

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

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

### Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Členové redakční rady:

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(UP v Olomouci)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

prof. JUDr. Soňa Košíčiarová, 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 Rothröckl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

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

### 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

[eva@rozkotova.com](mailto:eva@rozkotova.com)

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

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 44. čísla dne 15. 09. 2017.

### Fotografie na obálce:

Národní přírodní památka Křížky

ve Slavkovském lese

**Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých  
společností ČR – rozhodnutí AV ČR č. 99/  
RVS/17 ze dne 15. 3. 2017.**



**☛ OBSAH Č. 2/2017 (44) ☚****ÚVODNÍK**

Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva	7
---	---

**TÉMA**

<i>Vojtěch Stejskal</i> K nové právní úpravě § 17 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o vyhlásování klidových území národních parků	11
<i>Kateřina Švarcová</i> Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem	20
<i>Václav Petrmichl</i> Aktuální otázky ukládání odvodů za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu	44
<i>Martin Tomašík</i> Evropská občanská iniciativa jako prostředek účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí	58

**NÁŠ HOST**

<i>Roberta Montinaro</i> Italské tabákové spory: zákonná regulace vs odpovědnost za výrobek?	69
<i>Denis Bede</i> Komparácia transpozície Smernice 2003/4/ES vo vybraných členských štátoch EÚ	77

**KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU**

<i>Vojtěch Vomáčka</i> Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralese, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí	93
--	----

**Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR***Ondřej Vícha*

Vybrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť  
a plateb poplatků za svoz komunálního odpadu 122

**RECENZE A ANOTACE**

Zákon o obecné bezpečnosti výrobků. Zákon o technických  
požadavcích na výrobky. Komentář. 1. vydání. 134

Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář. 1. vydání. 140

**PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY**

Sbírka zákonů 2017 (duben – srpen) 145

Sbírka mezinárodních smluv leden 2017 (březen – červenec) 147

INFORMACE O ČASOPISU 148

POKYNY PRO AUTORY 150

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 153

☛ **TABLE OF CONTENTS No. 1/2017 (43)** ☚

**EDITORIAL**

*Vojtěch Stejskal*

Cancellation the participation of non-governmental organization's  
in proceedings under the Building Act and other bad news for  
the environmental protection and human rights in the Czech Republic 7

**MAIN TOPICS**

*Vojtěch Stejskal*

The resting area of the national park with limited movement of visitors 11

*Kateřina Švarcová*

Rule-making of municipality on noise protection 20

*Václav Petrmichl*

Current issues of the payments for withdrawal from agricultural land fund 44

*Martin Tomašík*

European citizen's initiative as an instrument of public participation  
in environmental matters 58

**OUR GUEST**

*Roberta Montinaro*

The Italian tobacco litigation: statutory regulation vs product liability 69

*Denis Bede*

Comparison of the transposition of 2003/4/EC Directive in selected  
member states of the EU 77

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

*Vojtěch Vomáčka*

Helping hand of the EU Law: Białowieża forest logging, procedure  
under article 259 TFEU, definition of public authority and public  
access to environmental information 93

**COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC***Ondřej Vícha*

Selected constitutional aspects of local fireplaces inspections and payment of charges for municipal waste 122

**THE REVIEWED PUBLICATIONS**

Commentary on the General Product Safety Act (No. 102/2001 Coll.) and on the Act on Technical Requirements for Products (No. 22/1997 Coll.) 134

