2 minuty a možnost položení pouze 1 otázky) pro vystoupení jednotlivých řečníků. České subjekty namísto podaly celou řadu stížností proti způsobu vedení veřejného projednání.⁴

V říjnu 2019 pak ve Vratislavi proběhly mezistátní konzultace konané na základě Espoo úmluvy. V rámci jednání probírali zástupci České republiky, Libereckého kraje, společnosti PGE a polských správních orgánů podrobnosti záměru rozšíření dolu. Česká strana se pokoušela v rámci jednání především získat chybějící informace a data, popřípadě zajistit intenzivnější spolupráci s Polskem. Na závěr dvouletého jednání byl přijat protokol z mezistátních konzultací, který obsahoval některá ujednání o dodání chybějících podkladů a příslib ke sdílení dat z monitoringu podzemních vod v dalších letech. Česká strana zároveň přislíbila, že po dodání

³ Podle čl. 101 odst. 1 zákona o obecní samosprávě ze dne 18. 3. 1999 může každý, jehož zájem nebo právní nárok byl porušen usnesením nebo nařízením přijatým obecním úřadem ve věci veřejné správy, může napadnout takové usnesení nebo nařízení stížností u správního soudu.

⁴ Zejména pro porušení čl. 3 odst. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 7 odst. 5 Směrnice EIA. K tomu srov. také Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects, str. 13, dostupné online: <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Transboundry%20EIA%20Guide.pdf>

některých informací a podkladů vydá své závěrečné stanovisko v rámci přeshraničního řízení EIA.

Ještě před vydáním stanoviska vydal dne 13. 11. 2019 výbor Poslanecké sněmovny pro životní prostředí usnesení č. 90, v němž vyslovil svůj nesouhlas s plánovaným rozšiřováním dolu. Výbor dále vyzval vládu, aby bezodkladně vznesla a vyjedнала požadavek kompenzací za náklady, které vznikly a budou vznikat v souvislosti s činností dolu. Vláda podle výboru má v souladu s unijní legislativou bezodkladně vznést požadavek zajištění náhradního zásobování pitnou vodou v těžbou postižených regionech.

Česká republika následně dne 15. 11. 2019 skutečně vyjádřila oficiální nesouhlas s rozšířením dolu Turów v rámci přeshraničního řízení EIA a ve svém stanovisku vymezila určité nepřekročitelné podmínky pro případ, že by Polsko přesto k rozšíření dolu a další těžbě přistoupilo. Jednalo se přitom o poměrně bezprecedentní krok, ke kterému byla česká strana donucena postojem Polska, které odmítalo poskytnout podrobnější informace a řádně s ČR spolupracovat. Ani nepřekročitelné požadavky ČR však následně zohledněny nebyly.

Dne 21. 1. 2020 vydalo polské Regionální ředitelství ochrany životního prostředí (RDOS) rozhodnutí č. j. WOOS.4235.1.2015.53, kterým vyslovilo souhlas s rozšířením dolu Turów a stanovilo určité podmínky pro samotnou těžební činnost („**rozhodnutí EIA**“). Toto rozhodnutí ani podmínky v něm obsažené přitom nezohledňují připomínky českých subjektů, ani nesplňují podmínky uvedené v negativním stanovisku ČR. Kromě toho obsahuje rozhodnutí EIA doložku přímé vykonatelnosti. Podaná odvolání tak nemají odkladný účinek a na základě rozhodnutí EIA bylo možné požádat o vydání povolení k těžbě. Proti rozhodnutí EIA a doložce přímé vykonatelnosti podal Liberecký kraj odvolání z pozice účastníka polského řízení EIA. Co se týče odvolání proti doložce přímé vykonatelnosti, polské správní orgány tato odvolání zamítly. Město Hrádek nad Nisou proto podalo v červnu 2021 žalobu proti tomuto rozhodnutí k polskému správnímu soudu. Odvolací řízení ve věci samotného rozhodnutí EIA ovšem k dnešnímu dni stále probíhá.

Pokud by došlo ke zrušení rozhodnutí EIA, mohla by mít tato skutečnost následky pro povolení těžby v dole Turów a těžbu samotnou. Podle čl. 156 odst. 1 a 2 polského zákona ze dne 14. 6. 1960, správního řádu (Sbírka zákonů 2021, bod č. 735) („**správní řád**“), má být orgánem veřejné správy zrušeno takové rozhodnutí, které bylo vydané bez právního základu nebo po hrubém porušení zákona. Zrušení rozhodnutí EIA by tedy mohlo být důvodem pro zrušení navazujícího báňského rozhodnutí o povolení těžby. Podle čl. 42 polského zákona ze dne 9. 6. 2011, geologického a horního zákona (sbírka zákonů 2020, bod č. 1064) („**horní zákon**“) je ovšem výrazně omezena možnost napadnout báňské

rozhodnutí mimořádnými opravnými prostředky. V případě zahájení těžební činnosti totiž dle citovaného ustanovení nastávají tzv. nezvratné právní důsledky. Ty jsou překážkou zrušení báňského rozhodnutí v případě, že by k němu mělo dojít po 1 roce ode dne zahájení těžby.

Podle čl. 7 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záležitostí na životní prostředí („směrnice EIA“) zároveň mají dotčené státy projednat opatření investora zamýšlená ke snížení nebo ideálně vyloučení negativních vlivů záměru na životní prostředí. Společnost PGE navrhla v dokumentaci EIA jako jediné minimalizační opatření pro zmírnění dopadů vlivu dolu na ČR výstavbu podzemní bariéry o parametrech cca 1 m šířky, 990 m délky a do 100 m hloubky. Stěna má být konstruována prostřednictvím jednotlivých injektážních vrtů, kterými bude do příslušné hloubky vstřikována těsnicí hmota. Hlavním účelem podzemní stěny má být dle PGE omezení šíření depresního kužele těžby na území ČR a zamezení odtékání podzemních vod z českého území do dolu. Polsko však nikdy realizovatelnost a účinnost takového řešení neprokázalo, a to i přes připomínky českých subjektů. Tyto připomínky nebyly v řízení EIA vypořádány a společnost PGE dokonce v průběhu posuzování EIA přistoupila k praktickým krokům vedoucím k realizaci clony (výběr dodavatele, zahájení projektové přípravy). Obavy o účinnosti podzemní stěny ještě umocňuje prohlášení ředitele České geologické služby z března 2021, podle kterého „v říjnu ložského roku bylo hotovo už 70 procent této stěny, a hladiny v hlubších kolektorech stále klesaly, což žádné pozitivní účinky nenaznačuje. Nicméně podle harmonogramu platného v ložském roce plánují podzemní stěnu dokončit v květnu tohoto roku a do června 2022 si nechávají prostor na případné dotěsnění. Teprve potom lze hodnotit, zda podzemní stěna funguje tak, jak polská strana předpokládá.“⁵

Rozhodnutí o povolení těžby (báňské rozhodnutí)

I přesto, že se celá řada subjektů odvolala proti rozhodnutí EIA, s ohledem na doložku přímé vykonatelnosti neměla tato odvolání odkladný účinek. Polské orgány tedy mohly vydat báňské rozhodnutí, kterým by povolily další těžbu v dole Turów. Dne 20. 3. 2020 tak bylo vydáno rozhodnutí Ministerstva klimatu č. j. DGK-VI.4770.35.2019.MN.19, kterým byla těžba v dole Turów prodloužena o 6 let, tedy do roku 2026. Tento postup Polska byl v mnohém překvapivý, jelikož rozhodnutí EIA bylo vydáno pro záměr těžby v dole Turów do roku 2044. Nasnadě je tedy otázka, zda se v případě prodloužení těžby do roku 2026 jedná o stejný záměr, jako v případě prodloužení těžby do roku 2044. Pokud by tomu tak nebylo, báňské roz-

⁵ Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/voda-z-hlubin-u-dolu-turow-mizi-jednoznacne-kvuli-polske-tez/r~c14608 da618011ebb115ac1f6b220ee8/>

hodnutí by bylo vydáno bez posouzení vlivů na životní prostředí. Polské Ministerstvo klimatu ovšem nakonec dne 28. 4. 2021 vydalo pod č. j. DKG-6.4771.34.2020.MN.23 také báňské rozhodnutí prodlužující možnost těžby až do roku 2044.

Obě báňská rozhodnutí byla vydána v uzavřeném řízení, jehož jediným účastníkem byl žadatel, tedy společnost PGE.⁶ Ačkoliv se tedy pohledem českého práva a směrnice EIA jednalo o navazující řízení, dotčená veřejnost ani jiné subjekty nemohly být účastníky tohoto řízení. Liberecký kraj podal proti oběma báňským rozhodnutím stížnost, která však není podle polského právního řádu řádným opravným prostředkem.

Od 1. 5. 2020, kdy vypršela platnost původního povolení těžby z roku 1995, tak pokračuje v polském dolu Turów těžba, kterou ovšem Liberecký kraj i ČR označují za nelegální. Celý povolovací proces, tedy řízení o změně plánu územního rozvoje, řízení EIA i řízení o vydání povolení k těžbě doprovázela neochota polské strany komunikovat a poskytovat českým subjektům jakékoliv detailní informace o záměru. Liberecký kraj se o zahájení jednotlivých řízení dozvěděl primárně díky sledování polských úředních desek. Následně předával tyto informace ministerstvu životního prostředí, které odesílalo do Polska oficiální žádosti o poskytnutí relevantních dokumentů a informací o běžících řízeních. Polsko dodnes odmítá poskytnout některé relevantní dokumenty, jako např. detaily báňských rozhodnutí, které společnost PGE označuje za obchodní tajemství. Polsko nikdy ČR neposkytlo bližší informace o výpočtech účinnosti jediného mitigačního opatření, tedy podzemní těsnící stěny. Jednání s Polskem dále charakterizovalo nedostatečné tlumočení či špatné překlady některých poskytnutých dokumentů. Spolupráce a vzájemná komunikace mezi oběma státy tak rozhodně nebyly ideální, o čemž svědčí například vydání změny plánu územního rozvoje ještě předtím, než k němu ČR podala své připomínky.

Kauza rozšíření hnědouhelného dolu Turów má kromě toho také výrazný politický přesah. Společnost PGE například v Praze a Bruselu zorganizovala bannerovou kampaň napadající Zelenou dohodu pro Evropu (se sloganem „*Green deal, not a Grim deal*“).⁷ Polsko opakovaně označuje opozici proti rozšíření dolu Turów jako nespravedlivou a účelovou,⁸ skutečným důvodem českého nesouhlasu se zá-

⁶ Ustanovení čl. 33 odst. 1 a čl. 41 odst. 2 horního zákona umožňuje vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na řízení o vydání povolení k těžbě.

⁷ Dostupné na: <https://turow2044.pl/en/homepage>

⁸ „Česká stížnost u SDEU může svědčit o nadřazování národních zájmů nad ujednání vypracovaná v rámci Zelené dohody pro Evropu. Tím také vyvolávají nespravedlivý přístup k polskému hnědouhelnému dolu v Turówě, jehož míra ovlivňování životního prostředí je nesrovnatelně nižší než v případě stále aktivních a mnohem větších podniků působících na území Česka a v Německu.“ Dostupné na: https://euractiv.cz/section/energeticka-bezpecnost/opinion/zelena-dohoda-by-mela-byt-spravedлива-a-zalozena-na-solidarite/?utm_source=traqli&utm_medium=email&utm_campaign=2098&tid=1fyyMGU1H-1YBX.CKK96XFHL.7SGe6W0CNHXevI4B

měrem je podle některých polských médií a politiků snaha ČR o uzavření dolu a následný prodej českého uhlí do Polska.⁹

Porušení právních předpisů

Postupem Polska při povolování záměru rozšíření těžby v dole Turów mohla být porušena celá řada polských právních předpisů a právních předpisů Evropské unie. Namátkou se jedná o:

- čl. 72 odst. 2 písm. k) zákona o posuzování vlivů a čl. 4–9 směrnice EIA v souvislosti s prodloužením povolení těžby o 6 let bez provedení posouzení vlivů na životní prostředí;
- čl. 108 správního řádu, čl. 72 odst. 3 zákona EIA a čl. 11 směrnice EIA v souvislosti s doložkou přímé vykonatelnosti rozhodnutí EIA;
- čl. 21 odst. 2 bod 34 písm. a) a čl. 72 odst. 6 zákona EIA a čl. 9 směrnice EIA v souvislosti s nezveřejněním báňského rozhodnutí o povolení těžby do roku 2026 a neposkytnutím tohoto rozhodnutí ČR ve srozumitelné podobě;
- čl. 33 odst. 1 a čl. 41 odst. 2 horního zákona a čl. 6–9 a čl. 11 směrnice EIA v souvislosti s vyloučením dotčené veřejnosti z účasti na řízení o vydání povolení k těžbě;
- čl. 33 odst. 1 a čl. 41 odst. 2 horního zákona a čl. 11 směrnice EIA v souvislosti s neumožněním soudního přezkumu báňského rozhodnutí;
- čl. 104, 108 odst. 1 bod č. 1a a čl. 110 zákona EIA a zásadu loajální spolupráce v souvislosti s neposkytnutím kompletních informací souvisejících s řízením o vydání báňského rozhodnutí.

Liberecký kraj a město Hrádek nad Nisou proti jednotlivým rozhodnutím podaly opravné prostředky k polským správním orgánům a soudům. Tyto akty napadla také celá řada subjektů přímo v Polsku, ať už se jednalo o jednotlivce či spolky na ochranu přírody. Většina těchto řízení přitom v současné době stále probíhá a na finální rozhodnutí si tedy budeme muset ještě počkat.

Nástroje na úrovni Evropské unie

Kromě obrany v rámci polských řízení využil Liberecký kraj, dotčené obce a jednotlivci také celou řadu nástrojů poskytovaných právním řádem Evropské unie. Dne 20. 12. 2019 tak Liberecký kraj spolu s dotčenými obcemi a spolkem Greenpeace Česká republika podal stížnost k Evropské komisi pro porušení právních předpisů Evropské unie. Na počátku roku 2020 pak tyto subjekty podaly

⁹ Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/tezba-v-dole-turow-napina-cesko-polske-vztahy-varsava-ji-ale/r~1e855fb0c37d11eb9f15ac1f6b220ee8/>

také petici k Evropskému parlamentu,¹⁰ kterou svými podpisy podpořilo více než 13.000 občanů ČR, Německa a Polska.

Oba dokumenty upozorňují evropské instituce na porušení jednotlivých ustanovení směrnice SEA, směrnice EIA, rámcové směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2000/60/ES, o vodách („**směrnice WFD**“) a směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí („**směrnice ELD**“).

Co se týče směrnice WFD, Liberecký kraj vytýkal ve své stížnosti k Evropské komisi Polsku především skutečnost, že povolení záměru je v rozporu s čl. 4 odst. 1 písm. b) bod ii. WFD, jelikož by prodloužení těžby vedlo k dlouhodobému nezlepšení, resp. vysoce pravděpodobně ke zhoršení stavu dotčených vodních útvarů. Zároveň Polsko neprovedlo tzv. aplikační posouzení pro možnost derogace z této povinnosti, jak ukládá čl. 4 odst. 7 WFD. Pokud by měl být záměr těžby řádně povolen, musel by v daném případě převážet veřejný zájem na jeho realizaci nad ochranou vod, a dále by musely být splněny další podmínky uvedené ve čl. 4 odst. 7 WFD. Ke splnění těchto podmínek ovšem nedošlo. Česká republika zároveň v tomto ohledu iniciovala řízení podle čl. 12 WFD,¹¹ které v současné chvíli stále probíhá.

Proces povolování záměru zároveň podle Libereckého kraje porušil povinnost spolupráce zakotvenou v čl. 15 směrnice ELD. S ohledem na povolení záměru totiž reálně hrozí škody na životním prostředí na českém území. Polsko v tomto ohledu neposkytuje dostatečné informace ČR a zároveň prozatím nepřijalo nezbytná preventivní nebo nápravná opatření. Jak uvádí Česká geologická služba, jen v roce 2020 klesla hladina podzemních vod v příhraničních vodních útvech na území ČR o 10 m.¹²

Stížnost i petici se podařilo v Bruselu poměrně efektivně medializovat (deníky POLITICO Europe či Reuters, popřípadě internetovou kampaní *Voda nebo uhlí*)¹³ a evropské instituce se kauzou Turów začaly zabývat.

Evropská komise tak poměrně rychle v únoru 2020 zahájila tzv. proceduru „Pilot“, která spočívá v neformálním ověření skutečností svědčících o porušení práva EU ze strany Polska. Zároveň se Komise se zástupci Libereckého kraje sešla

¹⁰ Petice č. 1236/2019 dostupná na: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/petition/content/1236%252F2019/html/Petition-No-1236%252F2019-by-Ji%25C5%2599%25C3%25AD-Voz%25C3%25A1k-%2528Czech%2529%252C-on-behalf-of-Libereck%25C3%25BD-kraj%252C-on-the-danger-of-losing-drinking-water-in-the-Liberec-Region-%2528Czech-Republic%2529-due-to-the-expansion-of-a-brown-coal-mine-in-Tur%25C3%25B3w-%2528Poland%2529>

¹¹ Čl. 12 WFD stanoví, že *pokud se členský stát setká s problémem, který ovlivňuje hospodaření s jeho vodami, a nemůže být tímto členským státem vyřešen, může tento problém oznámit Komisi a jakémukoli dalšímu členskému státu, jehož se to týká, a doporučit přitom jeho řešení.*

¹² Dostupné na: <http://www.geology.cz/img/aktu/hospodarske-noviny-varovani-od-dolu-turow.pdf>.

¹³ Dostupné na: <https://www.vodanebouhli.cz/>

za účelem získat další skutečnosti a informace. Zástupci kraje dále v Bruselu předali petici zástupkyni Petičního výboru Evropského parlamentu. Následně se podařilo prosadit podanou petici na pořad mimořádného jednání Petičního výboru Evropského parlamentu. Petici podpořili europoslanci napříč zeměmi EU a téměř všemi frakcemi. Petiční výbor zároveň vyzval Polsko, Evropskou komisi i Výbor Evropského parlamentu pro životní prostředí k součinnosti v této věci.

Na základě tohoto vývoje nejprve výbor Poslanecké sněmovny pro životní prostředí požádal o přípravu podrobné právní analýzy k možnosti ČR podat na Polsko žalobu pro porušení práva Evropské unie k Soudnímu dvoru Evropské unie („SDEU“). Následně výbor Poslanecké sněmovny pro životní prostředí svým usnesením č. 132 ze dne 24. 6. 2020 vyzval vládu, aby pověřila Ministerstvo zahraničních věcí ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí vypracovat podnět Evropské komisi podle čl. 259 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“) a tento podnět předložit Evropské komisi do 30. 9. 2020. Tento krok byl nutnou fází pro možnost podání žaloby na Polsko k SDEU.

Věc tedy převzalo Ministerstvo zahraničních věcí, které za ČR připravilo podnět Evropské komisi. Dne 17. 12. 2020 pak Evropská komise vydala odůvodněné stanovisko (*reasoned opinion*), ve kterém Komise potvrdila, že Polská strana podle jejího názoru porušila některé předpisy evropského práva.¹⁴ I s ohledem na tento dokument tedy ČR podala dne 26. 2. 2021 svoji historicky první žalobu na jiný členský stát EU. Žalobu na Polsko pro nesplnění povinnosti na základě čl. 259 SFEU (evidovaná pod sp. zn. C-121/21) doprovázel také návrh na vydání předběžného opatření dle čl. 279 SFEU.

Dne 21. 5. 2021 pak následovalo v mnoha ohledech historické usnesení SDEU (ECLI:EU:C:2021:420), kterým SDEU rozhodl, že „Polská republika bezodkladně pozastaví těžbu hnědého uhlí v dole Turów (Polsko) až do vyhlášení rozsudku, kterým bude skončeno řízení ve věci C-121/21.“ ČR tedy podle SDEU dostatečně prokázala závažnost situace a rizika spojená s úbytkem podzemních vod na českém území. Podle bodu č. 92 tohoto usnesení „rovněž údajná újma, na niž poukazuje Polská republika a která je spojena s nemožností provést významné projekty a investice v oblasti energetiky, každopádně nemůže převážit nad úvahami spojenými s životním prostředím a lidským zdravím.“¹⁵

¹⁴ Dostupné na: <https://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/velky-posun-v-pripadu-dolu-turów-evropska-komise-dala-cesku-za-pravdu-0>

¹⁵ Dostupné na: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=fr&je=&td=%3BALL&jur=C&num=C-121%252F21&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=1687922>

Zatím poslední důležitou informací v probíhajícím řízení C-121/21 je sdělení Evropské komise o tom, že se k podané žalobě připojí na straně ČR.¹⁶

Závěr

Případ rozšíření hnědouhelného dolu Turów se především díky aktivitě Libereckého kraje, dotčených obcí a jednotlivců podařilo dostat do podvědomí široké veřejnosti. Povolovací procesy by bez této aktivity s největší pravděpodobností vyústily v poklidné vydání rozhodnutí o prodloužení těžby. Aktivní přístup, podávání opravných prostředků a medializace tématu přitom vedly k tomu, že případ rozšíření dolu začal rezonovat také na české politické scéně a dospěl až do podání žaloby na sousední stát. Tlak veřejnosti a místních samospráv přitom od samého počátku směřoval k tomu, aby došlo k řádnému posouzení možných vlivů záměru na životní prostředí a lidské zdraví, a dále aby polská strana přijala dostatečná a účinná opatření k minimalizaci těchto vlivů. Postoj Polska, které se pokusilo svůj záměr prosadit silou a za každou cenu, ovšem prozatím narazil. Teprve další vývoj v řízení před SDEU a polskými správními orgány a soudy ukáže, zda bude těžba v dole Turów pokračovat i v budoucnu.

O autorovi:

Mgr. Jiří Vozák je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Kauzou Turów se dlouhodobě zabývá profesně.

¹⁶ Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/evropska-komise-se-pripoji-k-ceske-zalobe-na-polsko-kvuli-do/r~312f9222c93e11eba1070cc47ab5f122/>

Summary

The *Turów coal mine* (Polish: *Kopalnia Węgla Brunatnego Turów S.A.*), is a large open pit mine in the southwest of Poland, located outside Bogatynia City, Lower Silesia, near by the Czech border. It's situated 80 km east of Dresden, Germany, and 20 km northwest of Liberec, Czech Republic.

The mine's license was set to expire in April 2020, but in March 2020, the Polish government extended it by another six years. The Polish government agreed to PGE Group's wish to continue mining at the site until 2044. PGE Group's move to expand the mine is facing opposition from the Czech government, as nearby Czech and German communities say that the environmental impact from the mine is severely affecting their quality of life. In February 2021, the Czech Republic sued Poland over the mine at the European Court of Justice, the first time that an EU member state had sued another one over an environmental issue. This article summarizes the development and provides a legal analysis of the whole dispute.

Key words: Turów coal mine; mine's license; environmental impact assessment, Water Frame Directive; European Court of Justice



☛ VĚDECKÁ STANOVISKA SPOLEČNOSTI ☚

VYJÁDRĚNÍ

ČESKÉ SPOLEČNOSTI PRO PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ K APLIKACI ZÁKONA Č. 167/2008 SB., O PŘEDCHÁZENÍ EKOLOGICKÉ ÚJMĚ A O JEJÍ NÁPRAVĚ, NA PŘÍPAD ZNEČIŠTĚNÍ ŘEKY BEČVY KYANIDY

Na podzim roku 2020 došlo k několika únikům toxických látek do řeky Bečvy. Nejzávažnější incident proběhl dne 20. 9. 2020, kdy do této řeky uniklo velké množství neznámých látek (pravděpodobně kyanidů), a následně došlo k otravě a úhynu všech živých organismů na mnoha kilometrech řeky.¹ První a nejhorší známky otravy vody v řece Bečvě byly zaznamenány dne 20. 9. 2020 dopoledne mezi Choryní a Lhotkou nad Bečvou v okrese Vsetín, kontaminace dále postupovala přes Hustopeče nad Bečvou, Teplice nad Bečvou k Hranicím a poté k Lipníku nad Bečvou. Dne 22. 9. 2020 doputovaly znečišťující látky do Přerova, kde se teprve zastavily zásluhou velké kapacity vodní nádrže v nadjezí. Do řeky Moravy, kam ústí Bečva za Přerovem, se toxické látky dostaly již natolik naředěné, že nezpůsobily závažnější škody. V zasažené části toku Bečvy o délce cca 38 km došlo k masivnímu úhynu ryb a dalších vodních organismů, v jehož důsledku rybáři ze zasažené oblasti odvezli do kafilérií přes 40 tun mrtvých ryb.²

Vyšetřování úniku kyanidů stále trvá a je provázáno četnými pochybnostmi a kontroverzemi. Vystává otázka, zda příslušné správní orgány v dané věci dostatečně využily všech pravomocí, které jim platné právní předpisy k řešení takové ekologické havárie dávají. Jednou z klíčových otázek je i ta, zda měly správní orgány v daném případě postupovat podle zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ekologické újmě“), a pokud ano, tak jakým způsobem. Toto vyjádření České společnosti pro právo životního prostředí se zaměřuje na roli České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ve světle zákona

¹ K dalším menším únikům pak došlo ve dnech 27. 10. (pravděpodobně niklu), 24. 11. a 2. 12. 2020. Viz např. *Do Bečvy opět unikla neznámá látka. Na místě jsou hasiči, inspektoři odebírají vzorky.* Dostupné na: <<https://ct24.ceska televize.cz/regiony/3230872-do-becvy-opet-unikla-neznama-latka-na-miste-jsou-hasici-inspektori-odebiraji-vzorky>>

² *Rybáři vylovili z Bečvy 40 tun uhynulých ryb, odklizení skončilo.* Ekolist.cz, 30. 9. 2020. Dostupné online na: <<https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rybari-vylovili-z-becvy-40-tun-uhynulych-ryb-odklizeni-skoncilo>>

o ekologické újmě a jeho účelem je přispět k odborné diskusi, kterou je v návaznosti na sérii ekologických havárií na řece Bečvě potřeba vést. Vyjadřujeme znepokojení nad tím, že podle veřejně dostupných informací doposud nebyl v případě havárií na řece Bečvě aplikován právě zákon o ekologické újmě.

Média se opakovaně soustředí na probíhající vyšetřování v trestněprávní rovině a na hledání původce havárií. Zástupci ČIŽP ve svých vyjádřeních zdůrazňují, že ČIŽP případ v rámci zahájených kontrol šetří a že ani Policie ČR zatím vyšetřování neuzavřela.³ Z právního hlediska je však hledání původce znečištění a jeho potrestání v trestním či přestupkovém řízení pouze jedna strana pomyslné mince. Druhou stranou, která je stejně významná, je náprava vzniklé ekologické újmy a prevence vzniku dalších havárií. ČIŽP je při tom povinna postupovat podle zákona o ekologické újmě, rozhodnout o nápravných opatřeních a v situaci, kdy zatím není znám původce, zajistit realizaci těchto opatření.

Zákon o ekologické újmě transponuje do českého právního řádu *směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí* (dále jen „směrnice 2004/35/ES“), který vytváří společný právní rámec tzv. odpovědnosti za ztráty na životním prostředí⁴ založený na principu „znečišťovatel platí“, a to s cílem předcházet ekologické újmě a napravovat ji, pokud k ní dojde.

Zákon o ekologické újmě s účinností ode dne 17. 8. 2008 upravuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmy a při její nápravě, došlo-li k ní nebo hrozí-li bezprostředně na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích vymezených tímto zákonem, na vodě nebo půdě, a dále výkon státní správy v této oblasti.

Ministr životního prostředí ČR ve svém vyjádření ze dne 2. 12. 2020 k únikům nebezpečných látek do řeky Bečvy uvedl, že se „[p]řipravujeme také na možnost poprvé v historii uplatnit na uložení nápravných opatření a finanční náhradu za poškození přírody zákon o ekologické újmě. K tomu ale musí být napřed k dis-

³ Z aktuálních viz např. reakce ředitele ČIŽP, ing. Erika Geusse, Ph.D. na článek Tomáše Svobody na téma „*Inspekce u Bečvy selhala, vládne tam carismus, říkají bývalí zaměstnanci*“ publikovaný na Seznam Zprávy. ČIŽP. Aktuality – Další mýty a fakty k Bečvě – reakce na článek Seznam Zprávy. Online 11. 2. 2021 Dostupné na: <<http://www.cizp.cz/Dalsi-myty-a-fakta-k-Becve-reakce-na-clanek-Seznam-Zpravy.html>>. Nebo *Velký rozhovor s ČIŽP o havárii na Bečvě, provozní události v Deze a vzorcích od rybářů*. Dostupný na: <<https://ekolist.cz/cz/publicistika/rozhovory/velky-rozhovor-s-cizp-o-havarii-na-becve-provozni-udalosti-v-deze-a-vzorcich-od-rybaru>>

⁴ K teoretickému vymezení ekologicko-právní odpovědnosti a v rámci ní tzv. odpovědnosti za ztráty na životním prostředí viz Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 71-87.

pozici znalecké posudky, na kterých momentálně pracuje několik akademických pracovišť“.⁵

Více než pět měsíců od uvedeného incidentu však stát postupy předvídané v zákoně o ekologické újmě neinicioval, alespoň o tom nejsou žádné veřejně dostupné informace, takže vzniká pochybnost, že se tak skutečně stalo. Účelem tohoto vyjádření je analyzovat, jak měly v případě znečištění řeky Bečvy příslušné správní orgány postupovat a současně nastínit, jak by měly postupovat v budoucnosti v obdobných případech, aby byl jejich postup v souladu s platnou právní úpravou ČR a EU, a současně sledoval její účel. Účelem právní úpravy je zajištění nápravy (resp. též prevence) znečištěného životního prostředí (v daném případě povrchových vod, chráněných druhů ryb a dalších vodních živočichů a rostlin, resp. jejich přírodních stanovišť) prostřednictvím odpovědného původce v souladu s principem „znečišťovatel platí“.

Na základě všech veřejně dostupných informací lze říci, že v případě úniku znečišťujících látek do řeky Bečvy příslušné správní orgány dostatečně nevyužily všech pravomocí, které jim platné právní předpisy k řešení takové mimořádné situace dávají, protože neaplikovaly zákon o ekologické újmě. **Příslušný správní orgán, konkrétně ČIŽP měla v daném případě zahájit řízení o uložení nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě.**⁶ Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že tento případ začal být posléze šetřen Policií ČR v rámci trestněprávní odpovědnosti (pro podezření z přečinu poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti podle § 294 trestního zákoníku⁷). Platná právní úprava nebrání souběžnému vedení správního řízení o uložení nápravných opatření správními orgány a trestního řízení orgány činnými v trestním řízení, každé z těchto řízení má totiž jiný účel.

Vzhledem k tomu, že v důsledku úniku kyanidů došlo k znečištění povrchových vod (řeky Bečvy), je třeba nejdříve vyjasnit vztah zákona o ekologické újmě k zákonu č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Klíčovým ustanovením zákona o ekologické újmě, které dává návod, jak postupovat v případech, kdy je příčinou vzniku ekologické újmy havárie podle vodního zákona, je § 21 odst. 4 zákona o ekologické újmě⁸.

⁵ Vyjádření ministra životního prostředí Richarda Brabce k únikům škodlivých látek do Bečvy. MŽP ČR, 2. 12. 2020. Dostupné online na <https://www.mzp.cz/cz/news_20201202_Becva_vyjadreni_ministra>

⁶ Viz § 16 odst. 3 písm. d) zákona o ekologické újmě.

⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Ustanovení § 21 odst. 4 zákona o ekologické újmě stanoví: „Je-li příčinou vzniku ekologické újmy havárie podle vodního zákona, postupuje se při jejím zneškodňování a odstraňování jejích škodlivých následků podle § 40 a 41 vodního zákona; při ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie se postupuje podle tohoto zákona.“

Je-li příčinou vzniku ekologické újmy havárie podle vodního zákona, postupuje se při jejím zneškodňování a odstraňování jejích škodlivých následků podle § 40 a 41 vodního zákona. Při ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie však již má ČIŽP postupovat podle zákona o ekologické újmě (a nikoli tedy podle § 42 vodního zákona). Zákon o ekologické újmě totiž nápravu ekologické újmy na vodách upravuje specifitěji a podrobněji než vodní zákon a vychází přitom ze směrnice 2004/35/ES.

V případě ekologické újmy rozhoduje o uložení nápravných opatření ČIŽP, vodoprávní úřad vystupuje v postavení tzv. dotčeného orgánu.⁹ Pakliže již vodoprávní úřad zahájil řízení o uložení nápravných opatření podle § 42 vodního zákona, musí jej přerušit, pokud bylo před tím ČIŽP zahájeno řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě. Podle § 126 odst. 7 vodního zákona navíc platí, že vodoprávní úřad nesmí uložit nápravná opatření podle § 42 vodního zákona, pokud bylo k nápravě ekologické újmy na vodách uloženo nápravné opatření podle zákona o ekologické újmě. Pokud však ČIŽP řízení dle zákona o ekologické újmě nezahájila, přestože vše nasvědčuje tomu, že k ekologické újmě došlo, a bylo by vedeno pouze řízení dle § 42 vodního zákona, jednalo by se o postup, který je v rozporu se zákonem o ekologické újmě a směrnicí 2004/35/ES, neboť není naplňován její účel.

Význam řízení o uložení nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě podtrhuje skutečnost, že tento postup má (v souladu s § 21 odst. 3 zákona o ekologické újmě) přednost před řízeními o uložení nápravných opatření podle jednotlivých složkových předpisů v oblasti životního prostředí (např. dle výše zmiňovaného § 42 vodního zákona, § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny,¹⁰ § 3c odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu¹¹ nebo dle § 51 odst. 1 lesního zákona¹²). Zákon o ekologické újmě byl zákonodárcem úmyslně koncipován jako zvláštní (speciální) právní předpis ve vztahu k uvedeným složkovým právním předpisům, podle kterých se nápravná opatření ukládají, a to z toho důvodu, aby zajistil úplnou a řádnou transpozici směrnice 2004/35/ES, včetně její přílohy II, která stanoví společný rámec, podle kterého je třeba vybírat nejvhodnější nápravná opatření (primární, doplňková, ale i vyrovnávací). Výše zmíněné složkové zákony totiž například nepočítají s prováděním vyrovnávacích nápravných opatření, jejichž účelem má být vyrovnat tzv. přechodné ztráty, ke kterým dochází od vzniku ekologické újmy až do okamžiku, kdy primární nebo doplňková nápravná opatření dosáhnou svého plného účinku.

⁹ Viz § 16 odst. 3 písm. d) a § 17 odst. 1 zákona o ekologické újmě.

¹⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Podle zákona o ekologické újmě platí, že jakmile se ČIŽP dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě, má povinnost zahájit řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 odst. 1 tohoto zákona. Stát, resp. jeho příslušné orgány, se nemohou tvářit, že zákon o ekologické újmě neexistuje, pokud jsou zde skutečnosti, které nasvědčují tomu, že v daném případě mohlo dojít k ekologické újmě ve smyslu tohoto zákona,¹³ a to konkrétně k ekologické újmě na povrchových vodách a k ekologické újmě na chráněných druzích (zejména ryb a dalších vodních živočichů) a jejich přírodních stanovištích.

Skutečnost, že v zasažené části toku Bečvy o délce cca 38 km došlo k masivnímu úhynu ryb (cca 40 tun různých druhů ryb, včetně evropsky chráněných druhů) a dalších vodních organismů, byla dostatečně známa již v prvních dnech po havárii.¹⁴ Výsledky rozborů vody, které prokázaly přítomnost kyanidů, ČIŽP oznámila dne 24. 9. 2020.¹⁵ Ve zprávě AOPK¹⁶ vydané dne 21. 12. 2020 se pak uvádí, že je patrný výrazný pokles množství ryb. Z této zprávy též vyplývá, že havárii na Bečvě byly zasaženy i některé evropsky chráněné druhy ryb (např. hrouzek banátský) a jejich přírodní stanoviště, na které se vztahuje odpovědnostní režim v zákoně o ekologické újmě.¹⁷ Tyto skutečnosti proto vyvolávají domněnku předvídanou v § 8 odst. 1 zákona o ekologické újmě.

Pro účely zahájení řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě by ČIŽP měla disponovat alespoň rámcovou identifikací nepříznivých měřitelných změn na evropských druzích nebo přírodních stanovištích¹⁸,

¹³ Ekologickou újmu definuje zákon o ekologické újmě ve svém § 2 písm. a) jako „nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo“; jedná se o změnu na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovištích, podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, nebo na půdě.

¹⁴ Rybáři vylovili z Bečvy 40 tun uhynulých ryb, odklizení skončilo. Ekolist.cz, 30. 9. 2020. Dostupné online na: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rybari-vylovili-z-becvy-40-tun-uhynulych-ryb-odklizeni-skoncilo>

¹⁵ Dvacet tun ryb v Bečvě zabily kyanidy, po pachateli pátrá policie. Novinky.cz, 24. 9. 2020. Dostupné online na <https://www.novinky.cz/krimi/clanek/dvacet-tun-ryb-v-becve-zabily-kyanidy-po-pachateli-patra-policie-40337329>

¹⁶ Jak se žije rybám a rostlinám v řece Bečvě po havárii? Ekolist.cz, 22. 12. 2020. Dostupné online na <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/jak-se-zije-rybam-a-rostlinam-v-rece-becve-po-havarii>.

¹⁷ Pokud jde o chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zákon o ekologické újmě se dle § 2 písm. b) bod 2 vztahuje pouze na druhy v zájmu Evropských společenství stanovené podle § 3 odst. 1 písm. n) zákona o ochraně přírody (konkrétně se jedná o seznamy obsažené ve vyhlášce č. 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s vytvářením soustavy NATURA 2000).

¹⁸ V případě ekologické újmy na chráněných druzích živočichů či rostlin nebo přírodních stanovištích musí jít o změnu, která má závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo udržování příznivého stavu ochrany takových druhů nebo stanovišť (s výjimkou nepříznivých účinků vyplývajících

resp. na vodách¹⁹, ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ekologické újmě. Přesto však platí, že k samotnému zahájení správního řízení o uložení nápravných opatření z moci úřední podle § 8 zákona o ekologické újmě postačuje pouhá domněnka existence ekologické újmy, **vznik ekologické újmy ani její konkrétní původce a příčinná souvislost mezi nimi v této fázi (v okamžiku zahájení řízení) nemusí být prokázán.**²⁰ Tento závěr lze podpořit i judikaturou Soudního dvora EU, který v rozsudku C-378/08²¹ dovedl, že „*příslušný orgán je oprávněn, aby předpokládal existenci příčinné souvislosti mezi provozovateli a zjištěným znečištěním, a to z důvodu, že se jejich zařízení nacházejí v blízkosti znečištěné oblasti. Podle principu „znečišťovatel platí“ musí nicméně tento orgán pro účely stanovení této domněnky příčinné souvislosti disponovat věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, nebo shoda mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými provozovatelem v rámci jeho činnosti.*“

Povinnost zahájit řízení o uložení nápravných opatření tedy platí i za situace, kdy není znám konkrétní původce znečištění (v daném případě původce úniku kyanidů či dalších znečišťujících látek do Bečvy). V takovém případě měli být ze strany ČIŽP za účastníky řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě označeni např. všichni dotčení provozovatelé, kteří podle integrovaného registru znečišťování (IRZ)²² vypouští do řeky Bečvy kyanidy.

Řízení o uložení nápravných opatření podle § 8 zákona o ekologické újmě zahájí ČIŽP z moci úřední, ale může být zahájeno také na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby, která je ekologickou újmou dotčena nebo u níž je takové

z jednání provozovatele, k němuž byl oprávněn podle § 5b, 45i a 56 zákona o ochraně přírody). Kritéria pro posouzení významu účinků na dosahování nebo udržení příznivého stavu ochrany chráněných druhů a přírodních stanovišť jsou přitom stanovena v příloze č. 3 k zákonu o ekologické újmě [§ 2 písm. a) bod 1 zákona o ekologické újmě].

¹⁹ V případě ekologické újmy na vodách musí jít o změnu, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál (s výjimkou nepříznivých účinků v případech stanovených podle § 23a odst. 4 a 7 vodního zákona) [§ 2 písm. a) bod 2 zákona o ekologické újmě].

²⁰ Viz Bahýřlová, L. K odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. In *Časopis pro právní praxi*, č. 3/2010, s. 280.

²¹ Rozsudek Soudního dvora EU (velkého senátu) ze dne 9. 3. 2010, C-378/08 ve věci Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA proti Ministero dello Sviluppo economico a další.

²² Podle § 2 zákona 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, je integrovaný registr znečišťování (IRZ) veřejně přístupným informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo životního prostředí. Provozuje jej CENIA, česká informační agentura životního prostředí.

dotčení pravděpodobné, popřípadě (s účinností od 1. 5. 2019) též na základě žádosti právnické osoby soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost.²³

Současně s povinností zahájit řízení dle § 8 zákona o ekologické újmě měla ČIŽP také povinnost bez zbytečného odkladu zajistit provedení nezbytných nápravných opatření podle § 7 odst. 6 zákona o ekologické újmě. Náklady, které by ČIŽP vynaložila místo provozovatele, by se hradily ze státního rozpočtu²⁴, popř. ze zvláštního účtu kraje zřízeného podle § 42 odst. 5 vodního zákona.²⁵ Následně by ČIŽP musela uložit odpovědnému provozovateli, u kterého bylo v řízení prokázáno, že způsobil ekologickou újmu ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ekologické újmě, povinnost nahradit vynaložené náklady. K tomu jí zákon o ekologické újmě dává lhůtu pěti let ode dne, kdy byla nápravná opatření ukončena, nebo ode dne, kdy byl zjištěn odpovědný provozovatel nebo třetí osoba.²⁶

Teprve v případě, že by i na základě proběhlého dokazování v rámci řízení o uložení nápravných opatření nebylo možné zjistit odpovědného provozovatele²⁷, hradil by náklady stát. V těchto případech by stát hradil náklady jen nad rámec, v němž bylo zabránění nebo odstranění ekologické újmy nahrazeno z majetku nebo finančního zajištění provozovatele. Za stát má přitom jednat příslušný orgán, tedy ČIŽP.²⁸

K vlastnímu posouzení, zda v konkrétním případě došlo či nedošlo k ekologické újmě (či její bezprostřední hrozbě), jakož i k vymezení odpovědnosti konkrétního původce (znečišťovatele) a příčinné souvislosti mezi jeho provozní činností a ekologickou újmou, dojde ve správním řízení o uložení nápravných opatření zahájeném podle § 8 zákona o ekologické újmě.²⁹ Na toto řízení se subsidiárně vztahuje správní řád, který je založen na zásadě materiální pravdy.³⁰ Podle této zásady má příslušný správní orgán, tedy v daném případě ČIŽP, v řízení postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního

²³ Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 8 odst. 2 písm. b) zákona o ekologické újmě, ve znění zákona č. 98/2019 Sb.

²⁴ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o ekologické újmě.

²⁵ Ustanovení § 13 odst. 6 zákona o ekologické újmě.

²⁶ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o ekologické újmě.

²⁷ Nebo pokud by zanikl nebo zemřel bez právního nástupce, šlo-li by o nedobytnou pohledávku nebo prokázalo-li by se, že provozovatel nenese náklady podle § 12 odst. 3 zákona o ekologické újmě.

²⁸ Ustanovení § 13 odst. 4 zákona o ekologické újmě.

²⁹ Viz Stejskal, V.; Vícha, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. s. 99.

³⁰ Viz § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

řádu.³¹ Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje příslušný správní orgán (ČIŽP); na požádání účastníka řízení však může připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník.³² Příslušný správní orgán (ČIŽP) je rovněž povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.³³

Pro vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu a zjištění konkrétního původce znečištění (znečišťovatele), kterému má být rozhodnutím uložena povinnost provést nápravná opatření podle zákona o ekologické újmě, je zajištění důkazního materiálu zcela zásadní. Podkladem pro vydání rozhodnutí o uložení nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě mohou být nejen důkazy (vedle vzorků jsou to zejména listiny, ohledání, svědecké výpovědi nebo znalecké posudky), ale i návrhy účastníků nebo skutečnosti známé příslušnému orgánu z úřední činnosti nebo obecně známé skutečnosti. Příslušný orgán je především povinen včas odebrat vzorky (vody, ryb a dalších materiálů), a to zejména na potenciálním zdroji znečištění. V daném případě měla ČIŽP zajistit včas a v dostatečné kvalitě a množství vzorky vody, ryb a dalších organismů na jednotlivých výpustích odpadních vod do řeky Bečvy, z nichž mohlo dojít k úniku kyanidů.

Ze situace, kdy ČIŽP podle zákona o ekologické újmě nepostupovala a nezažila řízení o uložení nápravných opatření, se Česká republika dostává do rozporu s právem Evropské unie, které je založeno na principu „znečišťovatel platí“.³⁴ Dosavadní situace řešení nápravy poškozeného životního prostředí v případě úniku kyanidů do Bečvy, kdy nápravná opatření financuje Český rybářský svaz z vlastních zdrojů³⁵, resp. Ministerstvo zemědělství³⁶ ze státního rozpočtu, je zároveň nepřijatelným porušením zákona o ekologické újmě.

Prevence a náprava škod na životním prostředí by podle směrnice 2004/35/ES měly být prováděny právě na základě principu „znečišťovatel platí“, což zjednodušeně řečeno znamená, že **provozovatel, který způsobuje škody na životním prostředí nebo vytváří bezprostřední hrozbu takovéto škody, by v zásadě měl nést náklady na nutná preventivní nebo nápravná opatření, tzn. je finančně odpovědný**; tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet po-

³¹ Ustanovení § 3 správního řádu.

³² Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu.

³³ Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu.

³⁴ Viz čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. K tomuto principu blíže srov. Vícha, O. Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. 1. vydání. Praha: Linde, 2014.