Commentary on the Public Health Protection Act (No. 258/2000 Coll.) 140

**NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION**

The Statute Book of the Czech legislation 2017 145

The Statute Book of the international agreements 2017 147

**THE PEER-REVIEWED JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"**

Basic information 148

Information for author 150

Manuscript requirements 153

Principles of the peer-review proceedings 155

**◀ ÚVODNÍK ▶****ZRUŠENÍ ÚČASTI VEŘEJNOSTI V ŘÍZENÍCH PODLE  
STAVEBNÍHO ZÁKONA A DALŠÍ ŠPATNÉ ZPRÁVY  
PRO OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A LIDSKÁ PRÁVA**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

fotografie přes celou přední a zadní stranu obálky připomíná, že pod č. 1/2017 Sb. byla letos v lednu znovu vyhlášena Národní přírodní památka Křížky ve Slavkovském lese. Předmětem ochrany je skalní výchoz tvořený celistvým bronzitickým serpentinitem (hadcem) spolu s travinnými a křovinnými ekosystémy včetně biotopů vzácných a ohrožených druhů rostlin. Lokalita je jakýmsi symbolem Chráněné krajinné oblasti Slavkovský les a představuje jeden z nejznámějších pohledů na tuto unikátní krajinu západních Čech. Pozornost však poutá u mnohých návštěvníků především třemi kříži na vrcholu památky. Ty v tomto případě nemají s ochranou přírody nic společného. Proč jsme zvolili zrovna tento motiv? Bereme jej jako určitou metaforu. Kříže mají v křesťanské symbolice nejrůznější význam, často bývají spojovány se smutnými událostmi ve společnosti i v individuálním lidském životě. V první polovině letošního roku se v oblasti práva životního prostředí a ochrany přírody událo skutečně několik smutných událostí.

Již v minulém čísle našeho časopisu (1/2017) jsme přinesli znepokojivé zprávy z legislativního procesu projednávání novely stavebního zákona, kterou Poslanecká sněmovna mimo jiné změnila i zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dvaadvacet právníků zabývajících se na Právnických fakultách v Praze, Brně, Olomouci a Plzni správním právem a právem životního prostředí stvořilo odborné stanovisko, ve kterém poukázalo na řadu chybných, protiprávních a likvidačních návrhů především několika poslanců, jejichž pozměňovací návrhy v 2. čtení za podpory ministryně pro místní rozvoj nakonec Sněmovna schválila. Přes pokus Senátu chybný návrh zákona vrátit, Sněmovna na své verzi v opakovaném hlasování setrvala. Jelikož šlo převážně o návrhy proti ochraně přírody a proti právům veřejnosti, a především spolkům na ochranu přírody, byly bez problémů podepsány prezidentem republiky. Zákon byl vyhlášen pod číslem 225/2017 Sb. a nabyde účinnosti 1. 1. 2018. Přesto se našla skupina rozumných senátorů, kteří podali proti tomuto zákonu v části, kterou se novelizuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a sice § 70 odst. 3, a k ustanovení § 4 zákona č. 183/2006 Sb., ústavní stížnost. Část výše zmíněných 22 právníků se na přípravě podkladů k ústavní stížnosti podílela. Ústavní soud ČR o ní však do uzávěrky tohoto čísla nerozhodl.

Za nejzávažnější a nejproblematičtější součást zákona č. 225/2017 Sb. lze bezesporu považovat zrušení oprávnění spolků účastnit se řízení podle stavebního zákona ve věcech schvalování záměrů, kterými mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody, krajiny, přírodních ekosystémů, stanoviště ohrožených druhů fauny a flory. Ustanovení § 70 odst. 3 bylo v zákoně č. 114/1992 Sb. v nezměněné podobě od nabytí platnosti zákona dne 25. 3. 1992. Toto zákonem zaručené právo představuje zákonné provedení dvou ústavně zaručených základních práv, a to práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 LZPS a práva na stanovený spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 4 LZPS. Citované ustanovení bylo do zákona o ochraně přírody a krajiny zakotveno v roce 1992 jako reakce i pojistka proti nedemokratickému rozhodování totalitního komunistického režimu o věcech dotýkajících se přírody a krajiny, potažmo životního prostředí, jejichž příznivý či naopak nepříznivý stav rozhodujícím způsobem ovlivňují kvalitu života obyvatel v dotčené lokalitě. Nyní se Poslanecká sněmovna po dvaceti pěti letech rozhodla toto ustanovení ze zákona vypustit, spolu s vypuštěním účasti spolků z územního řízení (§ 85 stavebního zákona) a stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona). Důvody, které uvedli předkladatelé návrhu (pozměňovací návrh č. 5904) byly však nepodložené, nepravdivé a demagogické. Poslanecká sněmovna vypustila příslušná ustanovení ze zákona nikoliv na základě objektivního zvážení empirických argumentů, ale na základě subjektivní předpojatosti. Sněmovna kývla na nepodložené demagogické zdůvodnění, že spolky „svoji účastí neoprávněně prodlužují správní řízení nebo se v nich dopouštějí významných obstrukcí či nadměrných a nepodložených blokad výstavby a ekonomického rozvoje“ (citace z odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 5904). Toto je třeba striktně odmítnout. Neexistuje žádná odborná statistika natož studie, ze které by vyplývalo, zda či do jaké míry se spolky v řízeních těchto činností, ze kterých byli předkladateli pozměňovacího návrhu obviňováni, skutečně dopustily. Je třeba rovněž zdůraznit, že spolky vždy uplatňovaly v řízeních jen práva zakotvená zákonem, přičemž pokud v důsledku odvolání či žaloby spolku někdy došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí stavebního úřadu, šlo vždy o ochranu zákonnosti či správnosti rozhodnutí ze strany nadřízeného správního orgánu nebo příslušného soudu.

Zrušením práva spolků účastnit se příslušných správních řízení podle stavebního zákona došlo k nejhrubějšímu zásahu do struktury zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také k nejzávažnějšímu omezení základních lidských práv a svobod od roku 1989. V důsledku toho také všichni lidé, kteří žijí v bezprostředním okolí budoucího středně velkého záměru dotýkajícího se přírody v místě jejich bydliště, kteří mají subjektivní vztah k dotčenému místu, ale nemají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám, zcela a bezvýhradně ztrácejí jakoukoli procesněprávní možnost ovlivnit rozhodování stavebního



úřadu o umístění a povolení takového záměru. Dochází tak k odebrání možnosti realizovat subjektivní základní lidská práva na příznivé životní prostředí a práva na spravedlivý proces.

V průběhu léta 2017 byl schválen i další zákon, č. 326/2017 Sb., což je novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. I v ní lze nalézt některé úpravy, které znamenají omezení práv veřejnosti. Ale o tom se chystáme psát až v příštím čísle našeho časopisu.

O čem si dále můžete přečíst v tomto čísle? V rubrice Téma přinášíme příspěvky týkající se ochrany před hlukem, ochrany zemědělského půdního fondu či článek o Evropské občanské iniciativě jako prostředku účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí (této iniciativě se letos již věnujeme na stránkách našeho časopisu podruhé, pozorný čtenář zaznamenal první informace již v minulém čísle v rubrice z judikatury Soudního dvora EU).

V rubrice Náš host uvádíme tentokrát italskou profesorku Robertu Montinara s netradičním textem zaměřeným na italskou legislativu v oblasti tabákových výrobků. Paní profesorka přednášela letos mimo jiné na Právnické fakultě UK v Praze, v době, kdy v české společnosti sílí hlasy po změkčení či zrušení tzv. antikuráckého zákona (což je také smutné). Slovenský kolega Denis Bede se zabývá komparací právních úprav evropské směrnice o přístupu k informacím v čtyřech členských státech EU, další lidskoprávní téma.

Vojtěch Vomáčka se v pravidelné rubrice zabývá další judikatorní činností Soudního dvora EU včetně smutných událostí v polském Bělověžském pralesi. Polská vláda nerespektuje vůli Soudního dvora EU a protiprávně kácí v této lokalitě zapsané na Seznamu světového přírodního dědictví UNESCO dál. V rubrice se však dozvíte i o opičím selfie nebo o vítězi španělské fotbalové ligy. Smutné je, že už i takovými tématy se v souvislosti s životním prostředím soudy zabývají. Smutný je též nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, týkající se svobodného přístupu k informacím.