³⁵ *Na zarybnění Bečvy už padlo půl milionu, bude pokračovat i letos.* Ekolist.cz, 19. 1. 2021. Dostupné online na <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/na-zarybneni-becvy-uz-padlo-pul-milionu-bude-pokracovat-i-letos>

³⁶ SEDLÁŘOVÁ, Barbora. *Ministerstvo pomůže rybářům z okolí Bečvy, policie viníka stále hledá.* iDNES.cz [online], 28. 9. 2020 Dostupné online na https://www.idnes.cz/zlin/zpravy/becva-ministr-zemedelstvi-pomoc.A200928_104737_zlin-zpravy_bse

stupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo.³⁷ V případech, kdy místo provozovatele jedná příslušný orgán, a to buď sám, nebo prostřednictvím třetí strany, by měl tento orgán zajistit, aby jemu vzniklé náklady byly zpětně uhrazeny provozovatelem. Je také vhodné, aby provozovatelé nesli v konečném důsledku náklady spojené s posuzováním škod na životním prostředí a v případě potřeby i s posuzováním bezprostřední hrozby výskytu takových škod.³⁸

Obdobně se k principu „znečišťovatel platí“ staví i další mezinárodní organizace, jako Organizace spojených národů (OSN) nebo Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), jejichž členem je rovněž Česká republika. Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992) v zásadě č. 16 stanoví, že „státní úřady by měly usilovat o to, aby výdaje na životní prostředí braly v úvahu mezinárodní souvislosti, aby se využívaly ekonomické nástroje a aby se dodržovalo pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity“. Podle doporučení Rady OECD z roku 1989³⁹ má „provozovatel nebezpečných zařízení nést náklady na přiměřená opatření související s prevencí a kontrolou havarijního znečištění ze zařízení, která jsou uvedena veřejnými orgány v členských státech do souladu s vnitrostátními předpisy před vznikem havárie za účelem ochrany lidského zdraví nebo životního prostředí. Riziko ani následky havarijního znečištění by neměly být placeny z veřejných prostředků; měl by je nést znečišťovatel.“

V demokratickém právním státu, který je Česká republika podle čl. 1 Ústavy ČR,⁴⁰ je navíc potřeba, aby státní orgány s ohledem na ústavně zakotvenou povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství⁴¹ náležitě informovaly veřejnost o tom, jak je tato povinnost dodržována v konkrétních případech a zejména v těch, kde je na informovanosti významný veřejný zájem. Takovým případem je i případ znečištění řeky Bečvy, ke kterému opakovaně docházelo od konce září 2020.

Závěr

Využily příslušné správní orgány, konkrétně Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) dostatečně všech pravomocí, které jí platné právní předpisy k řešení

³⁷ Bod 2 preambule směrnice 2004/35/ES.

³⁸ Bod 18 preambule směrnice 2004/35/ES.

³⁹ Recommendation of the OECD Council adopted on 7th July 1989, C(89)99 – The Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution.

⁴⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Viz čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

ekologické havárie na řece Bečvě dávají? Měla ČIŽP v daném případě postupovat podle zákona o ekologické újmě a zahájit řízení o uložení nápravných řízení? Domníváme se, že ano, protože již z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že k ekologické újmě na vodách a chráněných druzích, případně jejich stanovištích došlo mohlo. Pro zahájení řízení o uložení nápravných opatření dle zákona o ekologické újmě nemusí být prokázáno, že k ekologické újmě skutečně došlo, postačí pouhá domněnka – skutečnosti nasvědčující tomu, že k ekologické újmě mohlo dojít.

Povinnosti zahájit řízení dle § 8 zákona o ekologické újmě se správní orgány nezabývají ani odkazem na skutečnost, že již byla zahájena řízení dle trestního zákoníku. Tato řízení se totiž vzájemně nevylučují, mohou probíhat souběžně, neboť mají různý účel. Povinnosti zahájit řízení dle § 8 zákona o ekologické újmě se nelze vyhnout ani argumentem, že již bylo zahájeno řízení o uložení nápravných opatření dle § 42 vodního zákona. Zákon o ekologické újmě je vůči vodnímu zákonu speciální právní úpravou, podle které je při ukládání nápravných opatření nutno postupovat, protože má aplikační přednost. Vodní zákon je totiž v mnoha ohledech stručnější, např. neupravuje povinnost přijmout také tzv. vyrovnávací nápravná opatření.

Přestože od jednotlivých havárií na řece Bečvě již uplynul nějaký čas, domníváme se, že má smysl, aby bylo i s časovým odstupem řízení o uložení nápravných opatření dle zákona o ekologické újmě zahájeno a apelujeme i na to, aby byla o této skutečnosti náležitě informována veřejnost. Neaplikováním zákona o ekologické újmě totiž správní orgány porušují povinnosti vyplývající nejen z české legislativy, ale především z legislativy evropské.

Vzhledem k tomu, že účelem zákona o ekologické újmě je transpozice směrnice 2004/35/ES do vnitrostátního právního řádu České republiky, vystavuje se Česká republika riziku, že s ní bude zahájeno řízení o porušení unijního práva z důvodu špatné aplikace směrnice 2004/35/ES, jehož výsledkem by mohly být také finanční sankce, o kterých by v konečném důsledku rozhodoval Soudní dvůr EU.

Kromě výše uvedeného se domníváme, že by správní orgány měly zákon o ekologické újmě, který je součástí českého právního řádu již od roku 2008, konečně začít aplikovat a zavést pravidla vyplývající z tohoto zákona do praxe. To by mohlo přispět také ke zkvalitnění systému prevence závažných havárií, které by si zasloužila i řeka Bečva.

V Praze dne 22. března 2021

Za Českou společnost pro právo životního prostředí

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
předseda

**EXPRESSION OF THE CZECH SOCIETY
FOR ENVIRONMENTAL LAW**

**ON THE APPLICATION OF ACT NO. 167/2008 COLL.,
ON THE PREVENTION OF ECOLOGICAL DAMAGE
AND ITS REMEDIATION, IN THE CASE OF POLLUTION
OF THE RIVER BEČVA BY CYANIDES**

Summary

In the autumn of 2020, several toxic substances leaked into the Bečva River in Moravia. The most serious incident took place on September 20, 2020, when a large amount of unknown substances (probably cyanides) leaked into this river. In the affected part of the Bečva river, about 38km long, there was a massive death of fish and other aquatic organisms. As a result of this accident, fishermen removed more than 40 tons of dead fish from the affected area.

The investigation into the cyanide leak is still ongoing and is accompanied by numerous doubts and controversies. The question arises as to whether the competent administrative authorities have made sufficient use of all the powers conferred on them by law in a given case.

One of the key issues is also whether the administrative authorities in this case should proceed in accordance with Act No. 167/2008 Coll., on the prevention of ecological damage and its remediation, and if so, in what way.

In its opinion, the Czech Society for Environmental Law concludes that in the event of an accident on the Bečva River in September 2020, the Czech Environmental Inspectorate was obliged to initiate proceedings pursuant to Section 8 of the Act on the prevention of ecological damage and its remediation. It was also obliged to ensure, without undue delay, the implementation of the necessary corrective measures pursuant to Section 7 (6) of the Act on the prevention of ecological damage and its remediation.

Given that the purpose of the Act on the Prevention and Remediation of Environmental Damage is to transpose Directive 2004/35 / EC into the national law of the Czech Republic, the Czech Republic runs the risk of initiating infringement proceedings against EU law due to incorrect application. Infringements of Directive 2004/35 / EC could also result in financial sanctions, which would ultimately be decided by the Court of Justice of the EU.

Keywords: accident; ecological damage; prevention; remediation; Czech Environmental Inspectorate



☛ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP ☚**DOBŘE ŽIVOTNÍ PODMÍNKY ZVÍŘAT VERSUS SVOBODA
NÁBOŽENSKÉHO VYZNÁNÍ: ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA
EVROPSKÉ UNIE VE VĚCI POVINNÉHO OMRAČOVÁNÍ
ZVÍŘAT PŘED PORÁŽKOU***Mgr. Gabriela Kubíková***Úvod**

Týden před Vánocemi 2020 vynesl Soudní dvůr Evropské unie rozsudek ve věci C-336/19, tedy v řízení *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* (Ústřední židovské konzistoře Belgie) a dalších proti vlámské vládě.¹ V tomto rozhodnutí Soudní dvůr judikoval, že členské státy Evropské unie mají právo zavést ve svých národních legislativách povinnost omrácení zvířat před porážkou bez výjimky, tedy také v případech, že se jedná o rituální porážku. Není překvapivé, že rozhodnutí dotýkající se konfliktu mezi dobrými životními podmínkami zvířat a náboženskou svobodou, dvěma na unijní úrovni chráněnými zájmy, vyvolal poměrně vášnivou debatu, ve které jeden tábor rozhodnutí vítá a považuje za nezbytný krok k lepší ochraně zvířat v Evropské unii a druhý v něm naopak vidí potlačování lidských práv ze strany Evropské unie. Tento článek stručně shrnuje okolnosti daného rozhodnutí Soudního dvora, jakož také současnou podobu ochrany zvířat během porážky v Evropské unii.

Obecná úprava porážky zvířat v právu Evropské unie

Hlavním právním předpisem v oblasti porážení zvířat je nařízení Rady (ES) č. 1099/2009 ze dne 24. září 2009 o ochraně zvířat při usmrcování (dále jen „nařízení o ochraně zvířat při usmrcování“ či jen „nařízení“). Toto nařízení upravuje podmínky usmrcování zvířat za účelem produkce živočišných výrobků jako potravin, vlna, kůže nebo kožešiny a také usmrcování zvířat za účelem depopulace. Výjimkou je usmrcování ryb, jež je z působnosti nařízení vyloučeno v téměř v celé své šíři s výjimkou jediného odstavce. Z působnosti nařízení je vyloučeno také usmrcování zvířat při vědeckých pokusech pod dohledem příslušného orgánu, při lovu či rekreačním rybolovu, kulturních a sportovních událostech a také usmrcování drůbeže, králíků a zajíců mimo jatka pro soukromou domácí spotřebu.

¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België et. al. v. Vlaamse Regering*, C336/19, EU:C:2020:1031.

Základním principem nařízení je požadavek ušetření zvířat zbytečné bolesti, úzkosti nebo utrpení. To by měla v teorii zajišťovat také povinnost omráčení zvířete před porážkou, která se v evropském právu vyskytuje již od 70. let.² Metody omráčení nalezneme v příloze I nařízení: tyto lze rozdělit do čtyř kategorií – mechanické, využívající elektrický proud, využívající plyn a metodu smrtící injekce. Mezi časté metody omračování patří použití přístroje s upoutaným projektilem u turů, použití elektrického omračovacího přístroje nebo omráčení za použití oxidu uhličitého u prasat a elektrická vodní lázeň u drůbeže. Omráčení však není zárukou pohody zvířat, a to z vícero důvodů. Zaprvé je zde velká řada proměnných, které mohou vést k neefektivnímu omráčení zvířat v rychlém provozu jatek (lidská chyba, nedostatečný trénink personálu, vadné vybavení, nevhodné parametry takového vybavení apod.), a vystavují tak zvířata riziku porážky za plného či částečného vědomí. Ačkoliv přesná čísla neefektivně omráčených zvířat nejsou dostupná, což plyne z toho, že takové případy se dějí spíše mimo oficiální záznamy, *Food Standard Agency* odhadovala počet neefektivně omráčených zvířat jen v Anglii a Walesu v roce 2017 na 184 milionů kuřat a 21 tisíc turů domácích.³ Dalším problémem je pak fakt, že i zcela nevhodné metody omráčení, které zvířatům přinášejí vysokou míru utrpení, jsou legální; příkladem může být metoda omráčení za použití vysoké koncentrace oxidu uhličitého, kterou Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA) označil ve své loňské studii za nevhodnou z hlediska dobrých životních podmínek zvířat, jelikož způsobuje prasatům bolest a strach.

Výjimka z povinnosti předchozího omráčení je stanovena pro rituální porážky v čl. 4 odst. 4 nařízení, a to za předpokladu, že k takové porážce dochází na jatkách. Podle bodu 18 odůvodnění nařízení byla tato výjimka stanovena s ohledem na svobodu náboženského vyznání a právo jej projevovat garantované podle čl. 10 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listiny“), avšak odůvodnění připouští, že situace v jednotlivých členských státech může být rozdílná, a proto je potřeba členským státům nechat určitou úroveň subsidiarity. Princip subsidiarity se projevuje v čl. 26 odst. 2, který umožňuje státům přijmout pravidla zajišťující přísnější ochranu zvířat při usmrcování, avšak podle odst. 4 tohoto článku není dovoleno zakázat uvedení na trh těch produktů, které pocházejí ze zvířat, jež nebyla poražena v souladu s takovou přísnější ochranou garantovanou vnitrostátními předpisy členského státu.

² Nejdrive ve směrnici Rady 74/577/EHS z 18. listopadu 1974, později ve směrnici Rady 93/119/ES z 22. prosince 1993 o ochraně zvířat při porážení nebo usmrcování.

³ Veterinary Policy Research Foundation (2018). *Non-Stun Slaughter: Key Facts* [online]. [cit. 8. 4. 2021]. Dostupné z: <https://vprf.files.wordpress.com/2018/02/non-stun-slaughter-vprf-fact-file-feb-2018.pdf>

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-336/19

Jádrem sporu bylo vnitrostátní nařízení, které s účinností od 1. 1. 2019 zrušilo výjimku v belgickém zákoně o ochraně a dobrých životních podmínkách zvířat pro Vlámský region⁴; daná výjimka stavěla porážku předepsanou náboženskými obřady mimo obecnou povinnost zvířata před porážkou omráčit. Novelizované znění čl. 15 odst. 2 daného zákona o ochraně a dobrých životních podmínkách zvířat tak stanovuje, že „jsou-li k porážce zvířat použity zvláštní metody požadované pro náboženské obřady, omráčení je reversibilní a smrt zvířete není způsobena omráčením“. Otázkou je, zda je zrušení této výjimky v rozporu s židovskými a islámskými náboženskými tradicemi.

Dhabíha, rituální porážka podle islámských tradic, vyžaduje zabít zvířete proříznutím hrdla ostrým nožem, modlitbu k Alláhovi před samotnou porážkou a explicitní vyslovení Alláhova jména před porážkou nebo po ní. Židovská rituální porážka, *schita*, klade silný důraz na ostrost nože (*chalef*), který prořízne hrdlo zvířete, a na provedení tohoto aktu jedním jediným tahem. Obě náboženské komunity vyžadují, aby bylo zvíře po porážce úplně vykrveno, jelikož konzumace krve je zakázána. Zatímco *halal* maso (arabské označení pro to, co je přípustné a v souladu s islámskými tradicemi) může pocházet i ze zvířat, jež byla před porážkou omráčena, jelikož ho určité muslimské komunity přijímají za shodné s jejich náboženskými pravidly, v případě *košer* masa (tedy toho v souladu s židovskými pravidly stravování) nemohou být zvířata před smrtí jakkoliv omráčena.⁵ Pokud je omráčení pro účely rituální porážky povoleno (před proříznutím hrdla, během nebo ihned po něm), musí tak být učiněno za použití reversibilní metody čili takové, které nezpůsobí zvířeti smrt a po níž by zvíře opět nabylo vědomí, pokud by nenásledovalo proříznutí hrdla; smrt způsobuje až vykrvácení, kdy je krev vypumpována z těla stále bijícím srdcem.⁶ Náboženské komunity se velmi často odvolávají na to, že ortodoxní pravidla rituální porážky a jakási „preciznost“ celého procesu zajišťují přísnější dodržování dobrých životních podmínek zvířat, než je tomu u konvenčních jatek; řada studií včetně studie *Farm Animal Welfare Council* však upozorňuje na to, že u dospělého skotu může trvat 22 až 40 sekund (u telat

⁴ Decreet houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methodes voor het slachten van dieren betreft (nařízení o změně zákona ze dne 14. srpna 1986, který se týká ochrany a dobrých životních podmínek zvířat, pokud jde o povolené metody porážky zvířat).

⁵ RSPCA (2019). *Improving the welfare of farm animals at the time of their death: The campaign to end non-stun slaughter* [online]. [cit. 20. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.rspca.org.uk/documents/1494939/7712578/Non+Stun+Slaughter+Briefing.pdf/de-c09ee6-9766-bc17-bbd3-6b637472110d?t=1577097683819>

⁶ RIAZ, M. N., and MUHAMMAD M. C. *Handbook of halal food production*. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2019. ISBN: 9781498709712.

dokonce až 120 sekund), než zvířata ztratí vědomí, což se sebou přináší obrovskou míru utrpení.⁷ Výše uvedené vnitrostátní nařízení zrušující předmětnou výjimku má za to, že existuje vhodná alternativa k absenci jakéhokoli předchozího omráčení, která zároveň umožňuje nalézt soulad mezi náboženskými požadavky a dobrými životními podmínkami zvířat, a to konkrétně metoda elektronarkózy, „při které zvíře, není-li mezitím podříznuto, po krátké době znovu nabude vědomí a nepocituje žádný negativní účinek omráčení. Pokud je zvíře podříznuto okamžitě po omráčení, jeho smrt bude způsobena čistě vykrvácením“.⁸

Žalobci v řízení před Ústavním soudem Belgie (*Grondwetelijk Hof*) nesouhlasili s argumentací Vlámka a v lednu 2018 k tomuto soudu podali žaloby na neplatnost vnitrostátního nařízení z důvodu jeho rozporu s ustanoveními nařízení na ochranu zvířat proti usmrcování. Zprv se jednalo o ustanovení čl. 4 odst. 4, podle kterého se neuplatní požadavek usmrcovat zvířata pouze po předchozím omráčení metodami uvedenými v příloze I nařízení a udržovat zvířata ve stavu bezvědomí až do smrti, pokud je zvíře poraženo na jatkách za použití zvláštní metody stanovené náboženskými obřady. Zadruhé pak o čl. 26 odst. 2, který umožňuje státům jít nad rámec ochrany garantované v nařízení a přijmout vnitrostátní pravidla, která zvířatům zajišťují rozsáhlejší ochranu, jelikož podle žalobců jej nelze vykládat takovým způsobem, že členské státy mají možnost náboženské menšiny o výjimku v čl. 4 odst. 4 připravit. S tím naopak nesouhlasí vlády regionů Belgie, Vlámka a Valonska, podle kterých jim naopak zmíněný článek tuto možnost dává. Vnitrostátní nařízení se dále opírá o názor, že nachází rovnováhu mezi ochranou dobrých životních podmínek zvířat a ochranou svobody náboženského vyznání, a to proto, že použití reversibilní techniky omráčení splňuje požadavek, aby zvíře v okamžiku porážky nebylo mrtvé a zemřelo až vykrvácením, a že maso ze zvířat, jež byla poražena bez předchozího omráčení, lze stále do Belgie dovážet (v souladu s čl. 26 odst. 4 nařízení o ochraně zvířat při usmrcování), tudíž náboženské komunity k němu stále budou mít přístup. Ústavní soud řízení přerušil a obrátil se na Soudní dvůr Evropské unie.

Ten se tak již potřeť zabýval otázkou kolize náboženské svobody a dobrých životních podmínek zvířat zakotvených v čl. 13 Smlouvy o fungování Evropské unie. Nebylo to také poprvé, co se takovýto spor týkal Vlámka; ve věci C-426/16 rozporovala Liga mešit a islámských organizací Antverp oběžník zaslaný vlámským starostům ze strany vlámského regionálního ministra, podle kterého musela být všechna zvířata poražena pouze na schválených jatkách, a to včetně rituálních

⁷ FAWC (2003). *Report on the Welfare of Farmed Animals at Slaughter or Killing. Part 1: Red Meat Animals* [online]. [cit. 8. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/fawc-report-on-the-welfare-of-farmed-animals-at-slaughter-or-killing>

⁸ Přípravné práce k vnitrostátnímu nařízení citované v rozhodnutí ve věci C-336/19.

porážek během muslimského svátku oběti. Do té doby však mohla být z důvodu vysoké poptávky po rituální porážce zvířat a nízké kapacitě schválených jatek během tohoto svátku porážka prováděna také na tzv. dočasných jatkách. Soudní dvůr se zde však v roce 2018 postavil na stranu nařízení na ochranu zvířat během porážky a požadavek stanovený v čl. 4 odst. 4 na provádění rituální porážky zvířat bez omráčení pouze na schválených jatkách neshledal být v rozporu s náboženskou svobodou zakotvenou v již zmíněném čl. 10 Listiny.⁹ V roce 2019 pak organizace *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* cílicí na ochranu dobrých životních podmínek zvířat během porážky uspěla u Soudního dvora ve věci C-497/17, když Soudní dvůr judikoval, že komunitární předpisy upravující ekologické zemědělství „*musí být vykládán[y] v tom smyslu, že nepovoluj[í] umístění loga Evropské unie pro ekologickou produkci (...) na výrobky pocházející ze zvířat, která byla poražena pro účely náboženských rituálů bez předchozího omráčení*“.¹⁰

Vrátíme-li se však k řízení, které je předmětem článku, Soudní dvůr se musel vypořádat s třemi předběžnými otázkami, a to, zda lze čl. 26 odst. 2 vykládat v tom smyslu, že členské státy Evropské unie mohou přijímat vnitrostátní předpisy, které by nepřipustily výjimku ani pro náboženské účely podle čl. 4 odst. 4, zda by takovýto výklad znamenal porušení čl. 10 odst. 1 Listiny a zda v případě, pokud je opravdu možné výjimku omezit, nezakládá tato možnost porušení čl. 20 (zásady rovnosti před zákonem), čl. 21 (zásady zákazu diskriminace) a čl. 22 (zásady náboženské rozmanitosti) Listiny, a to z důvodu, že usmrcování zvířat při lovu, rybolovu a kulturních a sportovních událostech spadá mimo rámec nařízení, a tudíž zde povinnost předchozího omráčení absentuje.

K prvním dvěma otázkám Soudní dvůr uvedl, že vnitrostátní nařízení respektuje Listinou zaručené právo na svobodu vyznání, jelikož jeho omezení, které se vztahuje pouze na určitý aspekt výkonu této svobody, je dáno zákonem a s cílem ochrany veřejného zájmu, kterým jsou dobré životní podmínky zvířat. Nařízení o ochraně zvířat při usmrcování jako takové nemá za cíl zajistit soulad mezi náboženskou svobodou a dobrými životními podmínkami zvířat, ale pouze poskytuje rámec pro členské státy, které tento soulad musí ve shodě s Listinou zajistit. Připomněl, že samotné nařízení na ochranu zvířat během porážky připouští, že se společenské požadavky na dobré životní podmínky zvířat mohou v jednotlivých členských státech lišit, a tak je nutné poskytnout členským státům široký prostor na to, aby přijaly přísnější pravidla v určitých oblastech, a aby hledaly rovnováhu mezi zájmem na ochraně dobrých životních podmínek zvířat na straně jedné

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. května 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW et. al v. Vlaamse Gewest*, C-426/16, EU:C:2018:335.

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs v. Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et al*, C-497/17, EU:C:2019:137.

a svobodou vyznání na straně druhé. Vnitrostátní nařízení považuje za vhodné, nezbytné a přiměřené, a to z více důvodů; jednak proto, že omráčení nemá podle vědeckých výzkumů vliv na vykrvení a metoda elektronarkózy je vhodnou volbou omráčení vzhledem k faktu, že nezpůsobí smrt zvířete, dále pak proto, že dobré životní podmínky jako společenská hodnota nabývají stále rostoucího významu, a nakonec proto, že import masa ze zvířat poražených bez omráčení není do Belgie zakázán (a ani nemůže být, a to v souladu s čl. 26 odst. 4 nařízení o ochraně zvířat při usmrcování). Vlámský region tedy nepochybil, naopak jeho opatření „umožňují zajistit spravedlivou rovnováhu“ mezi těmito dvěma v kolizi stojícími zájmy a členské státy mohou ve své vnitrostátní úpravě zakotvit požadavek reversibilního omráčení pro rituální porážku.