Ondřej Vícha v další pravidelné rubrice mimo jiné rozebral zásadní nález Ústavního soudu ve věci kontrol spalovacích kotlů podle § 17 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Jedná se o jednu z mála dobrých zpráv pro ochranu životního prostředí v České republice z letošního léta, kterou Vám můžeme nabídnout. Špatných zpráv je tedy více než dost, a to ještě v době uzávěrky našeho časopisu nevíme, jak dopadnou říjnové volby do Poslanecké sněmovny a co to bude znamenat pro ochranu přírody, životního prostředí a lidských práv a svobod.

*Vojtěch Stejskal*

šéfredaktor



**EDITORIAL****Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 2/2017 (44) deals with the following main themes.

Czech Parliament cancelled with the amendment (Act.No.225/2017 Coll.) of the Urban Planning and Building Act and of the Nature Conservation and Landscape Protection Act the participation of non-governmental organization's in proceedings under the Building Act. It is the worst breach of human rights and freedoms since 1989 in the Czech Republic. The lawyers from the departments of environmental law and departments of administrative law from Universities in Prague, Brno, Olomouc and Pilsen published the essential opinion against the parliaments amendment. In July a constitutional complaint was filed against this law. The Constitutional Court has not yet decided on it.

Three another main article deals with the following themes. Kateřina Švarcová writes about the rule-making of municipality on noise protection. Václav Petrmičl deals with the current issues of the payments for withdrawal from agricultural land fund. Martin Tomašík writes about the European citizen's initiative as an instrument of public participation in environmental matters.

Our guest, Prof. Roberta Montinaro deals with the Italian tobacco legislation. Another guest, Slovak Dr. Denis Bede compares the transposition of the directive on the right to information concerning the environment in four European countries.

Also, in the current issue of the journal *Czech Environmental Law Review* we bring to you some information about the new judgements of the EU Court of Justice, Constitutional Court of the Czech Republic, or the peer-review of the new books from environmental law.

*Vojtěch Stejskal*  
editor-in-chief

## ◀ TÉMA ▶

**K NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ  
§ 17 odst. 1 ZÁKONA č. 114/1992 Sb.,  
O VYHLAŠOVÁNÍ KLIDOVÝCH ÚZEMÍ  
NÁRODNÍCH PARKŮ**

*doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*

Po 25 letech doznal zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, s účinností od 1. 6. 2017 podstatných změn v oblasti právní úpravy národních parků. Národní parky byly součástí legislativy na ochranu přírody a krajiny již od roku 1956, kdy byly zakotveny jako jedna z kategorií zvláštní územní ochrany v zákoně č. 40/1956 Sb. Současná právní úprava byla založena zákonem č. 114/1992 Sb. s účinností od 1. 6. 1992.<sup>1</sup> Po 25 letech však dochází ke změně úpravy, a to zákonem č. 123/2017 Sb. Následující příspěvek navazuje na článek o nové právní úpravě národních parků, publikované v čísle časopisu České právo životního prostředí 1/2017 (43) a zabývá se úpravou tzv. klidových území národních parků.

Podle čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod lze svobodu pohybu ve zvláštních územích omezit zákonem, a to z důvodů ochrany přírody (nikoliv celého životního prostředí). Dosud (do 1. 6. 2017) toto zmocnění bylo provedeno zákonem č. 114/1992 Sb. tak, že ex lege byl vyloučen v území I. zóny národních parků pohyb mimo značené cesty. Tuto roli budou nově plnit v rámci vnitřní ochrany národních parků od 1. června 2017 (ale fakticky až ode dne vyhlášení) tzv. **klidová území**. Vyhlášení klidových území, bude-li řádně odůvodněno, bude v souladu s čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Připomeňme v této souvislosti následující závěry judikatury NSS: č.j. 7 Ao 6/2010-44 – z 15. 12. 2010.