Co se týče otázky třetí, podle Soudního dvora nelze srovnávat porážku za účelem produkce živočišných výrobků a usmrcováním zvířat během kulturních a sportovních událostí, jelikož produkce masa (či jiných produktů živočišného původu) je ve srovnání s komerční produkcí masa zcela zanedbatelná. Připomněl také odlišné podmínky usmrcování zvířat pro produkci živočišných výrobků a usmrcování zvířat během kulturních nebo sportovních událostí, tedy např. lovu nebo rekreačním rybolovu, které nelze vykonávat na předem omráčených zvířatech. Proto podle něj zákonodárce neporušil zásadu zákazu diskriminace, když tyto dvě situace odlišil.

Soudní dvůr také s odvoláním na odůvodnění nařízení připomenul, že vyloučení ryb z působnosti nařízení je zapříčiněno nedostatkem vědeckých poznatků v této oblasti, stejně jakož i potřebou dalšího ekonomického hodnocení. Je pravdou, že ryby zůstávají v Evropské unii stále zcela na okraji zájmu; bod 11 odůvodnění nařízení na ochranu zvířat při usmrcování zmiňuje potřebu zvláštních standardů pro omračování ryb založených na vědeckém zhodnocení rizik, avšak fakt, že EFSA již přes dekádu nepublikoval vědecké stanovisko týkající se omračování ryb, ukazuje na nízkou motivaci Unie poskytnout rybám větší ochranu. Stejně tak je v tomto kontextu třeba zmínit, že mezi mandáty na vypracování vědeckých stanovisek pro účel revize legislativy na ochranu zvířat v rámci strategie *Farm to Fork* (Od zemědělce k spotřebiteli), které EFSA obdržel, se problematika dobrých životních podmínek ryb neobjevila.¹¹ Recentní studie publikovaná v *Science Advances* v dubnu 2021 přitom upozorňuje na významné mezery v poznatcích o rybách, které při obrovském objemu akvakultury vedou k „extrémní bolesti a utrpení“ ryb

¹¹ European Food Safety Authority. *Animal Welfare* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animal-welfare>

během porážky;¹² k závěru, že jsou ryby schopny pociťovat bolest a strach, a tím pádem také trpět, přitom EFSA došel již ve své vědecké zprávě z roce 2004.¹³

Rozhodnutí Soudního dvora předcházelo stanovisko generálního advokáta Gerarda Hogana ze září 2020, které se naopak přiklonilo na stranu rituální porážky s tím, že čl. 26 odst. 2 nařízení slouží k přijetí přísnějších technických podmínek či požadavků porážky, ale nemůže popírat povahu samotné výjimky, což by „ohrozilo samotnou podstatu náboženských záruk stanovených Listinou“;¹⁴ je však nutné podotknout, že generální advokát ve svém stanovisku zcela ignoruje existenci novějších praktik rituální porážky, které zahrnují omráčení a jsou přijímány několika náboženskými komunitami a jejich představiteli. Ačkoliv bylo toto stanovisko vnímáno spíše jako předvoj rozhodnutí ve prospěch rituální porážky, opak se stal skutečností. Prosincové rozhodnutí Soudního dvora uvítaly nejen organizace zabývající se ochranou zvířat, které již dlouho usilují o povinné omračování zvířat během porážky bez výjimek, ale očividně také občané Evropské unie; podle průzkumu 89 % dotázaných souhlasí s tím, že zvířata by měla být omráčena před tím, než jsou poražena, a proti výjimce pro náboženské účely se explicitně vyjádřilo 87 % z nich.¹⁵ Naopak (a zcela nepřekvapivě) byla židovská komunita rozhodnutím zklamána a slíbila, že využije další možné právní prostředky, které se nabízí – dá se tedy očekávat, že potom, co se případ vrátí k belgickému ústavnímu soudu, kde bude s ním vypořádáno v souladu s rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie, se žalobci obrátí na Evropský soud pro lidská práva.¹⁶

Rituální porážka v Evropské unii

Podíváme-li se na situaci v členských státech Evropské unie, zjistíme, že absolutní zákaz porážky bez omráčení není častým jevem; citlivost celé záležitosti bude zřejmě jedním z faktorů, který demotivuje státy k prosazení takového zákazu. Několik zemí přistoupilo k omráčení po prořiznutí hrdla nebo během něho, ve většině zemí Evropské unie je však nadále povoleno provádět rituální porážku bez jakéhokoli omráčení, a to včetně České republiky, kde je podle ustanovení

¹² FRANKS, B. et al (2021). *Animal welfare risks of global aquaculture*. Science Advances [online]. 7(14) [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <https://advances.sciencemag.org/content/7/14/eabg0677>

¹³ The Scientific Panel for Animal Health and welfare (2004). *Welfare aspects of animal stunning and killing methods*. European Food and Safety Authority [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2004.45>

¹⁴ Stanovisko generálního advokáta ve věci C-336/19 (tisková zpráva č. 104/20).

¹⁵ Eurogroup for Animals. *9 out of 10 Europeans want mandatory stunning before slaughter and call on the EU to preserve the right of Member States to protect animal welfare* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.eurogroupforanimals.org/news/9-out-10-europeans-want-mandatory-stunning-slaughter-and-call-eu-preserve-right-member-states>

¹⁶ La Voix Des Organisations Juives De Belgique. *Abattage religieux* [online]. [cit. 28. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.ccojb.be/communiqu/abattage-religieux-4>

§ 5f zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání taková porážka pod-
míněna rozhodnutím ministerstva zemědělství o udělení povolení. Již v minulosti
však Evropská Komise upozorňovala na fakt, že pravidla pro udělování této vý-
jimky nejsou v Evropské unii harmonizována, a tak existují značné rozdíly mezi
uplatňováním této výjimky v jednotlivých členských státech. Výjimka navíc byla
podle Komise zneužívána provozovateli jatek jako způsob urychlení výrobního
procesu, avšak podle následné zprávy Evropského účetního dvora z roku 2018
nesjednala Komise v tomto ohledu nápravu.¹⁷ V Polsku, jedné z pěti zemí, kde
Evropský účetní dvůr provedl audit, dokonce neexistoval ani zvláštní postup pro
kontrolu odůvodněnosti použití výjimky. Právě v Polsku měla nedávno přinést
změnu tzv. velká pětka pro zvířata, soubor pěti novel v oblasti ochrany zvířat,
který měl rituální porážku omezit, avšak neshody v polské vládnoucí straně za-
mrazily úspěšný postup velké pětky legislativním procesem.¹⁸

Pouze tři členské státy Evropské unie uzákonily povinné omráčení před po-
rážkou bez výjimky, a to Slovinsko, Dánsko a Švédsko. Na Slovinsku byla povin-
nost omráčení bez výjimky pro rituální porážku stanovena novelizací tamního
zákona na ochranu zvířat v roce 2013; výjimkou je porážka drůbeže a králíků
mimo jatka pro soukromou spotřebu. Tato novelizace byla o rok později před-
mětem ústavní stížnosti ze strany muslimské komunity, avšak slovinský ústavní
soud zákaz podpořil.¹⁹ V Dánsku je rituální porážka bez předchozího omráčení
zakázána od roku 2014, kdy Dánsko zavedlo povinnost provádět rituální porážky
pouze na jatkách a s předchozím omráčením. Vnitrostátní nařízení také zmiňuje
požadavek, aby byla rituální porážka prováděna pouze s jakýmsi očekáváním, že
koncový zákazník porážku vyžaduje z důvodu jeho náboženského přesvědčení.²⁰
Zajímavostí je, že dánské veterinární a potravinové správě nebyl nahlášen jediný
případ rituální porážky bez předchozího omráčení v posledních deseti letech před
vstupem nařízení v účinnost,²¹ nicméně si Dánsko zřejmě chtělo pojistit, že k ta-
kové situaci do budoucna ani nedojde. Švédsko, obecně známo jako země s velmi

¹⁷ European Court of Auditors (2018). *Special report No 31/2018: Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation* [online]. [cit. 7. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47557>

¹⁸ Prawo.pl. *Prezydent nie podpisze ustawy o ochronie zwierzat, ale nie wiadomo czy dostanie ja do podpisu* [online]. [cit. 7. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.prawo.pl/prawo/ustawa-o-ochronie-zwierzat-prezydent-zapowiada-ze-nie-podpisze,504499.html>. Srovnej též *Wojciech Radecki*. Druhý nález polského Ústavního tribunálu o rituální porážce zvířat. In *České právo životního prostředí*, 2/2015 (38), s. 104 a n.

¹⁹ European Commission. *Stunning in ritual slaughter in Slovenia* [online]. [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_platform_20180621_pres-14.pdf

²⁰ Bekendtgørelse om slagtning og aflivning af dyr (BEK nr 135 af 14/02/2014).

²¹ Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. *Rituel slagtning* [online]. [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Leksikon/Sider/Rituel-slagtning.aspx>

pokročilou legislativou v oblasti dobrých životních podmínek zvířat, požaduje omráčení před porážkou dokonce již od roku 1937.²² V současné legislativě je tato povinnost stanovena ve švédském zákoně na ochranu zvířat z roku 2018 a dále specifikovaná v nařízeních, které upravují například povolené metody omráčení.²³ Co se týče výše zmíněné Belgie, kromě vzpomínaného Vlámka přijalo obdobný právní předpis zakazující porážku bez předchozího omráčení také Valonsko;²⁴ region Brusel stejně jako Belgie jako taková na federální úrovni nadále rituální porážku bez předchozího omráčení povolují.

Závěr

Jak již bylo zmíněno v úvodu, toto rozhodnutí vyvolává řadu ohlasů, jež jsou kulminací léta trvajících debat ohledně rituální porážky a jejím souladu s dobrými životními podmínkami zvířat. Autorka samotná se přiklání na stranu Soudního dvora Evropské unie, když má za to, že zájem na ochraně dobrých životních podmínek zvířat by měl jednoznačně převážet. Ačkoliv si svoboda vyznání zaslouží nejvyšší ochranu, nemělo by to být na úkor pohody zvířat, která je již tak dosti kompromitována. Vědecké poznatky v této oblasti mají za to, že omráčení zvířat před porážkou je nutným předpokladem k zajištění jejich ochrany během usmrcování. Pravdou samozřejmě zůstává, že i konvenční porážka je pro zvířata velmi stresující a nepříjemnou záležitostí a mnohé z ustanovení právních předpisů chrání zvířata pouze na papíře, avšak v praxi selhávají, a proto je nutné neustále zlepšovat implementaci právních norem v této oblasti. To však nic nemění na skutečnosti, že legislativa by vždy měla usilovat o přísnější pravidla chovu, transportu a porážky zvířat, které se dotýkají stovek milionů zvířat v Evropské unii. Je pochopitelné, že příslušníci židovských a muslimských obcí mohou celou záležitost vnímat jako bolestivou a urážlivou, avšak jak vysvětlil Soudní dvůr, dané vnitrostátní nařízení je přiměřené, podložené vědeckými studiemi, omezuje se pouze na jeden aspekt projevu vyznání a nabízí náboženským komunitám vhodné alternativy. Dá se nicméně očekávat, že celá věc bude mít dohru u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, na vývoj situace si tak budeme muset počkat. Je však možné, že dané rozhodnutí bude motivací členských států k omezování rituálních porážek zvířat, které zatím spíše stagnuje.

Autorka je doktorandkou katedry práva životního prostředí PF UK.

²² Lag om slakt av husdjur, 1937:313.

²³ Djurskyddslag (2018:1192).

²⁴ Décret du 18 mai 2017 modifiant les articles 3, 15 et 16 et insérant un article 45ter dans la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

Summary

The article deals with the decision of the European Court of Justice which confirms that the EU Member States are allowed to restrict the exception to mandatory pre-slaughter stunning for religious slaughter of animals in accordance with Council Regulation (EC) No 1099/2009 of 24 September 2009 on the protection of animals at the time of killing. It also elaborates on the current legal situation with religious slaughter in the European Union and its Member States.

Key words: animal welfare, religious slaughter, pre-slaughter stunning, European Court of Justice, freedom of religion



☛ Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR ☚

ÚHRADA ZA MIMOŘÁDNĚ ROZSÁHLÉ VYHLEDÁVÁNÍ INFORMACÍ NESMÍ BÝT PODLE ÚSTAVNÍHO SOUDU ZNEUŽITA KE ZNEMOŽNĚNÍ PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Úvodem

V čísle 4/2020 (58) tohoto časopisu byla představena aktuální judikatura Ústavního soudu z let 2019 až 2020, která se týká práva na informace.¹ Netrvalo dlouho a v polovině roku 2021 poskytl český Ústavní soud další významné vodítko k aplikaci tohoto základního práva, které je garantováno jak unijním primárním právem², tak českým ústavním pořádkem.³

Nálezem ze dne 29. 6. 2021 sp. zn. III. ÚS 3339/20 Ústavní soud (konkrétně jeho III. senát⁴) vyhověl ústavní stížnosti a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu⁵ a Městského soudu v Praze⁶, neboť jimi bylo porušeno základní právo stěžovatele na informace podle čl. 17 odst. 1, 4 a 5 ve spojení s čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

¹ VÍCHA, Ondřej. Aktuální judikatura Ústavního soudu k právu na informace. České právo životního prostředí, roč. XX., č. 4/2020 (58), s. 49-59.

² Listina základních práv Evropské unie v čl. 11 odst. 1 stanoví, že každý má právo na svobodu projevu, což zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.

³ Svoboda projevu a právo na informace jsou v českém ústavním pořádku zaručeny na základě čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle odstavce 5 téhož článku Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení tohoto základního práva stanoví zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁴ K výroku a odůvodnění uplatnil odlišné stanovisko soudce Radovan Suchánek, který měl na rozdíl od senátní většiny za to, že ústavní stížnost měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná v celém svém rozsahu. Soudci Suchánkovi byla ústavní stížnost původně podle rozvrhu práce přidělena jako soudci zpravodaji. Jeho návrh na rozhodnutí však při posouzení věci v III. senátu nebyl přijat. Proto byl předsedou senátu postupem podle § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, č. j. 3 A 46/2019-54.

⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2019, č. j. 6 A 248/2016-73.

Ústavní soud se v tomto rozhodnutí zaměřil zejména na otázku související se stanovením výše úhrady za poskytnutí informací, které tvoří jeden z důležitých aspektů celého procesu zpřístupňování informací (ať již obecných, tak i těch environmentálních). V této souvislosti se vyjádřil zejména k aplikaci ustanovení § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), které upravuje hrazení nákladů. Ačkoliv je poskytování informací zásadně bezplatné, jsou povinné subjekty na základě tohoto zákonného ustanovení oprávněny požadovat úhradu skutečných nákladů vynaložených na poskytnutí informací a rovněž úhradu spojenou s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací.⁷ Podmínkou, kterou musí pod sankcí ztráty nároku na úhradu povinný subjekt splnit, je písemné oznámení o stanovené úhradě žadateli⁸, a to ve lhůtě stanovené pro vyřízení žádosti.⁹ Oznámení musí mimo jiné obsahovat výši stanovené úhrady a odůvodnění, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli včasnou oznamovací povinnost, ztrácí na úhradu nákladů nárok.¹⁰

Předmětem rozhodování Ústavního soudu v řízení vedeném pod sp. zn. III. ÚS 3339/20 bylo v první řadě posouzení toho, zda stanovením úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání bylo omezeno základní právo stěžovatele na informace, resp. zda povinným subjektem požadovaná výše úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací a následné odložení žádosti stěžovatele, bylo zákonné, či nikoliv. Ústavní soud v tomto řízení zkoumal, zda v souvislosti se stanovením výše úhrady za poskytnutí informací nedošlo k zásahu do tvrzených základních práv stěžovatele a předmětem jeho přezkumu proto nebylo meritorní vyřízení žádosti ve smyslu poskytnutí či odmítnutí žádosti o informace z důvodu ohrožení práva obětí trestných činů na ochranu soukromí, neboť o tom nebylo dosud správními orgány rozhodnuto.

Skutkové okolnosti případu

Stěžovatel, Jan Cibulka, který působí jako datový novinář Českého rozhlasu (server iROZHLAS.cz), podal v červnu 2016 k Policejnímu prezidiu ČR (dále jen „povinný subjekt“) žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž požádal o seznam údajů o všech trestných činech evidovaných za posledních pět let předcházejících podání žádosti, a to v rozsahu: unikátní iden-

⁷ § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁸ § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16. Blíže srov. VÍCHA, Ondřej. Aktuální judikatura Ústavního soudu k právu na informace. České právo životního prostředí, roč. XX., č. 4/2020 (58), s. 53.

¹⁰ § 17 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

tifikátor trestného činu, čas spáchání trestného činu, čas přijetí oznámení o trestném činu, typ oznamovatele, typ trestného činu, místo spáchání trestného činu, způsobená škoda či jiný následek a informace o užití zbraně (a jaké).¹¹ Povinný subjekt nejprve jeho žádost rozhodnutím odmítl s tím, že by bylo nutné požadované informace nově vytvořit. Poté, co bylo rozhodnutí k odvolání stěžovatele zrušeno Ministerstvem vnitra, povinný subjekt shledal, že vyřízení žádosti bude spojeno s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací, a proto na základě § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím stanovil pomocí kvalifikovaného odhadu úhradu ve výši 25 827 649 Kč, kterou stěžovateli oznámil v září 2016. V odůvodnění uvedl, že vyhledání každého jednotlivého požadovaného údaje a jeho oddělení od údajů, jejichž poskytnutí musí být stěžovateli s ohledem na ohrožení práv třetích osob či probíhající vyšetřování odepřeno, si vyžádá alespoň 30 sekund času, tj. celkem 4 minuty za všechny údaje u jednoho trestného činu, kterých je v předmětném období evidováno 1 543 485. To v konečném důsledku znamená celkovou dobu vyhledávání a shromažďování informací v délce 102 899 hodin, přičemž náklady na jednu hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání činí dle sazebníku úhrad za poskytování informací Ministerstva vnitra 251 Kč. Stěžovatel se následně proti úhradě neúspěšně bránil stížností u Ministerstva vnitra a neuspěl ani se správní žalobou a s následnou kasační stížností podanou k Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel se poté obrátil na Ústavní soud. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Současně se stěžovatel domáhal toho, aby Ústavní soud pro případ, že k tomu shledá podmínky, „vyslovil, že oznámením Policejního prezidia ČR ze dne 6. 9. 2016 č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140, bylo zasaženo do stěžovatelova práva na informace zaručeného čl. 17 odst. 4 Listiny, a aby [...] zakázal vedlejšímu účastníkovi, aby v porušování práva pokračoval.“¹²

¹¹ Důvody, proč se stěžovatel obrátil na Ústavní soud, vysvětluje sám J. Cibulka na serveru iROZHLAS.cz. Dostupné zde: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/podcast-vinohradska-12-cibulka-data-ustavni-soud_2107120600_bar

¹² V této části (zásahový petit) však Ústavní soud shledal ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou. Dospěl totiž k závěru, že oznámení povinného subjektu o stanovení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nemůže představovat zásah orgánu veřejné moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V tomto případě jde totiž podle Ústavního soudu o pouhou reakci povinného subjektu na žádost stěžovatele ve formě komunikace, přičemž samotným sdělením výše úhrady stěžovateli ještě nemohlo být ode-

Ústavní soud nejdříve odkázal na svoji dřívější judikaturu k právu na informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení¹³, v níž již v roce 2010 uvedl, že „svoboda projevu - včetně v ní dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy obsažená svoboda přijímat informace - představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti; jsou proto její záruky zvláště důležité. Nelze nevidět, že právo na informace jako sběr informací je zásadním přípravným krokem (mj.) v první řadě v novinářské činnosti a je inherentní, chráněnou částí svobody tisku. Fungování tisku zahrnuje vytváření fóra pro veřejnou diskusi. Realizace této funkce však není omezena jen na média a na profesionální žurnalisty. V tom kterém případě vytváří prostor pro veřejnou diskusi kupř. ve vztahu k nevládním organizacím, ale i k jednotlivcům. Účel dané činnosti, tj. sbírat informace, lze tudíž považovat za jeden ze zásadních prvků informované společnosti. Důležitou roli hraje občanská společnost v diskusi o veřejných otázkách. [...] Jejich cílem může být takové informace sdělit veřejnosti, a tím přispět k veřejné diskusi, jež v demokratickém právním státě nejen legitimní, nýbrž i nezbytná. [...] Překážky vytvořené za účelem zabránit přístupu k informacím veřejného zájmu mohou odradit i ty, kdo pracují v médiích a obdobných oblastech od jejich vyhledávání. V důsledku toho by nebyli schopni nadále plnit svou roli veřejné kontroly a jejich schopnost poskytovat přesné a spolehlivé informace by byla nepříznivě ovlivněna. Řečeno poněkud konkrétněji, například ve vztahu k trestnímu řízení, Výbor ministrů Rady Evropy přijal doporučení Rec(2003)13, o poskytování informací vztahujících se k trestnímu řízení prostřednictvím médií, ve kterém správně připomíná, že s ohledem na právo veřejnosti přijímat informace mají média právo veřejnost informovat, a zdůrazňuje význam reportáží o trestních řízeních, které média připravují za účelem informování veřejnosti, a umožnění veřejnosti realizovat její právo na dohled nad fungováním trestního soudnictví. Ostatně v příloze k doporučení je uvedeno mj. právo veřejnosti přijímat informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení prostřednictvím médií, které v sobě zahrnuje právo novinářů na svobodné podávání zpráv o fungování trestního soudnictví. Není důvodu se nedomnívat, že lze tyto argumenty *mutatis mutandis* vztáhnout nejen na tisk, ale i na možnost přístupu občanské společnosti k informacím veřejného zájmu“.

K požadavku úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací“

Ústavní soud se nejdříve vyjádřil k oprávněnosti stanovené úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací“ a výši požadované částky. Tak jako jiné aspekty poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím,

přeno ani odňato právo na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Tímto zásahem do práv stěžovatele mohlo být teprve následně rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

i otázky úhrady nákladů jsou rozvíjeny v četné judikatuře (zejména Nejvyššího správního soudu¹⁴), z níž Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu bohatě citoval. Již v minulosti vymezily správní soudy pro stanovení úhrady pravidla, která svým způsobem „odrazují“ povinné subjekty od nadužívání či zneužívání možnosti poskytování informací zpoplatnit, což je zárukou, že i tato forma omezení přístupu k informacím bude uplatňována restriktivně. Na povinné subjekty jsou podle Ústavního soudu kladeny poměrně vysoké nároky na odůvodnění stanovení úhrady, včetně důkladného a věrohodného popisu jednotlivých úkonů, které s poskytnutím informací či jejich vyhledáváním souvisí. Z hlediska požadavků čl. 4 odst. 4 Listiny by proto mělo být dbáno na přezkoumatelnost odůvodnění stanovení úhrady za poskytnutí informací nejen co do její výše, ale i účelnosti a rationality.¹⁵

Povinný subjekt je proto podle Ústavního soudu povinen zvážit, zda jsou po něm požadovány informace rozsáhlé nejen co do jejich množství (neboť to ještě není samo o sobě důvodem k mimořádně rozsáhlému vyhledávání), ale zejména, zda úsilí vynaložené k jejich získání z jemu dostupných zdrojů lze považovat za vymykající se běžnému standardu jeho činnosti. Za rozhodující kritérium je přitom obecně považován faktor času, který je pro vyhledání informací pověřenými zaměstnanci potřebný, zejména „jestliže shromáždění informací bude pro daný subjekt představovat v jeho konkrétních podmínkách časově náročnou činnost, která se objektivně vzato vymyká běžnému poskytování informací tímto povinným subjektem, tedy jestliže vyhledávání informací již v daném případě nelze s ohledem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti považovat za běžnou, povinný subjekt nijak nezatěžující součást obvyklé agendy“¹⁶. Naopak za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací nelze podle Ústavního soudu považovat vyhledání sice velkého množství údajů, avšak bez jakékoliv časové zátěže pověřených zaměstnanců. Na druhou stranu je možné pod „mimořádně rozsáhlé vyhledávání“ podřadit nejen písemné zpracování vyhledaných informací, ale i čas strávený vyhledáváním těch informací, které musí být z poskytnutí vyloučeny. V praxi se jedná převážně o čas potřebný k anonymizaci osobních údajů dotčených osob. I tyto náklady pak mohou být součástí stanovené úhrady.

¹⁴ Citována jsou v této souvislosti tato rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008-90, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 2 As 183/2019-23, ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016-32, ze dne 14. 11. 2019, č. j. 8 As 244/2018, ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 76/2014-23, a ze dne 5. 2. 2021, č. j. 1 As 281/2020-42.

¹⁵ Bod 33 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

¹⁶ Srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2016. Praha: C. H. Beck, str. 1020.

Dospěje-li proto povinný subjekt k názoru, že bude nutné takové rozsáhlé vyhledávání provést, přikročí buď k samotnému vyhledání a zpracování informace, anebo – umožňuje-li to povaha vyhledávaných informací – využije tzv. kvalifikovaného odhadu, tedy vyhledání pouze z jakéhosi reprezentativního vzorku vybraných podkladů (např. 5 spisů z 500, 10 dokumentů z 250, apod.). V něm budou požadované informace dohledány a event. i zpracovány do podoby, v jaké je možné je poskytnout. Ústavní soud již v minulosti takový postup povinných subjektů aproboval, když konstatoval, že „zákon totiž nijak nevylučuje, že *žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem, např. vyhledáním části žádaných informací a odhadem potřebného času a nákladů na dokončení vyhledání* (i důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. novelizujícímu § 17 zákona č. 106/1999 Sb. opakovaně hovoří o „*předpokládané výši úhrady*“). Stanovení úhrady kvalifikovaným odhadem jako podmínky pro poskytnutí informace nijak nekoliduje se zárukou přístupu k informacím, resp. s požadavkem na vymezení podmínek a provedení zákonem podle čl. 17 odst. 5 věty druhé Listiny, protože tím nejsou dotčeny podstata a smysl tohoto práva (čl. 4 odst. 4 Listiny)“.¹⁷

Základem pro kvalifikovaný odhad však podle Ústavního soudu musí být vždy reálná skutečnost, tedy skutečný čas vynaložený na popsané činnosti, který dalším přepočtem na jednotky a následným převodem na celý rozsah podkladů může posloužit jako akceptovatelný kvalifikovaný odhad. Aby bylo i takto stanovené vyúčtování úhrady věrohodné a zejména přezkoumatelné, je nezbytné postup povinného subjektu náležitě popsat a doložit například formou úředního záznamu z mimořádně rozsáhlého vyhledávání do spisu.¹⁸ Jeho obsahem by měl být dle povahy vyhledávaných informací například postup při vyhledávání, proč byl zvolen právě popisovaný způsob vyhledávání, jaký vzorek podkladů byl použit a jak byl určen, zda bylo využito informačního systému či listinných podkladů, jaké úkony musely být vykonány a jak dlouho trvaly; je-li do úhrady započítána i doba na písemné zpracování, je vhodné přiložit již i zpracovaný soubor informací, který je v případě potřeby možné vyloučit z nahlížení. Označena by měla být rovněž osoba, která vyhledávání prováděla. Ze samotného odůvodnění stanovení úhrady by pak podle Ústavního soudu mělo vyplynout, jaké jednotlivé úkony je pro vyhledání informace nutné provést a kolik času na vyhledávání informace bude potřeba, a to v takovém rozsahu, aby bylo přezkoumatelné co do důvodnosti, účelnosti a přiměřenosti vyčíslení úhrady.¹⁹

¹⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16.

¹⁸ Obdobně viz FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2016. Praha: C. H. Beck, s. 1022.

¹⁹ Bod 37 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

I v nyní představované věci přistoupil povinný subjekt ke stanovení úhrady právě pomocí kvalifikovaného odhadu, a to zejména s ohledem na okolnost, že se stěžovatel po povinném subjektu domáhal poskytnutí osmi typů údajů o každém z 1 543 485 trestných činů spáchaných v určitém časovém období; celkově šlo tedy o více než 12 milionů údajů. Povinný subjekt naznal, že bude zapotřebí vyhledat každý ze stěžovatelem požadovaných údajů o každém evidovaném trestném činu a bude nutné u každého z nich zvážit, zda jeho poskytnutím nemohou být ohrožena práva třetích osob či zmařen účel vyšetřování. Kvalifikovaný odhad potřebného času provedený povinným subjektem však neměl podle názoru Ústavního soudu žádný reálný základ a k jeho stanovení došlo patrně pouze „pro ilustraci“ zpracovatelem interního materiálu. Ve správním spisu totiž nebyl založen např. úřední záznam z provedeného vyhledávání a ani jiným způsobem není doloženo, které údaje byly vyhledány – zda z elektronického informačního systému, či z listinných spisů, zda skutečně musely a byly prověřovány všechny typy informací, jakým způsobem a kolik času k tomu bylo potřeba. Ústavní soud poukázal i na to, že tento nedostatek nezhojil později ani nadřízený orgán, když rozhodoval o stížnosti, kterou stěžovatel stanovení úhrady napadl.²⁰

Největší problém v dané věci vyvolával rozsah zpoplatněných informací. Ačkoliv v odůvodnění rozhodnutí, vyjádřeních správních orgánů i soudů opakovaně zaznělo, že selekci údajů není možné provést strojově, že veškeré požadované informace je nutné individuálně podrobit zkoumání v kontextu s ostatními údaji a dalšími okolnosti každého případu a až následně je možné je oddělit od údajů, jejichž poskytnutí žadateli musí být v souladu se zákonem odepřeno, tyto závěry nemají žádnou oporu ve spisech a nelze z nich dovodit opodstatněnost stanovené úhrady.²¹ Správní orgány totiž zvolily neodůvodněně zřejmě ten nejkomplikovanější možný způsob, jak se s žádostí vypořádat a jejich postup při stanovení úhrady proto Ústavní soud shledal nejen nepřezkoumatelným, ale rovněž značně iracionálním.²² Z vyjádření samotného povinného subjektu bylo totiž zřejmé, že disponuje informačním systémem (tzv. Evidenčně statistickým systémem kriminality – ESKK provozovaným Policií ČR), ze kterého lze jednoduchým postupem získat sestavu 7 z 8 požadovaných údajů. Ústavní soud považoval za zjevné, že některé z takto snadno a rychle dohledatelných typů požadovaných údajů nemají minimálně samy o sobě žádný potenciál mařit účinné vyšetřování či ohrozit práva třetích osob. Pomocí další úvahy, a to i ve spolupráci se stěžovatelem a dle jeho preferencí, mohl povinný subjekt sestavit optimální „bezpečnou“ kombinaci údajů, které měl bez dalšího omezení stěžovateli poskytnout.

²⁰ Bod 43 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

²¹ Bod 45 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

²² Bod 46 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

Ústavní soud v této části uzavřel, že poukazem na část informací, u jejichž poskytnutí by ve spojení s ostatními informacemi mohl hypoteticky existovat důvod, že by mohly být ohroženy jiné zájmy, povinný subjekt stěžovateli reálně zabránil v přístupu ke všem požadovaným údajům, aniž by pro to existoval ústavně akceptovatelný důvod. Tento postup proto podle Ústavního soudu představuje odepření práva na informace, neboť ve spojení s výší, v jaké byla úhrada stanovena, fakticky představuje umělou bariéru, která stěžovateli znemožnila přístup i k těm informacím, jejichž poskytnutí ve skutečnosti nic nebránilo.

K vázanosti povinného subjektu rozsahem žádosti o poskytnutí informací

V další části odůvodnění nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20 se Ústavní soud rovněž vyjádřil k otázce vázanosti povinného subjektu rozsahem žádosti o poskytnutí informací. Zpochybnil přitom závěr Nejvyššího správního soudu, že „činnost povinného subjektu je omezena rozsahem žádosti o poskytnutí informací a ten je obsahem žádosti v zásadě vázán (§ 4 a § 4a informačního zákona).“ Podle Ústavního soudu je povinný subjekt obsahem a rozsahem žádosti vázán pouze v tom smyslu, že je povinen požadavky žadatele vyřídit bezezbytku. Není ale povinen je všechny vyřídit stejným způsobem. V nyní představované věci měla být podle Ústavního soudu část informací bezodkladně a bez požadavku na úhradu vynaložených nákladů poskytnuta, část mohl povinný subjekt zpoplatnit a poskytnutí některých informací mohl odmítnout. Právě takový postup podle Ústavního soudu přímo vyplývá i z § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím.²³

Tímto způsobem podle Ústavního soudu povinný subjekt mohl a měl postupovat například co do informací o místu spáchání trestného činu. Pokud byla totiž v informačním systému zanesena informace pouze v podobě policejního obvodu, nic povinnému subjektu nebránilo, aby o této skutečnosti stěžovatele ve smyslu § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, informoval a sdělil mu, že informace o přesném místě spáchání jednotlivých skutků není elektronicky evidována, a že by proto bylo nutné ji vyhledat v jednotlivých spisech. Mohl stěžovatele současně upozornit i na nutnost v každém jednotlivém případě zvážit, zda je možné takovou informaci ve spojení s ostatními, z důvodu ochrany práv třetích osob či zachování účelu vyšetřování, poskytnout, a že by při takovém množství údajů byla stanovena úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. O to spíše k tomu měl povinný subjekt přikročit, když sám stěžovatel již v žádosti možnost vyloučení některých informací avizoval.²⁴

Pokud tak ale povinný subjekt neučinil a nadto po celou dobu řízení, a to i přes opakované pokusy stěžovatele získat alespoň část informací, trval na ne-

²³ Bod 57 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

²⁴ Bod 59 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

možnosti změny původních požadavků, bylo podle Ústavního soudu možné pochybovat o jeho skutečné ochotě stěžovateli jakkoliv vyhovět. Bylo-li později stěžovateli naopak vytýkáno, že měl sám aktivně činit kroky vůči povinnému subjektu a žádost modifikovat ve smyslu částečného zpětvzetí žádosti o informace, byl takový požadavek podle Ústavního soudu nepřiměřený a v kontextu neochoty správních orgánů (a později i správních soudů) vyslyšet výslovné návrhy stěžovatele na poskytnutí alespoň těch informací, které jsou snadno dostupné z informačního systému a jejich nekompromisnímu setrvání na argumentaci, že jsou vázány předmětem a obsahem žádosti, bylo možné jej označit až za šikanózní. Bylo totiž podle Ústavního soudu otázkou, s jakým postupem ze strany žadatele by se správní orgány za daných okolností vlastně spokojily.²⁵

Ústavní soud v závěru odůvodnění nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20 uvedl několik obecnějších závěrů, které mohou sloužit jako významné vodítko pro povinné subjekty při zpřístupňování informací. Předně podle jeho názoru nelze po laické veřejnosti (tzn. žadatelích o informace) spravedlivě požadovat, aby předjímalí, zda se povinné subjekty dokáží s jejich požadavky vypořádat či nikoliv, proces poskytování informací průběžně monitorovali a pouze na základě vlastní úvahy do něj aktivně zasahovali případnou modifikací jejich žádosti. Povinný subjekt má být profesionálem znalým práva, který má žadatele procesem poskytování informací provést tak, aby jim bylo v maximální míře vyhověno; je nepřípustné, aby odpovědnost za zdárné vyřízení žádosti přesouvaly povinné subjekty na žadatele a vytýkaly jim nedostatek aktivity, tam, kde má být aktivní právě správní orgán. Lapidárně to Ústavní soud vyjádřil takto: *povinný subjekt má hledat způsoby maximálního vyhovění podané žádosti a nikoliv důvody, jak jejímu vyhovění zabránit.*²⁶

Podle Ústavního soudu je úlohou povinných subjektů, kterým bylo informování veřejnosti v co nejširší možné míře zákonem svěřeno, aby k tomuto účelu dokázaly využít všech procesních nástrojů, které jsou jim k dispozici. Povinné subjekty by měly primárně hledat způsob, jak žadatelům vyhovět, nikoliv jak jim v přístupu k informacím bránit. Ačkoliv je při vyřizování žádosti o informace použití správního řádu převážně vyloučeno, neplatí to pro základní zásady činnosti správních orgánů. S odkazem na ně a s využitím principu neformálnosti, který je právě pro proces poskytování informací charakteristický, tak podle Ústavního soudu lze s žadatelem velice efektivně kooperovat a je-li třeba, nahradit tak například institut seznámení se s podklady shromážděnými ve spisu, který není možné v této fázi dle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím využít. Povinný subjekt měl podle Ústavního soudu postupovat v souladu s § 4 odst. 3 a 4 správního řádu: „*Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby*

²⁵ Bod 60 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

²⁶ Bod 61 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu [...] Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“ Se stěžovatelem měl neformálně komunikovat a informovat jej o povaze nutných úkonů, upozornit na rozsah i dostupnost požadovaných informací a zjistit, zda jeho zájem a o jaké informace trvá. Tímto způsobem bylo možné vzájemně dospět k modifikaci původní žádosti tak, aby bylo možné stěžovateli alespoň částečně vyhovět.²⁷

Ani po poučení žadatelů přitom podle Ústavního soudu nelze vyloučit, že zůstanou nečinní a setrvají na svých původních požadavcích. To jim však nemůže být přičítáno k tíži. Podle Ústavního soudu by v takové situaci měly povinné subjekty žádosti částečně vyhovět, částečně mohly stanovit úhradu za vyhledání informací u těch typů údajů, u kterých by byl skutečně dán důvod posuzovat možné omezení jejich poskytnutí (zde místo spáchání trestného činu) a částečně by mohla být žádost odmítnuta právě u těch informací, u kterých by povinný subjekt dospěl k názoru, že je nutné je z poskytnutí vyloučit.²⁸

Podle Ústavního soudu odporuje jakýkoliv jiný postup správních orgánů základnímu pojetí veřejné správy jako služby. Ústavní soud v této souvislosti vyjádřil podiv nad tím, že informace, které jsou veřejným statkem vytvářeným za pomoci veřejných prostředků, bývají – ačkoli k tomu není racionální ani zákonný důvod – veřejnosti některými povinnými subjekty stále odírány. Přitom je podle něj v daném případě evidentní, že měly sloužit veřejnému zájmu. Namísto toho byl stěžovatel dlouhodobě od realizace svého základního práva odrazován, a to způsobem, jehož nesprávnost a nezákonnost je právě v kontextu celkové tendence judikatury zjevná. Absurdnost uplatněných obstrukčních praktik navíc nabývá na rozměru nejen ve vztahu k opakovanému prohlášení povinného subjektu o jeho vlastním zveřejňování (částečně totožných) informací o své činnosti a stavu kriminality. Minimálně některými z požadovaných informací totiž evidentně disponuje, ačkoli jejich vyhledání pro stěžovatele považoval za tak časově náročné, že by údajně musel na delší dobu přerušit svoji běžnou činnost, navíc však bylo zřejmé, že ani tyto informace se stěžovatelem nebyl ochoten sdílet.²⁹

Závěrem Ústavní soud apeloval na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů tak, jak jsou zakotveny ve správním řádu, zejména na povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc, či jen projevit ochotu pomoci. Maximální možná míra partnerství a spolupráce, které je možné využít zejména při vyřizování informační agendy vyznačující se velkou mírou neformálnosti oproti klasickým řízením před správními orgány,

²⁷ Bod 62 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

²⁸ Bod 63 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

²⁹ Bod 64 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

může podle Ústavního soudu vést k maximálnímu naplnění práva na informace při minimalizaci zátěže povinných subjektů, které mohou ze vzájemné komunikace (i krátkou cestou) rovněž profitovat. Podle Ústavního soudu nelze samozřejmě vyloučit, že se povinné subjekty nevyhnou jisté míře kverulantství či šikanózního výkonu práva ze strany některých žadatelů. V takových případech podle Ústavního soudu záleží především na zdatnosti a profesionalitě každého z nich, jak se s danou situací v mezích zákona dokáží vypořádat, vyloučeny přitom nejsou ani prostředky obrany proti zneužití práva, zejména využití tohoto faktického důvodu pro odmítnutí žádosti o informace. V představovaném případě se však o takové jednání ze strany stěžovatele ani zdánlivě nejednalo. Ústavní soud k tomu dodal, že frustrace žadatelů o informace, jsou-li vystaveni nezákonným a ve svém důsledku až protiústavním praktikám veřejné správy, aniž by pak dosáhli nápravy alespoň ve správním soudnictví, se následně stává zdrojem nedůvěry a zbytečného napětí ve společnosti vůči ní.³⁰

Unijní východiska zpoplatnění přístupu k informacím

Ústavní soud v odůvodnění nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20 nezmínil unijní východiska pro zpoplatnění přístupu k informacím. Proto je vhodné na ně poukázat a uvést, jak je v právu EU upraveno vybírání úhrad za poskytnutí informací. Poplatky za opakované použití dokumentů totiž představují pro žadatele (zejména pro začínající podniky i pro malé a střední podniky) značnou překážku vstupu na trh. Unijní právo je proto založeno v zásadě na bezplatném přístupu k informacím, který však může být v určitých případech omezen, jakož i zpoplatněn.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „směrnice 2019/1024/EU“),³¹ která nahradila stávající směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES³², ve svém čl. 6 stanoví, že opakované použití dokumentů je bezplatné. Může však být povoleno účtovat mezní náklady vynaložené na reprodukci, zpřístupňování a šíření dokumentů, jakož i na anonymizaci osobních údajů a na opatření přijatá na ochranu důvěrných obchodních informací.³³

³⁰ Bod 66 nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20.

³¹ Úř. věst. L 172, 26. 6. 2019, s. 56.

³² Úř. věst. L 345, 31. 12. 2003, s. 90.

³³ Celý čl. 6 směrnice 2019/1024/EU zní:

„Článek 6

Zásady vybírání poplatků

1. *Opakované použití dokumentů je bezplatné.*

Může však být povoleno účtovat mezní náklady vynaložené na reprodukci, zpřístupňování a šíření dokumentů, jakož i na anonymizaci osobních údajů a na opatření přijatá na ochranu důvěrných

Z preambule směrnice 2019/1024/EU vyplývá, že by dokumenty měly být zpřístupněny pro opakované použití bez poplatků a v případě nutnosti by tyto poplatky měly být v zásadě omezeny na mezní náklady. Pokud subjekty veřejného sektoru provádějí mimořádně rozsáhlé vyhledávání požadovaných informací či mimořádně nákladné změny formátu požadovaných informací, a to buď dobrovolně, nebo jak požaduje vnitrostátní právo, mohou mezní náklady pokrývat náklady související s těmito činnostmi. Ve výjimečných případech je třeba dbát na to, aby nebyl omezen běžný provoz subjektů veřejného sektoru, které musí vytvářet příjmy, z nichž hradí podstatnou část svých nákladů souvisejících s výkonem svých veřejných úkolů. To platí i v případech, kdy subjekt veřejného sektoru data zpřístupnil jako otevřená, avšak je povinen vytvářet příjmy, z nichž hradí podstatnou část svých nákladů souvisejících s výkonem jiných veřejných úkolů. Těž je třeba uznat úlohu veřejných podniků v konkurenčním hospodářském prostředí. V takových případech by proto měly mít subjekty veřejného sektoru a veřejné podniky možnost účtovat si poplatky převyšující mezní náklady. Tyto poplatky převyšující mezní náklady by měly být stanoveny na základě objektivních, transparentních a ověřitelných kritérií a celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů by neměl přesáhnout náklady na jejich shromažďování a vy-

obchodních informací.

2. *Jako výjimka se odstavec 1 nevztahuje na:*

- a) *subjekty veřejného sektoru, které jsou povinny vytvářet příjmy k úhradě podstatné části svých nákladů souvisejících s plněním jejich veřejných úkolů;*
- b) *knihovny včetně univerzitních, muzea a archivy;*
- c) *veřejné podniky.*

3. *Členské státy zveřejní online seznam subjektů veřejného sektoru uvedených v odst. 2 písm. a).*

4. *V případech uvedených v odst. 2 písm. a) a c) se celková výše poplatků vypočítá podle objektivních, transparentních a ověřitelných kritérií. Uvedená kritéria stanoví členské státy.*

Celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů za vhodné účetní období nesmí přesáhnout náklady na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci, šíření a uchovávání údajů se započítáním přiměřené návratnosti investic, jakož i na případnou anonymizaci osobních údajů a na případná opatření přijatá za účelem ochrany důvěrných obchodních informací.

Poplatky se vypočítávají v souladu s použitelnými účetními zásadami.

5. *Pokud poplatky vybírají subjekty veřejného sektoru uvedené v odst. 2 písm. b), nesmí celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů za vhodné účetní období přesahovat náklady na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci, šíření, uchovávání údajů, uchovávání a zúčtování práv, jakož i na případnou anonymizaci osobních údajů a na případná opatření přijatá na ochranu důvěrných obchodních informací, se započítáním přiměřené návratnosti investic.*

Poplatky se vypočítávají v souladu s účetními zásadami použitelnými na dotčené subjekty veřejného sektoru.