*„Výše uvedené ustanovení tedy nedává odpůrci oprávnění omezit či zakázat vstup na určitá území či jejich části dle jejího uvážení (například proto, že i v minulosti, ať již z jakýchkoli důvodů, byla daná území národního parku nepřístupná veřejnosti), nýbrž jen a pouze tehdy, jsou-li naplněny zákonem stanovené skutkové předpoklady. Jejich naplnění musí být odpůrcem zjištěno a důkazně doloženo v pro-*

<sup>1</sup> K tomu viz DAMOHORSKÝ M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str.341.

ceduře vydání nařízení. Není-li tomu tak, jde o nezákonné akty, neboť nejsou naplněny podmínky pro jejich vydání.

*I kdyby zákonem stanovené předpoklady omezení či zákazu vstupu byly naplněny, obsah a rozsah omezení, resp. zákazu, musí splňovat požadavek, aby šlo z hlediska územního, věcného i osobního o nejmenší omezení, které ještě postačuje k dosažení zákonem stanoveného cíle, tedy předejiti poškozování území v národním parku (obdobné pravidlo ve vztahu k omezení vlastnických nebo jiných věcných práv územními plány viz zejména v bodě 47. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Požadavek subsidiarity a minimalizace zásahu vyplývá z povahy omezení, resp. zákazu, vstupu na území národního parku jako zásahu mimo jiné do čl. 14 Listiny ústavně zaručené svobody pohybu, jehož omezení je podle odst. 3 tohoto článku možné, jen jestliže je to nevyhnutelné (...) na vymezených územích (...) z důvodu ochrany přírody. I z čl. 4 odst. 4 Listiny vyplývá, jak správně uvádí návrhovač, že při stanovení mezí základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu mj. právě tím, že tyto meze budou stanoveny tak, aby při dosažení ústavně aprobovaného cíle dotyčné základní právo co nejméně omezily.“*

Ale pozor, je třeba uvést, že bez ohledu na režim vymezených klidových území národních parků platí obecně, že na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí podle § 16 odst.2 zákona je zakázáno (relativně)<sup>2</sup> mimo jiné

**„písm. l)** vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, s výjimkou vjezdu a setrvání vozidel základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, dalších orgánů veřejné moci, veterinární služby, vozidel správců vodních toků, provozovatelů vodovodů a kanalizací, energetických soustav, ropovodů, produktovodů a veřejných komunikačních sítí při plnění jejich úkolů nebo vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření v národním parku a vozidel vlastníků a nájemců nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním,

**písm. m)** jezdit na kole nebo na koni mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, s výjimkou jízdy prováděné členy základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, pracovníky dalších orgánů veřejné moci, pracovníky veterinární služby a pracovníky správce vodního toku při plnění jejich úkolů nebo vlastníky a nájemci nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním,

<sup>2</sup> S možností získat výjimku dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

*písm. n) provozovat horolezecké sporty, splouvání vodních toků nebo jiné vodní sporty mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,*

*písm. o) tábořit mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,*

*písm. p) rozdělovat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,*

*písm. q) pořádat nebo organizovat sportovní, turistické nebo jiné veřejné akce mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody.“*

### **Klidová území národních parků ve vztahu k svobodě pohybu**

Podle § 17 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb., **klidová území národních parků** jsou území s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených. V praxi se to týká zejména ochrany zvláště chráněných druhů a citlivých ekosystémů, ale i obecné ochrany ptáků, a to zejména při namlouvání, páření, hnízdění, vyvádění a výchovy mláďat.

Je otázkou, zda bude pro území konkrétního národního parku vyhlášeno jedno nebo více klidových území. Lze předpokládat, že pro každý národní park bude vymezeno více (disjunktních) klidových území. Cílem je omezovat vstup podle skutečných potřeb (výskytu) citlivých ekosystémů a druhů, tj. neomezovat tam, kde se ekosystémy nebo druhy citlivé na rušení nevyskytují. Má jít o selektivní přístup, oproti dosavadnímu (paušálnímu) zákazu vstupu do I. zóny mimo vyhrazené cesty.

Podle § 17 odst. 4 zákona hranice klidového území národního parku a informace o podmínkách pohybu na cestách nebo trasách v klidovém území národního parku vyznačí orgán ochrany přírody (fakticky správa příslušného národního parku) v terénu způsobem stanoveným vyhláškou Ministerstva životního prostředí (do 1. 6. 2017 taková vyhláška nebyla vydána, mohlo by jít o úpravu stávající vyhlášky č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území a nebo ministerstvo přijme samostatnou vyhlášku jen pro národní parky).

Při stanovení klidových území musí být postupováno, a stejně tak výsledek musí být v souladu s § 15 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb. Konkrétně se jedná o tyto zásady:

- *Veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením (§ 15 odst. 2 zákona).*

- *Dlouhodobým cílem ochrany národních parků je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků (§ 15 odst. 3 zákona).*
- *Posláním národních parků je naplňovat dlouhodobé cíle ochrany národních parků a také umožnit využití území národních parků k trvale udržitelnému rozvoji, ke vzdělávání, výchově, výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití, a to způsoby, které nejsou v rozporu s dlouhodobými cíli ochrany národního parku (§ 15 odst. 4 zákona).*

Shrneme-li, opatření obecné povahy o vyhlášení klidového území příslušného národního parku musí být tedy obsahově v souladu s dlouhodobým cílem ochrany a posláním národního parku, jinak by bylo nezákonné.

Co ale tedy v zásadě bude obsahem opatření obecné povahy MŽP o vyhlášení klidového území národního parku? Věcným obsahem opatření obecné povahy bude (vedle formálních náležitostí podle správního řádu) pouze mapové (popř. slovním popisem) vymezení hranic klidového území (resp. klidových území). Zákon víc nepředpokládá.

#### **Kde na území NP by mohlo být vyhlášeno klidové území?**

Interpretací obsahu § 17 zákona lze dovodit, že klidová území by mohla být vyhlášena napříč zónami, ale z praktického hlediska a s přihlédnutím k obsahu definic jednotlivých zón to bude praktické patrně jen napříč zónou přírodní, zónou přírodě blízkou a možná zónou soustředěné péče o přírodu. Nově tedy po 1. 6. 2017

- a) může, ale nemusí v celém území zóny z pohledu cílů ochrany přírody nejcennější (tedy dříve první zóny, nyní přírodní zóny) a
- b) nově též může (ale nemusí) být omezení pohybu mimo značené cesty také v dalších zónách národního parku (části či celé).

Naopak, vymezení klidového území v zóně kulturní krajiny to vzhledem k její zákonem vymezené charakteristice nepovažují za praktické a tudíž v praxi za pravděpodobné.

#### **Oprávněné subjekty k pohybu**

Podle § 17 odst. 2 zákona **v klidových územích národního parku je zakázáno pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené** orgánem ochrany přírody. Důvodem je ochrana přírody viz § 17 odst. 1 zákona. **Výjimku mají přímo ze zákona** vlastníci a nájemci pozemků při vstupu na jejich pozemky, členové zá-

kladních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, pracovníci dalších orgánů veřejné moci, pracovníci odborné organizace státní památkové péče, pracovníci veterinární služby, pracovníci správců vodních toků a provozovatelů vodovodů a kanalizací, energetických soustav, ropovodů, produktovodů a veřejných komunikačních sítí, ovšem s podmínkou, že se tak děje při plnění jejich úkolů. **Při vyhrazení cesty nebo trasy může orgán ochrany přírody stanovit podmínky týkající se rozsahu, způsobu a času pohybu na této cestě nebo trase.** Tímto orgánem je správa příslušného národního parku.

### Procesní postup

Podle § 17 odst. 3 zákona klidová území národního parku stanoví Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy. To je však již finále procesu stanovení klidových území. Musí mu předcházet procesní postup ve smyslu § 20 zákona o ochraně přírody. Podle § 20 odst. 3 zákona návrh klidových území národního parku, cesty a trasy navržené k vyhrazení v klidových územích národního parku a místa navržená k vyhrazení je správa národního parku jakožto příslušný orgán ochrany přírody národního parku povinen dohodnout s Radou NP. Podle § 20 odst. 4 zákona, nedojde-li k dohodě podle odstavce 3, předloží Rada NP prostřednictvím správy národního parku neprodleně rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí, které na základě shromážděných podkladů může návrh upravit. O změně návrhu informuje Radu NP.