6. *Opakované použití těchto dokumentů je pro uživatele bezplatné:*

- a) *s výhradou čl. 14 odst. 3, 4 a 5, datových souborů s vysokou hodnotou, jejichž seznam se stanoví v souladu s odstavcem 1 uvedeného článku;*
- b) *údajů z výzkumu uvedených v čl. 1 odst. 1 písm. c).“*

tváření, včetně nákupu od třetích stran, jakož i na reprodukci, údržbu, uchovávání a šíření se započítáním přiměřené návratnosti investic. Do způsobilých nákladů by případně mohly být zahrnuty i náklady na anonymizaci osobních údajů a náklady na opatření přijatá na ochranu důvěrnosti údajů. Členské státy EU mohou požadovat, aby subjekty veřejného sektoru a veřejné podniky tyto náklady zveřejnily.³⁴

Horní hranicí poplatků stanovenou směrnicí 2019/1024/EU není dotčeno právo členských států EU vybírat nižší nebo vůbec žádné poplatky. Členské státy EU by měly stanovit kritéria pro vybírání poplatků převyšujících mezní náklady. V tomto ohledu by členské státy měly být například schopny tato kritéria stanovit ve vnitrostátních pravidlech nebo určit vhodný orgán nebo vhodné orgány, jiné než dotčený subjekt veřejného sektoru, které jsou ke stanovení těchto kritérií příslušné. Takový orgán by měl mít strukturu a fungovat v souladu s ústavními a právními systémy členských států. Mohlo by jít o stávající orgán s výkonnými pravomocemi v oblasti rozpočtu a pod politickým vedením.³⁵

Obdobným, byť ne tak detailním, způsobem je v unijním právu upraveno i zpoplatnění přístupu k informacím o životním prostředí,³⁶ jehož předobrazem se stala tzv. Aarhuská úmluva.³⁷ Podle jejího čl. 4 odst. 8 platí, že každá strana může povolit svým orgánům veřejné správy účtovat za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši. Orgány veřejné správy, které se úhradu za poskytnutí informace chystají zavést, zpřístupní žadatelům přehled úhrad, jež mohou být účtovány, s uvedením okolností, za nichž mohou být účtovány nebo promíjeny a za nichž je poskytnutí informace vázáno na zaplacení úhrady předem.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS³⁸ stanoví, že přístup k veřejným registrům nebo seznamům informací o životním prostředí a prohlížení požadovaných informací na místě jsou bezplatné.³⁹ Orgány veřejné správy však mohou účtovat poplatek za poskytnutí jakýchkoli informací o životním prostředí, který ale nesmí přesáhnout přiměřenou částku.⁴⁰ Pokud je poplatek účtován, orgány veřejné správy mají zveřejnit a žada-

³⁴ Bod 38 preambule směrnice 2019/1024/EU.

³⁵ Body 38 a 39 preambule směrnice 2019/1024/EU.

³⁶ K tomu blíže srov. HAK, Jan, VÍCHA, Ondřej. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 35–36.

³⁷ Publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s. Blíže srov. např. MÜLLEROVÁ, H., HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AVČR, 2014.

³⁸ Úř. věst. L 41, 14. 2. 2003, s. 375.

³⁹ Čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/4/ES.

⁴⁰ Čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/4/ES.

telům poskytnout seznam těchto poplatků a informace o okolnostech, za kterých je možné poplatky vybírat nebo od nich upustit.⁴¹

K otázce přiměřenosti výše poplatku za poskytnutí informace o životním prostředí se vyjádřil Soudní dvůr EU ve věci C-71/14 (*East Sussex County Council v. Informační komisař a další*). SDEU dovodil, že poplatek ukládaný za poskytnutí určitého druhu informací o životním prostředí nemůže zahrnovat žádnou část výdajů vynaložených na vedení databáze používané pro tyto účely orgánem veřejné správy, avšak může zahrnovat režijní výdaje spojované s časem zaměstnanců tohoto orgánu, který věnují vyřizování individuálních žádostí o informace, odpovídajícím způsobem zohledněné při stanovení tohoto poplatku, pokud celková výše uvedeného poplatku nepřevyší přiměřenou mez. Podle Soudního dvora EU je třeba vyloučit jakýkoliv výklad pojmu „přiměřená částka“, který by mohl mít odrazující účinek na osoby, jež chtějí získat informace, nebo omezit právo na přístup k těmto informacím. Pro účely posouzení, zda poplatek vyžadovaný podle čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/4/ES má odrazující účinek, je podle SDEU třeba zohlednit jak hospodářskou situaci žadatele o informace, tak obecný zájem na ochraně životního prostředí. Toto posouzení tedy nelze provádět pouze ve vztahu k hospodářské situaci dotčené osoby, ale musí také spočívat na objektivní analýze částky tohoto poplatku. Uvedený poplatek tedy nemůže přesahovat finanční možnosti dotčené osoby ani se v žádném případě nesmí jevit jako objektivně nepřiměřený. Kromě toho samotná skutečnost, že poplatek nemá ve vztahu k hospodářské situaci dotčených osob odrazující povahu, nezavazuje orgán veřejné správy jeho povinnosti dbát rovněž na to, aby veřejnost nepovažovala uvedené poplatky s přihlédnutím k obecnému zájmu na ochraně životního prostředí za nepřiměřené.

Závěrem

Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20 navázal na svoji předchozí judikaturu k právu na informace (např. nález sp. zn. II. ÚS 618/18), v níž konstatoval, že i nadále akcentuje smysl zákona o svobodném přístupu k informacím, tzn. v maximální možné míře umožnit přístup veřejnosti k údajům, které se týkají činnosti povinných subjektů. Sám soudce zpravodaj Vojtěch Šimíček k nálezu ve věci sp. zn. III. ÚS 3339/20 jasně a stručně uvedl: „Kdybych měl jednou větou shrnout to hlavní poselství tohoto nálezu, tak to je taková, že každý povinný subjekt, který musí poskytovat informace o své činnosti, čili státní orgány, samosprávné orgány, při poskytování informací by měl hledat způsoby, jak těm žádostem maximálně vyhovět, a nikoliv důvody, jak to těm žadatelům zkomplikovat, znesnadnit.“⁴²

⁴¹ Čl. 5 odst. 3 směrnice 2003/4/ES.

⁴² Český rozhlas - Radiožurnál, 8. 7. 2021. Dostupné zde: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/police-data-o-kriminalite-ustavni-soud-novinar-nalez_2107080924_dok

Již v mém předchozím příspěvku k aktuální judikatuře Ústavního soudu k právu na informace publikovaném v Českém právu životního prostředí č. 4/2020 (58) jsem uvedl, že „[o]becné závěry a tendence dovozené judikaturou Ústavního soudu v souvislosti s obecným právem na informace *garantovaným* v čl. 17 odst. 1, resp. 5 Listiny lze nepochybně vztáhnout i na uplatňování práva na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny.“ To částečně platí i pro právě představený náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3339/20, jehož podstata a význam spočívá v tom, že povinný subjekt má být v řízení o poskytnutí informací profesionálem znalým práva, který má žadatele procesem poskytování informací provést tak, aby jim bylo v maximální míře vyhověno.

Na rozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, neobsahuje možnost povinného subjektu vyžádat si úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.) ani možnost podmínit faktické poskytnutí informace zaplacením úhrady (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.). Zákon č. 123/1998 Sb. v platném znění v § 10 odst. 3 pouze stanoví, že povinné subjekty jsou v souvislosti se zpřístupňováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli.⁴³ Závěry Ústavního soudu obsažené v nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20, které se týkají oprávněnosti stanovení úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací“ a její výše, tedy za stávající právní úpravy nelze bez dalšího převzít i pro účely zpoplatnění přístupu k informacím o životním prostředí podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny provádí právo na informace o životním prostředí garantované v čl. 35 odst. 2 Listiny.

Nejen pro poskytování obecných informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím (tak jak to konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20), ale také pro poskytování informací o životním prostředí v režimu

⁴³ K tomu je třeba dodat, že vláda ČR se snaží sjednotit podmínky pro poskytování informací obsažené v zákoně č. 106/1999 Sb. a v zákoně č. 123/1998 Sb. Ve vládním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů (sněm. tisk č. 1194/0) proto navrhla doplnit do § 10 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. větu, která zní: „Povinný subjekt může žádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.“. Blíže viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1194>. Přestože jde o transpoziční předpis, jehož účelem je transpozice směrnice 2019/1024/EU (lhůta k transpozici této směrnice do českého práva uběhla dne 17. 7. 2021), lze s ohledem na končící volební období stávající Poslanecké sněmovny PČR pochybovat o tom, že by tato novela byla v letošním roce schválena.

zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, by nicméně mělo být nepřipustné, aby odpovědnost za zdárné vyřízení žádosti přesouvaly povinné subjekty na žadatele a vytýkaly jim nedostatek aktivity tam, kde by měl být s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů aktivní právě správní orgán. Také povinný subjekt v režimu zákona č. 123/1998 Sb. by měl hledat způsoby maximálního vyhovění podané žádosti a nikoliv důvody, jak jejímu vyhovění zabránit. A konečně, z hlediska požadavků čl. 4 odst. 4 Listiny by mělo být dbáno na přezkoumatelnost odůvodnění stanovení úhrady za poskytnutí informací (nejen v režimu zákona č. 106/1999 Sb., ale i v režimu zákona č. 123/1998 Sb.), a to nejen co do její výše, ale i účelnosti a racionality.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Ústavního soudu

Dedikace: Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem „Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2020_004).

THE PAYMENT FOR AN EXCEPTIONALLY EXTENSIVE SEARCH FOR INFORMATION MAY NOT BE MISUSED TO PREVENT ACCESS TO INFORMATION

Summary:

The paper deals with the judgment of the Constitutional Court of 29 June 2021, file no. III. ÚS 3339/20, regarding right to information. According to the Constitutional Court, the payment for an exceptionally extensive search for information may not be misused to prevent access to information. The Constitutional Court (its Third Chamber) upheld the constitutional complaint and set aside the judgment of the Supreme Administrative Court and the Municipal Court in Prague, as they violated the complainant's fundamental right to information under Article 17 paragraph 1, 4 and 5 in conjunction with Article 2 par. 2 and Article 4 par. 4 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and Article 2 par. 3 of the Constitution of the Czech Republic. The essence of the legal opinion of the Constitutional Court lies in the fact that the obligated subject is to be a law-knowing professional in the procedure for providing information pursuant to Article 17 par. 5 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. It is inadmissible for the liable entities to transfer the responsibility for the successful processing of the application to the applicants and to blame them for the lack of activity where the administrative body should be active with regard to the basic principles of administrative activity. The obligated entity should look for ways to maximally comply with the submitted application and not with reasons to prevent its compliance. In view of the requirements of Article 4 par. 4 of the Charter, care should be taken to review the justification for setting a fee for the provision of information not only in terms of its amount, but also in terms of effectiveness and rationality.

Klíčová slova: právo na informace, úhrada, mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, judikatura, Ústavní soud

Key words: right to information, payment, exceptionally extensive search, case law, Constitutional Court



☛ Z JUDIKATURY NSS ČR ☛

ŘÍZENÍ O ODSTRANĚNÍ STAVBY A OCHRANA DOTČENÝCH OSOB PŘED NEČINNOSTÍ STAVEBNÍHO ÚŘADU

Mgr. Adam Novák

Úvod

Nejen při ochraně životního prostředí, ale i v rámci běžného stavebního práva je často problémem neochota stavebních úřadů vymáhat odstranění „černé“ stavby, tedy stavby postavené bez řádného povolení či v rozporu s ním. Tato neochota stavebních úřadů se přitom projevuje nejen v problematičnosti samotného odstranění „černé“ stavby, tedy v koncovce řízení o odstranění stavby, ale také již při samotném zahájení řízení o odstranění stavby. Do nedávné doby v podstatě neexistoval prostředek, jak stavební úřad donutit, aby zahájil řízení o odstranění stavby se stavebníkem, který stavbu bez řádného povolení či rozhodnutí postavil. Dosavadní judikатурní praxe totiž vycházela striktně z doktríny, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným z úřední povinnosti (řízení *ex officio*) a nelze se jeho zahájení domáhat prostřednictvím soudu.

Tato situace se ovšem významně změnila rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 26.3.2021, č.j. **6 As 108/2019-39** (dále jen „**Rozsudek**“)¹.

Skutkový stav

Důvodem pro podání správní žaloby a následně i kasační stížnosti byla situace, kdy žalobkyně jako vlastníka pozemků v k.ú. Kouřim byla dotčena provedením vykácení náletových dřevin a terénní úpravou v okolí golfového hřiště, které se nachází v nedalekém sousedství pozemků žalobkyně. Terénní úpravy přitom byly provedeny nejen na pozemcích sousedících s pozemky žalobkyně, ale dokonce i na jejích pozemcích. Příslušný stavební úřad – Městský úřad Kouřim ovšem dopisem ze dne 17. 1. 2019 žalobkyni sdělil, že se o nepovolenou terénní úpravu nejedná, neboť došlo pouze k vykácení náletové zeleně, obnově travního porostu, výsadbě náhradních dřevin a k drobným terénním úpravám odpovídajícím přírodnímu charakteru lokality, ke kterým není potřeba ani územní rozhodnutí

¹ http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_YKON/2019/0108_6As__1900039A_20210409140854_20210412090042_prevedeno.pdf

o změně využití území a ani stavební povolení. Z tohoto důvodu také odmítl zahájit řízení o odstranění terénních úprav.

Proti tomuto postupu stavebního úřadu se žalobkyně rozhodla bránit cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podanou ke krajskému soudu. Tuto žalobu ovšem krajský soud odmítl s ohledem na to, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným z moci úřední a v daném případě nemohlo k nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“) dojít. Krajský soud přitom vyšel zejména z rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č.j. 4 As 117/2017-46 a jeho právní věty: „**Osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě jejího podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s.**“ Dále pak krajský soud odkázal žalobkyni na civilní soudy.

Žalobkyně se s tímto rozhodnutím nesmířila a proti usnesení o odmítnutí žaloby podala včasnou kasační stížnost, kterou odůvodnila zejména tím, že oproti výše zmíněnému případu není pouze sousedem, ale nepovolená terénní úprava byla částečně provedena i přímo na pozemcích v jejím vlastnictví. Tímto mělo dle názoru žalobkyně dojít k zásahu do jejího veřejného subjektivního práva na ochranu vlastnictví, a to ze strany veřejné moci (nekonajícího stavebního úřadu). Žalobkyně rovněž dovozovala dotčení svého práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí, a to s ohledem na zátěž lokálního ekosystému v důsledku nároků na provoz golfového hřiště. Žalobkyně dále odmítla argument krajského soudu, že ochrana má být žalobkyni případně poskytnuta civilními soudy, a to s odůvodněním, že civilní soud by se zabýval pouze neoprávněností stavby z pohledu soukromého práva, tedy občanského zákoníku a nijak by se nezabýval případným rozporům s veřejným právem.

Postoupení věci rozšířenému senátu NSS

V rámci přezkumu věci dospěl šestý senát NSS, kterému byla daná věc přidělena, k závěru, že judikatura NSS je ohledně možnosti obrany proti správnímu orgánu při nezahájení řízení z moci úřední značně rozporná, byť velké množství předcházejících rozhodnutí vyznívá pro žalobkyni spíše negativně.

Nejstarší judikatura přitom odmítla možnost domáhat se zahájení řízení z úřední povinnosti na základě nečinnosti žaloby.² Později pak byla odmítnuta

² Např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 Ans 10/2006-59 nebo rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, č.j. 4 Ans 6/2006-162: „Řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) může zahájit pouze stavební úřad

obrana prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu.³ Toto NSS v dřívějších rozsudcích (ať o nečinnostních nebo zásahových žalobách) odůvodňoval tím, že řízení zahajované z moci úřední neslouží k ochraně individuálních veřejných subjektivních práv, ale pouze veřejných zájmů.⁴

Dle šestého senátu ovšem není výše uvedený názor v rámci NSS jediný možný, konkrétně zmiňuje rozsudek ze dne 29.8.2008, č.j. 5 As 39/2008-46, který se týká pozemkových úprav a podnětu k jejich provedení: „*Pokud uživatel pozemků v území s nedokončeným scelovacím řízením podávající podnět k zahájení řízení o pozemkových úpravách ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech, prokáže, že je přiměřeně pravděpodobné, že mu svědčí právo zakotvené v § 14 odst. 9 téhož zákona, je třeba považovat důvody, naléhavost a účelnost pozemkových úprav v daném území za opodstatněné, a pozemkový úřad je tudíž povinen řízení o pozemkových úpravách zahájit.*“⁵ Další z rozsudků NSS, který se zabýval možností domáhat se zahájení řízení zahajovaného z úřední povinnosti, se týkal evidence rodných čísel a rodným číslem kódovaných informací.⁶ Zde opět NSS dovodil, že žalobce má právo se domáhat

z moci úřední, nelze ho tedy zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby. Ten, kdo dal k zahájení takového Řízení podnět, se tedy nemůže úspěšně domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení takového Řízení a tuto skutečnost sdělil podatelé.“

³ Např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č.j. 4 As 117/2017-46

⁴ Např. rozsudek ze dne 8. 7. 2009, č.j. 3 Ans 1/2009-58: „*Na tomto místě je ovšem nutné zdůraznit, že podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.*“

⁵ V tomto rozsudku se NSS vyrovnává s oprávněností stěžovatele prostřednictvím nemožnosti se svých práv domáhat soukromoprávní cestou, což jej odlišuje od nepovolené stavby na cizím pozemku řešené v rozsudku NSS ze dne 30.8.2007, 4 Ans 6/2006-162: „*V rozsudku č. j. 4 Ans 6/2006 - 162 pak sice stěžovatelé mohli tvrdit, že se podnětem stavebnímu úřadu k zahájení řízení o odstranění stavby postavené dle jejich názoru neoprávněně na jejich pozemku, domáhají ochrany práva na pokojné užívání svého majetku, ale této ochrany se mohli stěžovatelé účinně domáhat především právními prostředky soukromého práva, konkrétně žalobou na odstranění stavby (neoprávněně postavené na cizím pozemku) podle § 135c občanského zákoníku. V projednávaném případě však stěžovatelka uplatňovala veřejné subjektivní právo, o něž by se v takovém řízení mělo jednat a které je zároveň navíc základním právem dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě; a zároveň se stěžovatelka nemůže domáhat svého nároku jinými právními prostředky.*“

⁶ Rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č.j. 2 As 199/2018-37

ochrany před „nečinností“ příslušného správního orgánu prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu.

Podobným případem byl pak rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č.j. 2 As 285/2016-86, kde v rámci právní věty NSS dovedl, že nezákonným zásahem může být i postup při šetření podnětu dle § 42 SŘ nebo případné sdělení o výsledku jeho šetření.⁷ Tento názor ovšem může dle šestého senátu vést ke dvěma závěrům: (i) vyřízení podnětu je pouze procesním nárokem, který nemá pro žalobce valný význam (postačí, že správní orgán na podaný podnět nějakým způsobem odpoví)⁸ nebo (ii) by mělo dojít k faktickému přezkumu důvodů pro nezahájení řízení.⁹ Druhá varianta přitom dle názoru šestého senátu implikuje existenci veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední. Rovněž tuto konstrukci považuje šestý senát za rozpornou s předchozí judikaturou, dle které nelze vyrozumění o vyřízení podnětu dle § 42 SŘ napadat žalobou proti rozhodnutí¹⁰ nebo žalobou zásahovou.¹¹

Třetí názorový směr v dané problematice pak představuje rozhodovací praxe přímo šestého senátu NSS, kdy tento v rámci řízení týkajícího se odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace¹² dovedl, že dané řízení zahajované z úřední povinnosti je ve skutečnosti řízení na žádost (podnět dle SŘ je v takovém případě nezbytně považovat materiálně za žádost). O „žádost“ se ovšem jedná pouze v případě osob, které danou veřejně přístupnou komunikaci nezbytně potřebují pro přístup ke své nemovitosti. Tento svůj názor pak šestý senát aplikuje i na případ „černé“ stavby s tím, že v případě řízení o odstranění nepovolené stavby není chráněn pouze veřejný zájem na dodržování stavební kázně, ale typicky u vlastníků pozemků a staveb nepovolenou stavbou přímo dotčených má za úkol i ochranu jejich veřejných subjektivních práv. Svoji případnou nečinností totiž stavební úřad předmětnou nepovolenou stavbu „legalizuje“ a omezí dotčené osoby na jejich právu hájit svá práva v rámci řízení o umístění a povolení stavby.

Další podporu svého názoru hledá šestý senát v rozsudku Krajského soudu v Ostravě, který se týkal neochoty stavebního úřadu zahájit exekuci ohledně vlastního pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby.¹³ Krajský soud přitom ve svém rozhodnutí formuloval dvě kumulativní podmínky, které podmiňují přípustnost případné žaloby na ochranu před nezákonným zásahem: (i) řízení bude

⁷ „Postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jen pokud zasahují do práv oznamovatele.“

⁸ Viz. Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, č.j. 9 Ans 8/2011-62

⁹ Např. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2017, č.j. 3 As 65/2017-51

¹⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 9. 2012, č.j. 1 As 93/2009-273

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2016, č.j. 3 As 141/2015-29

¹² Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128

¹³ Rozsudek KS v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, č.j. 22 A 86/2015-68

sloužit k ochraně subjektivního práva žadatele a (ii) k ochraně tohoto subjektivního práva neexistuje žádný jiný prostředek. Tomuto odpovídá i rozhodovací praxe civilních soudů, které se odmítají zabývat námitkami imisí z existujících staveb, a to s odkazem na to, že tyto námitky měl žalobce vznést v rámci stavebního řízení.

S ohledem na výše zmíněné pak dospěl šestý senát k závěru, že v daném případě by došlo k nezákonnému zásahu, pokud by se prokázalo, že stavba golfového hřiště měla podléhat povolovacímu režimu dle stavebního zákona a stavební úřad v dané věci nekonal. Dále pak šestý senát dovodil, že případnou civilní žalobu nelze považovat za prostředek ochrany, který by vylučoval přípustnost zásahové žaloby dle § 85 SŘS, protože se má jednat o prostředek v rámci veřejné správy a správního soudnictví. Na druhou stranu ovšem omezil případné použití zásahové žaloby, a to dvěma podmínkami: 1) protiprávní stav, k jehož nápravě má řízení sloužit, se přímo dotýká hmotných práv žalobce a 2) v rámci veřejné správy není jiný nápravný prostředek, resp. jej musí žalobce neúspěšně vyčerpat.

V návaznosti na tento svůj názor pak šestý senát formuloval následující dotaz rozšířenému senátu NSS: „*Může se žalobce bránit ve správním soudnictví žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy provedené jinou osobou? Pokud ano, za jakých podmínek? Pokud ne (resp. pokud nejsou příslušné podmínky splněny), má správní soud žalobu odmítnout, nebo zamítnout?*“

Samotné posouzení věci NSS

V rámci vlastního posouzení věci se rozšířený senát NSS zabýval hned několika rovinami případu, které postupně v odůvodnění Rozsudku popsal.

V první části posouzení věci se rozšířený senát NSS věnoval obecně rozdílům mezi prostředky k ochraně subjektivního a objektivního práva, zvláště pak podstatě řízení z moci úřední jako projevu dozorcí pravomoci správního orgánu.¹⁴ Rozšířený senát NSS uvádí, že žalobkyně v podstatě usiluje o změnu uvedené dichotomie správního řízení (resp. o změnu judikatury správního soudnictví), a to v návaznosti na čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Dle názoru NSS dichotomie správního řízení není v obecné rovině v rozporu s ústavním pořádkem, což dokládá i stanoviskem pléna Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/2000. Na druhou stranu rozšířený senát NSS uvádí, že SŘS má zajistit ochranu osob v případech, kdy veřejná správa vstupuje/zasahuje do právní sféry těchto osob. V takovém případě nelze na základě dichotomie správního řízení omezovat právo na přístup k soudní ochraně.

¹⁴ K pochopení dichotomie mezi řízením z moci úřední a řízením na žádost odkazuje NSS i na již poměrně starší judikaturu, např. náleze ze dne 2. 9. 1919, Boh. A. 166.