Pokud jde o opatření obecné povahy vydávané ministerstvem, procesně se použije správní řád. Procesně bude ministerstvo postupovat podle § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. Tento proces zahrnuje mimo jiné povinnost návrh opatření zveřejnit a oprávnění příslušných dotčených subjektů podat k návrhu připomínky, v případě dotčených vlastníků nemovitostí námitky (viz § 172 správního řádu). Zastávám názor, že ve smyslu § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. písemné připomínky, a na veřejném projednání i ústní připomínky, je oprávněn podat i spolek, jehož předmětem hlavní neziskové činnosti podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Za podmínek § 172 odst. 5 SŘ by mohly podávat spolky ve smyslu § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. i námitky (viz níže).

Otázka dotčenosti spolků ve smyslu § 70 zák. č. 114/1992 Sb., pokud by nestačil odkaz na § 70 zák. č. 114/1992 Sb.<sup>3</sup>, ale bylo by potřeba prokazovat dotčenost

<sup>3</sup> Jedná se o účast v řízeních zahajovaných dle zákona č. 114/1992 Sb., tudíž nově schválené omezení účasti veřejnosti po novele stavebního zákona, zákon č. 225/2017 Sb., s účinností od 1. 1. 2018, se účastenství v řízení o OOP dle § 17 zák. č. 114/1992 Sb. nedotýká.

podle § 172 odst. 4 nebo 5 SŘ: například: Česká společnost ornitologická je autorem návrhu ptačích oblastí v národních parcích a aktivně se zabývá výzkumem a ochranou v ptačích oblastech na území národních parků. V daném případě by dle mého názoru měla splnit ust. § 172 odst. 4 a 5 SŘ (subjekty, jejichž práva, povinnosti nebo **zájmy** mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny).

Proti vydanému opatření obecné povahy o zřízení klidových území NP nelze podat opravný prostředek (rozklad proti opatření obecné povahy vydanému ministerstvem). Avšak lze podat buď podnět k přezkumu pravomocného správního rozhodnutí za podmínek § 174 odst. 2 a v souladu s § 94 až 99 správního řádu, případně podat žalobu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Výhodu ovšem mají spíše dotčení vlastníci nemovitostí, nežli např. spolky na ochranu přírody. A výsledek je stejně nejistý.

Určitým prostředkem nikoliv opravným, nýbrž prostředkem kontroly výkonu veřejné správy by byla možnost podat podnět na přezkoumání souladu OOP s právními předpisy v přezkumném řízení dle § 174 odst. 2 SŘ. Podnět může podat kdokoliv. Jedná se ale o velmi slabý prostředek, neboť zde není nárok, aby MŽP skutečně přezkumné řízení zahájilo.

### **Vyhrazení cesty nebo trasy v rámci vymezeného klidového území NP**

Podle § 17 odst. 2 zákona **v klidových územích národního parku je zakázáno pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody. Při vyhrazení cesty nebo trasy může orgán ochrany přírody stanovit podmínky týkající se rozsahu, způsobu a času pohybu na této cestě nebo trase.** Tímto orgánem je správa příslušného národního parku.

Vyhrazení cesty nebo trasy bude provádět správa příslušného národního parku až po vymezení klidového území ministerstvem. Správa tak učiní samostatným opatřením obecné povahy. Procesně analogicky jako u OOP vydávaného MŽP v případě vyhlášení klidového území.