V další části Rozsudku se rozšířený senát zabývá tím, zda samotné řízení o odstranění stavby zasahuje do právní sféry osoby, která podala podnět k jeho zahájení. Zde rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že obecně tomu tak není, neboť podnět k zahájení řízení o odstranění stavby (podnět ve smyslu § 42 SŘ) může podat jakákoliv osoba a o jeho vyřízení se nevydává žádné rozhodnutí. Výše zmíněný názor se však dle rozšířeného senátu NSS netýká případů, kdy je podatelem podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby vlastník pozemku, na kterém je stavba provedena, případně vlastník sousední nemovitosti. V tomto směru odkázal rozšířený senát na své usnesení ze dne 29. 5. 2019, č.j. 2 As 187/2017-264, dle kterého není a nemůže být oddělení ochrany veřejného zájmu a právní sféry osob naprosto rigidní a absolutní.¹⁵ Pokud by tomu tak totiž bylo, došlo by k odepření přístupu k soudní ochraně pro vlastníka pozemku nebo vlastníka sousedního pozemku, což je dle názoru rozšířeného senátu NSS nezbytné označit za protiústavní, a to s ohledem na čl. 36 LZPS. Rozšířený senát v tomto směru dále argumentuje obecným právním principem, dle kterého se nikdo nemůže domoci lepšího postavení na základě svého protiprávního jednání, k čemuž by v daném případě došlo, neboť by došlo k omezení možnosti vyjádřit své námitky u osob, které by se jinak mohly stát účastníky územního nebo stavebního řízení. Případné řízení o odstranění stavby (či řízení o dodatečném povolení stavby) tak představuje účinný způsob ochrany osob, jejichž práva byla předchozím postupem stavebníka porušena. Rozšířený senát NSS se v této části odůvodnění Rozsudku rovněž zabývá možností odkazu případných žalobců do civilního řízení a dochází k závěru, že toto není možné, protože se ve své podstatě nejedná o otázku vlastnického práva, ale o přezkum postupu stavebního úřadu, který nezahájil řízení o odstranění stavby, i když dle tvrzení žalobce nebyla řádně povolena. Ohledně zásahů do vlastnického práva ze strany správních orgánů a ochrany proti těmto zásahům odkazuje rozšířený senát NSS na předchozí rozhodovací praxi NSS, ze které vyplývá, že nelze směřovat ochranu vlastnického práva jako takovou a ochranu před veřejnoprávním zásahem do něj.¹⁶ Rozšířený senát se pak dále věnuje i rozdílu mezi ochranou poskytovanou civilními soudy u „neoprávněných“ staveb a ochranou poskytovanou správními úřady a správními soudy u staveb „nepovolených“. Stavbu neoprávněnou a stavbu nepovolenou přitom nelze směřovat.¹⁷ Z tohoto pak rozšířený senát

¹⁵ Usnesení NSS ze dne 29. 5. 2019, č.j. 2 As 187/2017-264: „úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele“.

¹⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 As 11/2003-50.

¹⁷ Pro rozhodnutí, zda je stavba neoprávněná či nikoliv není přitom rozhodné, zda byla postavena s nebo bez veřejnoprávního povolení.

NSS dovozuje, že v daném případě nemá žalobkyně k dispozici ani jednoznačnou a efektivní ochranu v rámci řízení u civilních soudů.

Dále rozšířený senát NSS řeší otázku, jakým způsobem se může dotčená osoba bránit proti pasivitě příslušného stavebního úřadu. Stavební úřad přitom dle § 129 odst. 2 SZ nemá prostor k uvážení, zda bude řízení o odstranění stavby zahajovat, pokud jsou splněny podmínky ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) SZ.¹⁸ Rozšířený senát NSS zejména vylučuje žalobu proti rozhodnutí (v daném případě žádné rozhodnutí stavebního úřadu neexistuje) a dále vylučuje i nečinnostní žalobu, protože případný podnět žádné řízení nezahajuje. Řešení dle rozšířeného senátu přitom nepřináší ani § 142 SŘ¹⁹, neboť i když by bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu, tak by to žalobkyni nijak nepomohlo, protože by si stále nemohla „vynutit“ zahájení řízení o odstranění stavby. Jediným možným prostředkem je tak dle názoru rozšířeného senátu NSS pouze zásahová žaloba.

Rozšířený senát NSS se v Rozsudku dále zabývá použitelností výše uvedeného závěru i mimo řízení o odstranění stavby a dospívá k názoru, že závěr formulovaný v Rozsudku je uplatnitelný i v jiných případech řešených veřejným právem. Dodává ovšem, že ve většině případů nezahájení řízení z úřední povinnosti se nebude jednat o dotčení hmotných subjektivních práv, a to s ohledem na to, že podněty dle § 42 SŘ může podávat kdokoliv. Rozšířený senát NSS přesto dále odkazuje na moderní pojetí dozorčích pravomocí správních orgánů, kdy dnes již není jednotlivec chráněn pouze před neústavními zásahy veřejné moci, ale je chráněn i před rušením nebo omezováním základních práv ze strany třetích osob. V takových případech se přitom jedná o pozitivní závazek státu k ochraně základních práv, k jehož porušení dojde, pokud veřejná moc nekoná, i když podle objektivního práva konat má.²⁰ Ohledně těchto závěrů odkazuje rozšířený senát NSS i na některé další evropské právní systémy (Estonsko a Nizozemsko), které umožňují v určitých případech domáhat se zahájení řízení *ex officio*. Na základě výše uvedeného (tedy, že uplatnění podnětu dle § 42 SŘ obecně žádné veřejné subjektivní právo nezakládá, ale na druhou stranu může v některých případech nezahájením řízení z moci úřední dojít k zásahu do základních práv podatelů podnětu), formuluje rozšířený senát dva komplexy podmínek, při jejichž splnění se může podatel podnětu domáhat přezkumu nečinnosti správního orgánu u soudu:

¹⁸ „Stavební úřad nařídí odstranění stavby...vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena“

¹⁹ K jeho použití vyzývá soudce Aleš Roztočil v rámci svého disentu.

²⁰ Např. nález Ústavního soudu ze den 15. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3481/10

1) První komplex podmínek

- V prvé řadě se musí jednat o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu – ten nezahájil řízení z moci úřední v rozporu se zákonem.
- Zároveň se nesmí jednat o subjekt, který by se eventuálně nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí, které by případně z takového řízení vzešlo (např. by se touto žalobou nemohl domáhat poškozený zahájení přestupkového řízení, protože ani v případném přestupkovém řízení nemůže napadat výrok o vině nebo trestu).

2) Druhý komplex podmínek

- Nesmí existovat jiné správní řízení či jiný moment, kdy dotčená osoba mohla nebo by v budoucnu mohla chránit své subjektivní hmotné právo, a to ať už v rámci veřejné správy nebo před správním soudem. Touto podmínkou se přitom vylučují i osoby, které takové své právo nevyužily.
- Rovněž by nemělo jít o případy zneužití práva, a to zejména v případě stavebně-právní oblasti, kde jsou účastníci často emočně zainteresováni.

V návaznosti na výše uvedené podmínky se rozšířený senát NSS věnuje i subsidiaritě soudní ochrany u předmětného typu zásahové žaloby. Zde dovozuje, že v daném případě se nelze spokojit pouze s konstatováním, že zde žádný jiný prostředek ve smyslu § 85 SŘS není.²¹ Toto vychází zejména ze skutečnosti, že pokud by byla připuštěna takováto myšlenka, mohlo by docházet k případům, že by se správní orgán o své „nečinnosti“ vůbec nedozvěděl. Tento postup by tak byl v naprostém rozporu se zásadou subsidiarity správního soudnictví. Zároveň by mohlo docházet k situacím, kdy by správní orgán v podstatě ani nedostal možnost ochránit zákonnost (k jejíž ochraně jsou řízení z moci úřední mj. určena), ale ani subjektivní právo případného žalobce. Rozšířený senát NSS tak dovozuje, že u daného typu zásahové žaloby je nezbytné podat podnět podle § 42 SŘ, který představuje jiný prostředek ochrany uvedený v § 85 SŘS – bez podání podnětu totiž nemůže dojít ke zkrácení práv žalobce. V souvislosti s případnou neaktivitou správního orgánu, kterému byl podnět předán, pak odkazuje rozšířený senát ještě na nezbytnost trvat na uplatnění podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu, protože primárně má zjednat nápravu veřejná správa a nikoliv soud. S tímto pak souvisí i to, který subjekt je pasivně legitimován v rámci soudního řízení – dle názoru rozšířeného senátu NSS by jím měl být „prvostupňový“ správní orgán, neboť ten je příslušný k zahájení případného řízení a ten se i dopouští nezákonného zásahu. Zde si ovšem autor dovolí poznamenat, že otázkou zůstává, zda se v podstatě stejného jednání nedopouští i nadřízený správní or-

²¹ Srov. S rozsudkem NSS ze dne 5. 12. 2017, č.j. 1 Afs 58/2017-42

gán, když nekoná v souladu s § 80 odst. 2 SŘ a proti nečinnosti „prvostupňového“ správního orgánu nezakročí.

Po posouzení podmínek, na základě jejichž splnění je možné podat zásahovou žalobu, přistoupil rozšířený senát NSS k problematice, co by následně u tohoto typu zásahové žaloby mělo být předmětem přezkumu ze strany krajského soudu. Zde rozšířený senát poukázal zejména na to, že předmětem přezkumu by mělo být pouze to, zda mělo být řízení zahájeno či nikoliv – tedy pouze otázka splnění podmínek pro zahájení řízení z moci úřední. Nesmí přitom docházet k nahrazování činnosti správního orgánu. Dále se rozšířený senát NSS zabývá tím, jak by měl u tohoto nového typu zásahových žalob vlastně vypadat petit žaloby. Zde doporučuje, aby výrok obsahoval určení, zda je zásah nezákonný, a případně v dalším výroku zákaz směřovaný správnímu orgánu, aby v zásahu pokračoval. Pro účely správně vydaného výroku si ovšem musí krajský soud v první řadě se žalobcem vyjasnit, zda se jedná o žalobu „zápůččí“ (tedy zásah správního orgánu stále trvá) nebo určovací (zásah již byl ukončen). V daném případě se přitom bude v drtivé většině jednat o zápůččí žaloby. Dále se pak rozšířený senát NSS zabýval již jen možnostmi zjednodušení soudního výroku, kdy s ohledem na jeho srozumitelnost a vykonatelnost může být druhý výrok o zákazu určitého zásahu formulován tak, že soud přikáže správnímu orgánu zahájit řízení a nemusí toto opisovat podobnou formulací jako v § 82 SŘS.²²

Odlišné stanovisko soudce Aleše Roztočila

S výše uvedenou argumentací rozšířeného senátu NSS nesouhlasí soudce Aleš Roztočil, dle jehož názoru vede vyslovený názor k popření dichotomie správního řízení a v podstatě i dozorové činnosti veřejné správy. V tomto směru dále argumentuje i tím, že v důsledku vysloveného názoru rozšířeného senátu NSS může dojít k omezení akceschopnosti veřejné správy při dozorové činnosti, neboť nebude možné přistoupit k posouzení, zda je její zásah nezbytný.

Rovněž poukazuje na to, že se v takovém případě může stát určitá „nárokovatelnost“ řízení zahajovaného z úřední povinnosti zbraní v rukou účastníků, kteří mezi sebou vedou „pouze“ občansko-právní spory.

Jako alternativu k způsobu řešení zvoleného rozšířeným senátem NSS navrhuje využití § 142 odst. 1 SŘ²³, prostřednictvím kterého by mohl dotčený účastník

²² „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

²³ „Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.“

získat rozhodnutí, které by určilo, zda je stavba řádně povolena či nikoliv. Zároveň je pak takové rozhodnutí možné přezkoumat ze strany správního soudu.

Závěr

Lze shrnout, že rozšířený senát NSS svým Rozsudkem umožnil osobám, jejichž práva jsou dotčena nečinností veřejné správy spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, domáhat se ochrany před správními soudy.

Přestože se daná věc týkala nezahájení řízení o odstranění stavby (a lze předpokládat, že v tomto směru bude tento prostředek ochrany i nejčastěji používán) nelze pominout, že rozšířený senát NSS nevyloučil jeho použití i v jiných řízeních zahajovaných z moci úřední, a to za podmínek, že splní požadavky kladené tímto Rozsudkem:

- 1) **nezahájení řízení ex officio je v rozporu se zákonem;**
- 2) **subjekt by se mohl proti případnému rozhodnutí vydanému v řízení zahajovaném ex officio bránit správní žalobou;**
- 3) **není zde jiný okamžik, kdy subjekt může uplatnit ochranu svého subjektivního práva;**
- 4) **nejedná se o případ zneužití práva.**

Zároveň přitom případný žalobce musí před podáním žaloby proti nezákonnému zásahu uplatnit podnět dle § 42 SR, aby tak umožnil správnímu orgánu, aby se o dané věci dozvěděl a případně v ní sám jednal.

O autorovi: *Mgr. Adam Novák je interní doktorand Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Příspěvek byl vytvořen s podporou vědeckého programu Univerzity Karlovy Q 02 Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání.*

Abstract

This article summarizes the judgment of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, which significantly changes the direction of its existing case law, and significantly expands the possibilities of judicial protection for entities affected by intervention in their subjective rights due to failure to initiate ex officio proceedings by the relevant administrative body. Such an intervention often occurs within the construction proceedings, resp. in cases where the relevant building authority refuses to initiate proceedings to remove a building that was built without a proper permit or in conflict with it and at the same time the rights of the owners of the neighbouring land were affected. In this important judgment, the Supreme Administrative Court then formulates the conditions under which the entity concerned may seek judicial protection in such cases.

Key words: Construction proceedings; ex officio proceedings; Supreme Administrative Court; removal of the building

Klíčová slova: Stavební řízení; řízení ex officio; Nejvyšší správní soud; odstranění stavby



 RECENZE A ANOTACE

Karolina ŽÁKOVSKÁ. *La protection de la biodiversité marine en droit international: à la recherche d'un cadre d'harmonisation d'une réglementation disparate*, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 460 s.

Recenzovaná publikace je rozsáhlá, francouzsky psaná monografie, která vznikla na základě doktorské disertační práce autorky, kterou obhájila na konci roku 2015 na Université de Nantes. Protože to původně měla být disertace pod dvojím vedením (*Thèse en cotutelle*), kniha obsahuje kromě obvyklé předmluvy z pera autorky také další dvě předmluvy. První z nich napsal prof. Jean-Pierre Beurier, emeritní ředitel tamního Centra pro mořské a oceánské právo, který byl školitelem JUDr. Žákovské v Nantes. Je známým francouzským představitelem v oboru mezinárodního práva životního prostředí, spoluautorem velmi známé francouzské učebnice, napsané společně s prof. Alexandre Kisseem, dnes již zesnulým doyenem tohoto oboru.¹ Druhá předmluva pochází od prof. Milana Damohorského, vedoucího katedry práva životního prostředí PF UK a českého školitele JUDr. Žákovské.

Téma této monografie, tedy ochrana mořské přírodní rozmanitosti (biodiverzity) v mezinárodním právu, je přinejmenším v českém kontextu zcela nové a průkopnické. Bylo tomu tak ovšem nejen v české nauce.

Ještě v době, kdy autorka pracovala na původní disertační práci, těžko mohla vědět, že o několik let později Valné shromáždění OSN rozhodne o svolání mezinárodní konference, která má za úkol přípravu textu smlouvy (mezinárodního právně závazného instrumentu). Ten má v souladu s Úmluvou OSN o mořském právu (1982) upravit uchování a udržitelné využívání mořské biologické diverzity v oblastech za hranicí národní jurisdikce.² Od svolání konference se již konala tři zasedání, po přestávce způsobené pandemií Covid-19 je svoláno čtvrté zasedání v New Yorku od 16. do 27. srpna 2021. A třebaže Česká republika je vnitrozemským státem, jako smluvní strana Úmluvy o mořském právu se také účastní jednání konference. Díky spolupráci naší fakulty s Ministerstvem zahraničních věcí, kterou dlouhodobě udržuje nejen autor této recenze, se JUDr. Žákovská jako expertka české delegace účastní těchto jednání. To samo o sobě jednoznačně svědčí o aktuálnosti a společenském významu tématu, které ve své práci důkladně zpracovala.

¹ Viz Beurier, J.-P., Kiss, A., *Droit international de l'environnement*. 3e édition, Paris: Pedone, 2017.

² GA Res. 72/249 (24.12.2017).

Úkolem recenzenta je ovšem nejen poukázat na praktický význam publikace, ale především rozebrat obsah a vědecký přínos posuzované monografie. I z toho hlediska si práce zaslouží mimořádnou pozornost.

V prvé řadě bych chtěl zdůraznit velmi promyšlenou a propracovanou strukturu monografie. Kdo nikdy běžně nečetl francouzskou právníckou literaturu, může být trochu překvapen přísnou strukturou. Práce je totiž kromě úvodu a závěru členěna do tří velkých částí, které jsou pak dále dělené vždy do dvou titulů, ty zase do dvou kapitol a subkapitol. Naopak, čtenář důvěrně obeznámený s klasickou strukturou francouzských disertací a jiných prací zase ví, že tyto se většinou dělí do dvou základních částí, atd. Od tohoto klasického (nepsaného, ale ortodoxně dodržovaného) pravidla se JUDr. Žáková mírně odchýlila tím, že materii rozdělila do tří hlavních částí. To by asi někteří francouzští profesori kritizovali, ale z pohledu recenzenta je toto členění plně zdůvodněné.

V první části je totiž představena mořská biodiverzita jako přírodní zdroj, který je předmětem pravidel, jež umožňují jednostranný a téměř neomezený přístup k takovým zdrojům. Na jedné straně většina přímořských států využila maximální šíře (200 námořních mil) pro vymezení své výlučné ekonomické zóny, na druhé straně všechny státy mohou v zásadě využívat zdrojů volného moře. Jinak řečeno, právní režim využívání a ochrany mořských biologických zdrojů, včetně biodiverzity, tak závisí na místě (prostoru), kde se nacházejí (pod jurisdikcí pobřežních států nebo mimo jejich jurisdikci). Kromě toho, na což upozorňuje druhá kapitola (titre) této části knihy, přístup k některým sdíleným zdrojům také závisí na úpravě *ratione materiae*, tedy na určitém, byť jen dílčím právním omezení volnosti států při rybolovu a podobné těžbě, a to s cílem racionálního využívání biologických zdrojů moře. Autorka vymezuje pojem „sdílené zdroje“ jako „přírodní zdroje, které nejsou plně podřízené výlučné kontrole jediného státu, ale které nejsou zároveň společné všem státům“. Příkladem úpravy je Dohoda o rybích hejnech (1995), která je prováděcí dohodou k Úmluvě OSN o mořském právu.

Recenzentovi je přístup autorky blízký a evokuje mu klasické dílo francouzského profesora René-Jean Dupuy s názvem „l'Océan partagé“, tedy rozdělené či sdílené moře, resp. oceán.³ Autor tam tehdy kriticky analyzoval jednání konference OSN vedoucí k rekodifikaci mořského práva v Úmluvě OSN (1982). Tehdejší problém spočíval ve snahách pobřežních států o rozšíření svých výlučných práv na úkor volného moře v úsilí rozvojových zemí o prosazení konceptu „společného dědictví lidstva“, v dnešní situaci se hraje o využívání, regulaci a ochranu biologických zdrojů moře, včetně mořské biodiverzity.

³ Viz Dupuy, R.-J., *L'Océan partagé: Analyse d'une négociation, 3e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, Paris: Pedone, 1979.

Druhá část knihy se pak zabývá mořskou biodiverzitou (jako ohroženou přírodou), která je předmětem pravidel na jejich ochranu. Ta mají však dílčí či selektivní charakter. Zvláštní pozornost autorka věnuje jednak ochraně cílené na druhy živočichů; příkladem je Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (1979). Druhá kapitola pak zkoumá opatření cílená na určité prostory. Zde se jedná o chráněné mořské oblasti. Globální úmluvy, které předvídají zřizování chráněných oblastí, se přímo nezabývají mořskými oblastmi, ale jsou potenciálně využitelné. Více se zde uplatňují dokumenty *soft law*, jako Cíle z Aichi pro biologickou rozmanitost (2010). Propracovanější je úprava na regionální úrovni, ale není rovnoměrně zastoupená (příkladem může být oblast severovýchodního Atlantiku). Zřizování chráněných mořských oblastí dále od pobřeží ovšem naráží také na obecný právní režim volného moře.

Vyvrcholením monografie a úspěšným pokusem o syntézu je pak třetí část, která pojímá mořskou biodiverzitu jako určitou komplexitu (celek), kterou je třeba zachovat. Autorka si je vědoma omezení a roztržičnosti právní úpravy, kterou popsala v předchozích částech, a doporučuje překonání této roztržičnosti aplikací obecných principů mezinárodního práva životního prostředí. I tato část je rozdělena na dvě kapitoly. V první z nich analyzuje principy zaměřené na zvýšení kvality rozhodování v zájmu odpovědného rozhodování států. Jde zde především o povinnost posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), kterou potvrdil jako obvyčejové pravidlo Mezinárodní soudní dvůr ve věci Celulózky na řece Uruguay (Argentina v. Uruguay, 2010) a Mezinárodní tribunál pro mořské právo ve svém posudku „Odpovědnost a povinnosti států, které navrhly osoby a entity, v rámci činností vykonávaných v Oblasti“. Druhá kapitola se zabývá principy zaměřené na adaptivní řízení lidských činností. Zde je představen princip předběžné opatrnosti, jehož význam v mezinárodních dokumentech o životním prostředí se zvyšuje. Jde patrně o potenciálně obvyčejovou normu mezinárodního práva.

Celá monografie je zakončena obsáhlým a zdařile shrnujícím závěrem, který prokazuje nejen hluboké teoretické znalosti autorky, ale i její smysl pro realitu fungování mezinárodního práva. Správně zde zdůrazňuje, že specifika úpravy mořské biodiverzity, včetně její roztržičnosti, je možné překonat. Spíše než vytváření nových pravidel autorka doporučuje důsledné uplatňování existujících pravidel a jejich integraci prostřednictvím principů práva životního prostředí. Současně však nevylučuje tvorbu nových pravidel a zde poukazuje právě na výše zmíněné (a dosud neukončené) jednání mezinárodní konference k přípravě dohody o ochraně biodiverzity v prostorech za hranicemi národní jurisdikce.

Na závěr nezbyvá než zhodnotit recenzované dílo. Jde nesporně o vynikající monografii, která představuje přínos nejen pro českou právní vědu, ale má – díky svému tématu, jazyku a způsobu zpracování – mezinárodní přesah. Lze ji rozhod-

ně doporučit všem odborníkům a zájemcům o tuto tematiku a obecněji i trendy v mezinárodním právu životního prostředí a mořském právu.

Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

**La protection de la biodiversité marine en droit international :
à la recherche d'un cadre d'harmonisation d'une réglementation disparate.**

Summary

The peer-reviewed publication is an extensive monograph written in French, based on the author's doctoral dissertation, which she defended at the end of 2015 at the Université de Nantes. The topic of this monograph, the protection of marine natural diversity (biodiversity) in international law, is, at least in the Czech context, completely new and pioneering. The author of the peer-reviewed monograph Karolina Žáková works as a senior lecturer and research assistant at the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University.

Key words: marine biodiversity, marine natural resource, law of sea, biodiversity protection



Jitka JELÍNKOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 548. ISBN 978-80-7676-021-9 (váz.).

Než se budu věnovat samotnému komentáři Jitky Jelínkové, rád bych zmínil, že kniha je na str. XV až XVII opatřena odbornou předmluvou, kterou napsal JUDr. Svatomír Mlčoch, emeritní náměstek ministra životního prostředí. Byl to právě on, jeden z klíčových právníků, kteří stáli před 31 lety u přijetí zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ve stručném, ale výstižném textu podává zamyšlení nad obdobím vzniku zákona i o jeho následných klíčových změnách, ať těch pozitivních nebo i negativních. V předposledním odstavci předmluvy JUDr. Mlčoch vyjadřuje obavy z návrhu nového stavebního zákona a jeho negativních dopadů do ochrany přírody. Myslím, že leckomu z nás mluví z duše.

Ostatně o nepříznivém legislativním vývoji, kterým zákon o ochraně přírody a krajiny v posledních letech prochází, a to nejen v souvislosti s novým stavebním zákonem, píše Jitka Jelínková i ve svém úvodu na str. XIX-XX. Souhlasím s ní, pokud v závěru svého úvodu poznamenává, že „*I za těchto okolností, či právě za nich, je třeba trvat na tom, že postupy a správní akty vyžadované komentovaným zákonem nemají být vyprázdněné formality neboli zbytečné úřadování, ale nástroje ke skutečné ochraně přírody a krajiny jako důležitého veřejného zájmu.*“. Autorka uzavřela právní stav publikace k 2. únoru 2021, předpokládám, že někdy k tomuto datu psala i svůj krátký úvod. Nemohla tedy, na rozdíl ode mne, který psal tuto recenzi v létě 2021, ještě vědět, jak to v legislativním procesu s navrhovanou stavebněprávní a související legislativou dopadne. Určitě však tušila.

Sluší se uvést některé personálie. Především, JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D., je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Přírodovědecké fakulty téže univerzity. Od roku 2001 pracovala na České inspekci životního prostředí (ČIŽP), od roku 2003 do června 2015 byla vedoucí právního odboru ředitelství ČIŽP. V současné době působí jako poradkyně, konzultantka, lektorka a externí vysokoškolská pedagožka. Dlouhá léta je členkou rozkladové, výkladové a legislativní komise ministra životního prostředí. V oblasti publikační je zkušenou a aktivní autorkou či spoluautorkou řady odborných publikací z oblasti práva životního prostředí a správního práva. Připomeňme alespoň *Jelínková, J., Havelková, S. Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 1. vydání 2018, druhé vydání 2021* nebo *Jelínková, J., Tuháček, M. Právní vztahy k dřevinám, praktický průvodce. 2., aktualizované vydání. Praha: GRADA Publishing, 2018* nebo *Jelínková, J., Tuháček, M. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.*

Nyní tedy napsala pro nakladatelství Wolters Kluwer praktický komentář k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ke struktuře komentáře

je třeba poznamenat, že po zmíněné předmluvě JUDr. Mlčocha a úvodu autorky (a seznamu použitých zkratk) následuje komentář k zákonu o ochraně přírody a krajiny ve struktuře jednotlivých paragrafů rozdělených do částí a hlav, resp. dílů zákona č. 114/1992 Sb.

U jednotlivých paragrafů autorka uvádí svůj komentář, který často člení na jednotlivá témata, uvozená autorčiným nadpisem. Komentáře jsou stručné, avšak výstižné. Klíčová slova uvádí autorka v textu tučně. U některých komentovaných paragrafů se v textu komentáře objevuje v dnešní době v odborných publikacích i z oblasti práva tolik oblíbená forma tzv. šedých boxů s většinou jednoodstavcovou poznámkou nadepsanou slovy „*Pro praxi*“. Jak v oněch „šedých boxech“, tak i v „normálním“ komentáři autorka hojně odkazuje na judikaturu, metodické pokyny a výkladová stanoviska veřejné správy a odborné publikace z oblasti právní doktríny. Jen trochu škoda, z uživatelského hlediska bych uvítal, kdyby byl třeba za každým komentovaným paragrafem ještě shrnující seznam použité judikatury.

Těžiště komentáře je ve výkladu nejfrekventovanějších ustanovení obecné ochrany přírody a krajiny (zde zahrnuje komentář k ustanovením § 1 až 13 téměř pětinu knihy, což zasluhuje malý obdiv) a průřezových otázek typu účasti veřejnosti (autorka reflektuje i aktuální nálezy Ústavního soudu ČR k § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb., kterým je Pl.ÚS 22/17 ze dne 2. 2. 2021) či použití právních nástrojů ochrany přírody administrativního charakteru či nástrojů právní odpovědnosti. Autorka samozřejmě komentuje i ustanovení týkající se zvláštní územní a druhové ochrany, byť tyto dvě části zabírají dohromady také jen cca. pětinu knihy, zde to však považuji za malý mínus).

Samotný komentář Jitky Jelínkové má 496 stran, po závěrečné komentované deváté části zákona následuje i otištění jednotlivých příloh zákona ve znění dle právního stavu k únoru 2021, doprovázené vybranými ustanoveními novel zákona, přičemž k přílohám a vybraným ustanovením novel zákona již autorka komentář neprovádí.

Pokud jde o seznam použité literatury na str. 521, jedná se o poněkud malý výčet, čtyři komentáře, z toho tři k zákonu o ochraně přírody a krajiny, dále tři jiné publikace, vztahující se k přestupkům a ochraně dřevin a čtyři odborné články z oblasti práva ochrany přírody. Více nic. Avšak její kniha je především praktickým komentářem, proto uvádím, že z dalších stránek (522-524) je patrné, že autorka pracovala velmi často se stanovisky a metodickými pokyny Ministerstva životního prostředí a se závěry poradního sboru ministra vnitra.

Shrnu-li, Jitka Jelínková zamýšlela přinést praktický komentář k uplatňování zákona o ochraně přírody a krajiny, který by sloužil především široké praxi orgánů ochrany přírody a dalších správních orgánů, jejichž působnost se zájmů ochrany přírody a krajiny dotýká. A to se jí myslím povedlo. Text komentáře je svižný, ne-

zatížený detaily, odkazující přehledně na relevantní judikaturu především českých soudů a na relevantní odbornou literaturu.

Pokud by se chtěl čtenář či odborný uživatel recenzované knihy dozvědět něco blíže o věcném a právním základu komentovaných paragrafů zejména zvláštní územní a druhové ochrany z pohledu mezinárodního a evropského práva, včetně judikatury Soudního dvora EU, tomu bych doporučil jiné komentáře, zejména *Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2018*, nebo *Stejskal, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016*. Avšak pokud jde o výklad Jitky Jelínkové z hlediska potřeby praxe správních orgánů, obcí či spolků působících v oblasti ochrany přírody a krajiny, lze jej bezpochyby doporučit v jejím rozsahu a pojetí i v případě paragrafů týkajících se zmíněné zvláštní ochrany přírody a krajiny.

Závěrem tedy lze říct, že kniha JUDr. RNDr. Jitky Jelínkové, Ph.D. zaplní určitou mezeru na trhu s publikacemi z oblasti práva ochrany přírody a krajiny. Soudím, že tento nový formát komentáře (dosavadní komentáře jiných autorů k zákonu o ochraně přírody a krajiny byly většinou teoretičtěji zaměřené) se především v praxi setká s vřelým přijetím a poptávkou. Z pozice akademického pracovníka si však dovoluji tuto knihu doporučit i našim studentům veřejných vysokých škol. Může totiž přinést své do odborného diskurzu i v oblasti vědy a teorie práva životního prostředí.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

REVIEWED PUBLICATION

Jitka Jelínková: *Nature conservation and landscape prevention Act. Practical commentary.* Prague: Wolters Kluwer, 2021.

Summary

The paper is a review of an monograph called Nature conservation and landscape prevention Act. Practical commentary. The focus of the commentary is on the interpretation of the most frequent provisions of general nature and landscape protection (here the commentary on the provisions of § 1 to 13 includes almost a fifth of the book) and cross-sectional issues such as public participation (the author also reflects the brand new Judgement of Constitutional Court of the Czech Republic No. Pl. ÚS 22/17 of 2. February 2021) or the use of administrative instruments of nature protection or instruments of legal responsibility. Of course, the author also comments on the provisions concerning special territorial and species protection in the Czech Nature Conservation and Landscape Protection Act No. 114/1992 Coll.

Keywords: nature conservation, landscape protection, administrative instruments, public participation



GRYGAR Tomáš, FRUMAROVÁ Kateřina, Horák Ondřej, MASARIK Marek. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 316 s., ISBN 978-80-7598-968-0 (váz.), ISBN 978-80-7598-969-7 (e-pub), ISBN 978-80-7598-970-3 (mobi)

Počátkem roku 2021 vydalo Nakladatelství Wolters Kluwer ČR vědeckou monografii nazvanou *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*, která komplexně pojednává o institutu vyvlastnění v českém právu. Tato publikace, jejíž právní stav vychází ze dne 1. 1. 2021, je společným dílem čtyřčlenného autorského kolektivu. Jeho členové pochází z okruhu Právnické fakulty Univerzity Palackého (UP) v Olomouci. Vedoucím autorského kolektivu byl JUDr. Tomáš Grygar (interní doktorand na katedře správního práva a finančního práva PFUP), jeho dalšími členy byla doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. (vedoucí téže katedry), doc. JUDr. Ondřej Horák, Ph.D. (působící na katedře teorie práva a právních dějin PFUP, jakož i na katedře dějin státu a práva PFMU) a Marek Masarik (student PFUP). Publikace je jedním z výstupů vědeckého projektu podpořeného Interní grantovou agenturou UP v Olomouci (IGA – *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*) realizovaného v letech 2018–2020.

Záměrem autorů bylo poskytnout čtenářům komplexní pohled na právní otázky spojené s vyvlastněním v rozsahu, v jakém je jiné právní publikace nenabízí. Až dosud byl této problematice věnován prostor pouze v časopisecké literatuře, ve dvou stručných komentářích k zákonu o vyvlastnění (B. Vlachová, 2018 a J. Hanák a kol., 2020) a v monografiích, které se však zabývají vyvlastněním ve vazbě na konkrétní specifickou oblast, jako jsou ochrana mezinárodních investic (B. Vlachová, 2018) nebo ochrana životního prostředí (J. Hanák, 2015). Předestřený záměr se autorům naplnit podařilo, neboť v jednom svazku jsou zahrnuta veškerá zásadní témata související s vyvlastněním a vyvlastňovacím řízením, počínaje vymezením tohoto institutu a jeho právně-historických aspektů, přes ústavní podmínky vyvlastnění až po platnou a účinnou právní úpravu obsaženou v zákoně o vyvlastnění (č. 184/2006 Sb.), jakož i zvláštních právních předpisech (včetně právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí).

Kniha je originálním způsobem rozčleněna na celkem šest hlavních kapitol, které jsou dále členěny. V první kapitole se O. Horák věnuje vlastnictví a vyvlastnění z právně-historické perspektivy. Pojednává o jednotlivých proměnách koncepce vlastnického práva, o zásadách do vlastnictví a socializačních projektech, jakož i o vývoji institutu vyvlastnění (od 19. století do poloviny 20. století, a následně až do současnosti). V této souvislosti zdůrazňuje využitelnost právně-historického přístupu v rovině zákonodárné, dogmatické i aplikační, což dokládá na příkladu nedávné rekonstrukce soukromého práva. Neopomíná však zdůraznit,

že minulá řešení by neměla být brána jako „dogma“ a být bez dalšího přenášena do současnosti, ale spíše by měla být brána jako inspirace či argument při hledání odpovědí.

Ve druhé kapitole se T. Grygar věnuje vyvlastnění a jeho ústavním limitům. Zaměřuje se zde na vymezení pojmu vyvlastnění v ústavním pořádku a na ústavní podmínky vyvlastnění (veřejný zájem, zákonný podklad a poskytnutí náhrady). Stěžejní část monografie je vměstnána do kapitoly třetí, v níž K. Frumarová a T. Grygar pojednali o právní úpravě v zákoně o vyvlastnění (č. 184/2006 Sb.). V jednotlivých podkapitolách se věnují vymezení základních pojmů, zákonným podmínkám vyvlastnění (proporcionalita, subsidiarita, soulad s cíli a úkoly územního plánování), vyvlastnění a právům třetích osob, náhradě za vyvlastnění, vyvlastňovacímu řízení, jakož i zrušení vyvlastnění a náhradě škody. V této části se autoři podrobně věnují procesním aspektům vyvlastnění, resp. vyvlastňovacímu řízení: od pravomoci a příslušnosti vyvlastňovacích úřadů, přes samotné zahájení řízení a jeho průběh (se zdůrazněním specifik v podobě obligatorního ústního jednání a s ním spojené koncentrace) až po samotné správní rozhodnutí o vyvlastnění a specifika odvolacího řízení. Autoři následně neopomněli zmínit i zvláštní procesní úpravu vyvlastňovacího řízení obsaženou v zákonech o urychlení výstavby (č. 416/2009 Sb.) a o zajišťování obrany ČR (č. 222/1999 Sb.). V návaznosti na to je ve čtvrté kapitole pojednáno o soudní ochraně ve věcech vyvlastnění. Po shrnutí historického vývoje soudní ochrany v těchto věcech se K. Frumarová zaměřuje zejména na platnou úpravu soudní ochrany související s vyvlastněním, přičemž v této části rozlišuje žaloby proti výroku o vyvlastnění a žaloby proti výroku o náhradě za vyvlastnění, což má dopad na určení, zda věc spadá do kompetence soudů správních nebo civilních.

V páté kapitole jsou rozebrány jednotlivé expropriační tituly, tedy účely vyvlastnění vymezené ve zvláštních právních předpisech. Tato publikace se vůbec jako první podrobně zabývá jednotlivými expropriačními důvody v platném českém právu a upozorňuje na jejich problematická místa. Z hlediska práva životního prostředí jsou nejzajímavější pasáže týkající se expropriačních titulů vymezených ve vodním zákoně (č. 254/2001 Sb.) a v zákoně o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.).

Pokud jde o vodní zákon, autoři se zaměřují zejména na ustanovení § 55a, na jehož základě lze práva k pozemkům a stavbám, potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi, odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění. V souladu s dosavadní odbornou literaturou (J. Hanák, 2015) dochází autoři k závěru o nadbytečnosti tohoto ustanovení, neboť vodní, jakož i stavební zákon [viz jeho ustanovení § 170 odst. 1 písm. b)] neumožňují vyvlastnění pro protipovodňová opatření, která nejsou vymezena

v územně plánovací dokumentaci. V souvislosti s § 11 odst. 4 vodního zákona dovozují, že se v tomto případě nejedná o samostatný expropiační titul, neboť jde o dosti nejednoznačnou formulaci, ze které jasně neplyne, že jde o účel vyvlastnění. Konečně poukazují i na některá další ustanovení vodního zákona, která stanoví povinnosti vlastníka strpět určitá omezení svého vlastnického práva. Konkrétně v této souvislosti uvádějí § 50, § 51 a § 56 vodního zákona; v uváděném demonstračním výčtu nicméně postrádám odkaz na ustanovení § 59a vodního zákona, na jehož základě je vlastník pozemku povinen strpět za náhradu na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. 1. 2002 a jeho užívání. Bez povšimnutí zůstaly i nová ustanovení (např. § 87k) omezující vlastnická práva v souvislosti s opatřeními přijímanými při stavu nedostatku vody, která byla do vodního zákona vložena jeho novelou (zákonem č. 544/2020 Sb.) s účinností od 1. 2. 2021.

Pokud jde o zákon o ochraně přírody a krajiny, autoři se zamýšlí zejména nad tím, zda ustanovení § 60 odst. 1, na jehož základě lze v případech stanovených zvláštním předpisem (zákon o ochraně přírody a krajiny v této souvislosti odkazuje na ustanovení § 108 odst. 2 dřívějšího stavebního zákona č. 50/1976 Sb.) vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny, lze považovat za expropiační titul. Poukazují na odlišné názory v dosavadní odborné literatuře a přiklání se k názoru J. Hanáka (2015), který zastává též V. Stejskal (2016), že se o expropiační důvod nejedná z důvodu nedostatečně konkrétní formulace účelu vyvlastnění. Z téhož důvodu následně dochází k závěru, že nelze v praxi postupovat ani podle § 60 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se při vyvlastňování podle § 60 odst. 1 postupuje podle zvláštních předpisů o vyvlastnění, a to na návrh orgánu ochrany přírody. K tomu by však bylo třeba pro úplnost výslovně dodat, že z ustanovení § 170 platného stavebního zákona, který upravuje účely vyvlastnění, se zájmů ochrany přírody a krajiny týkají pouze veřejně prospěšná opatření vymezená v územně plánovací dokumentaci spočívající v založení prvků územního systému ekologické stability.

Nicméně, pozornost je v páté kapitole věnována i dalším zákonům, které upravují jednotlivé účely vyvlastnění, a na jejichž základě lze odejmout či omezit vlastnické právo k pozemkům či stavbám. Výslovně jsou zde uvedeny a blíže popsány právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně (jak v platném zákoně č. 183/2006 Sb., tak i v návrhu nového stavebního zákona), zákoně o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.), zákoně o drahách (č. 266/1994 Sb.), zákoně o státní památkové péči (č. 20/1987 Sb.), lázeňském zákoně (č. 164/2001 Sb.), zákoně o nouzových zásobách ropy (č. 189/1999 Sb.), energetickém zákoně (č. 458/2000 Sb.), zákoně o elektronických komunikacích (č. 127/2005 Sb.) a v zákoně o zajišťování obrany ČR (poslední dva zmiňované zákony zpracoval T. Grygar, o ostatních titulech pojednává K. Frumarová). Nutno však dodat, že uvedený výčet zvláštních zá-

konů obsahujících expropriační tituly není úplný. Autoři v této souvislosti neuvádí například zákon o geologických pracích (č. 62/1988 Sb.), který v ustanovení § 14 odst. 2 vymezuje zvláštní účely pro omezení vlastnických práv k nemovitostem, při jejichž naplnění lze jejich vlastníkům nebo nájemcům uložit povinnost strpět provedení geologických prací spojených se zásahem do pozemku. Obdobně v této kapitole postrádám zmínku o horním zákoně (č. 44/1988 Sb.), který sice na základě novelizace provedené zákonem č. 498/2012 Sb. již specifický expropriační titul umožňující vyvlastnit nemovitosti pro účely dobývání výhradních ložisek neobsahuje, ale o jeho znovuoobnovení se stále diskutuje. Autoři monografie však na tuto skutečnost poukazují alespoň v úvodu monografie.

V závěrečné části monografie (kapitola šestá) M. Masarik rozebírá dvě, nám poměrně blízké zahraniční právní úpravy vyvlastnění, a to úpravu německou a rakouskou. Tyto státy byly pro komparaci zvoleny zejména z toho důvodu, že tuzemské správní právo má své kořeny převážně v německém správněprávním okruhu, který je navíc po roce 1989 častým inspiračním zdrojem pro českého zákonodárce.

Závěrem je třeba vyzdvihnout pionýrský počín autorů této monografie, kteří zpracovali svůj výklad s přihlédnutím k aktuálním komentářům a dalším odborným publikacím zabývajícím se touto problematikou, a to nejen českým, ale i zahraničním. Zohlednili a kriticky reflektovali rovněž relevantní soudní judikaturu. Autoři nabízejí odpovědi na řadu teoretických i praktických otázek, které se v oblasti vyvlastňování vyskytují, a na které nenabízí jednoznačná řešení nejen platná právní úprava, ale často i judikatura, doktrína či praktická komentářová literatura. I v tomto případě proto platí, že by ani tato kniha neměla uniknout zájmu právníků zaměřujících se na oblast práva životního prostředí.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Expropriation and expropriation proceedings

Abstract

The paper is a review of an monograph called „Expropriation and expropriation proceedings“, which was published by Wolters Kluwer CR at the beginning of 2021. The publication covers all major topics related to expropriation and expropriation proceedings. From the definition of this institute and its legal-historical aspects, through the constitutional conditions of expropriation to the valid and effective legal regulation contained in the Act on Expropriation (No. 184/2006 Coll.), as well as special legal regulations (including regulations in the field of environmental protection). From the point of view of environmental law, the most interesting are the passages concerning the exposition titles defined in the Water Act (No. 254/2001 Coll.) and in the Nature and Landscape Protection Act (No. 114/1992 Coll.).

Key words: Monograph, expropriation, proceedings, property, environment, Expropriation Act, Water Act, Nature and Landscape Protection Act



← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →**Sbírka zákonů: květen – červenec 2021****částka 85**

Vyhláška č. 202/2021 Sb., o lesní hospodářské evidenci.

částka 87

Nález Ústavního soudu ze dne 27. dubna 2021 publikovaný pod č. **206/2021 Sb.**, sp. zn. Pl. ÚS 98/20 ve věci návrhu na zrušení částí § 284, 285 a § 289 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

částka 90

Vyhláška č. 210/2021 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Lochkovský profil a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 211/2021 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Řežabinec a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 212/2021 Sb., o vyhlášení Přírodní rezervace Kaňon Blanice a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 213/2021 Sb., o změně a zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

částka 91

Nařízení vlády č. 214/2021 Sb., o stanovení výše prostředků státního rozpočtu určených pro poskytnutí finančních kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny, za rok 2020.

částka 92

Zákon č. 221/2021 Sb., o podpoře zahrádkářské činnosti (zahrádkářský zákon).

částka 100

Vyhláška č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí.

částka 104

Vyhláška č. 244/2001 Sb., kterou se mění vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

částka 106

Zákon č. 250/2021 Sb., o bezpečnosti práce v souvislosti s provozem vyhrazených technických zařízení a o změně souvisejících zákonů.

částka 107

Zákon č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

částka 116

Vyhláška č. 266/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů.

částka 119

Vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

částka 124

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

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

Sbírka mezinárodních smluv květen – červenec 2021**částka 17**

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 24/2021 Sb.m.s., kterým se vyhláší konsolidované znění Evropské dohody o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách (ADN).

částka 19

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 27/2021 Sb.m.s., o přijetí Protokolu, jímž se mění Evropská úmluva o krajině.

List of the current Czech environmental legislation from May to July 2021 in the Collection of Laws of the Czech Republic

Summary:

This section of the Journal Czech Environmental Law Review provides an overview of the current Czech environmental legislation and Judgements of the Constitutional Court in the Collection of Laws and Collection of International Agreements from May to July 2021. The source of data is a copy of the Collection of Laws and the Collection of International Treaties, which is published by the Ministry of the Interior of the Czech Republic on the basis of Section 12 of Act No. 309/1999 Coll., On the Collection of Laws and the Collection of International Treaties, as amended. See also <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>



 ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

Informace o časopisu

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, zapsaný spolek, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, recenzovaný odborný vědecký časopis České právo životního prostředí. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis České právo životního prostředí je v České republice jediný svého druhu. Byl založen po vzoru rakouského časopisu *Recht der Umwelt*. Je zajímavé, že například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice "Vědecká témata", a dále rubriky "Komentovaná judikatura Ústavního soudu ČR" a „Komentovaná judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva“, jakož i rubriky věnované komentářům k novým právním úpravám, zprávám z vědeckých konferencí, přehledu nové legislativy, recenzím a anotacím odborné literatury apod. Ambicí časopisu je přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 60 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal České právo životního prostředí (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚

Pokyny pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí

I.

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu stejskal@prf.cuni.cz

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulky (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyrazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otisknutí a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otisknutí, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otisknutí. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.

3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the Czech Environmental Law Review – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.