### **Závěrečné úvahy**

Zavedení klidových území národních parků je jistě zajímavou novinkou. Otázkou zůstává, zda to nebude experiment. Nová právní úprava klidových území národních parků vyvolává po praktické stránce různé otázky a nejasnosti. Lze např. stanovit kvóty pro jednotlivé cesty? Co kdyby si lidé kupovali povolenku na nějakou cestu, a jak by to vypadalo po vyprodání kvóty? Podobné problémy se řešily dle mých znalostí dosud jen v Národním parku Šumava při splouvá-



ní Teplé Vltavy.<sup>4</sup> Co asi nelze, a pramení to z interpretace § 17 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění novely zákona č. 123/2017 Sb., stanovit způsob pohybu i pro vymezený prostor klidové zóny mimo cesty nebo trasy.

V terénu se budou pohybovat jak pěší, tak cyklisté, lyžaři, jezdci na koních apod. Opatření obecné povahy by mělo mít možnost rozlišení režimu regulace pro každého z druhů návštěvníků. Tedy mít možnost připustit např. pěší turistiku, ale vyloučit jízdu na dopravních prostředcích.

Další možnou otázkou je, zda např. lze povolit jen průjezd na kole bez zastavení? Ani toto nelze vyloučit, ale bude v praxi samozřejmě záležet také na tom, zda podmínky regulace pohybu jsou reálné a především kontrolovatelné.

Lze omezit vstup jen v určitých obdobích roku či jen v některých částech dne? Lze toto kombinovat? I toto lze považovat ve smyslu § 17 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb. za způsob pohybu, a mělo by být tudíž možné v opatření obecné povahy omezit vstup a pohyb jen po část dne či v určitých ročních obdobích. V podstatě to znamená, že opatření obecné povahy po část roku účinné bude a po část roku ne, což je možné, neboť po část roku nebude splněna zákonná podmínka výskytu ekosystémů/druhů citlivých na rušení.

Konečně je možné se zamyslet, jak to bude v případě snahy správ národních parků otevřít pro veřejnost nějakou novou trasu, hraniční přechod apod., která (který) dosud veřejnosti otevřena nebyla (nebyl). V řadě případů bude muset tomto kroku předcházet řízení o posouzení vlivů na životní prostředí, či spíše ještě v praxi více, tzv. naturové posuzování vlivů.<sup>5</sup>

V době vzniku tohoto výše uvedeného zamyšlení (léto 2017) klidová území jednotlivých národních parků ještě nebyla vyhlášena, resp. ještě nebyla ani opatření obecné povahy o omezení svobody pohybu v nich. Výše naznačené úvahy jistě celé složité téma nevyčerpávají. Uvidíme, jak budou správy jednotlivých národních parků kreativní. Pak se třeba za čas k tomuto tématu vrátíme i s praktickými poznatky.

Třeba bude k tématu již i nějaká odborná literatura, která v době psaní tohoto příspěvku ještě nebyla.

#### **Klíčová slova:**

Klidová území, ochrana přírody a krajiny, národní park, zákon o ochraně přírody a krajiny

<sup>4</sup> Viz též rozhodnutí NSS: č.j. 7 Ao 6/2010-44 – z 15. 12. 2010.

<sup>5</sup> Podle § 45h a 45i zák. č. 114/1992 Sb.

**Seznam použité literatury:**

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

Stejskal, V. Komentář k zákonu o ochraně přírody, Nakl. Wolters Kluwer, Praha 2016.

Stejskal, V. Nová právní úprava národních parků, in České právo životního prostředí, č. 1/2017 (43)

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 123/2017 Sb.

Rozhodnutí NSS: č.j.7 Ao 6/2010-44 – z 15. 12. 2010.

**Poděkování:**

*Autor děkuje za kritické připomínky Mgr. Zdeňku Vermouzkovi a Mgr. Evě Mazancové, Ph.D.*

**Dedikace:**

*Článek byl připraven s podporou programu rozvoje vědních programů UK Progres Q 16 Environmentální výzkum.*

**O autorovi:**

*Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. je docentem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Zabývá se právem životního prostředí a v rámci něj především právními problémy v oblasti ochrany přírody, krajiny a biodiverzity.*

**Abstract:****The resting area of the national park with limited movement of visitors**

This paper focused on the resting area with limited movement of visitors. It is the new tool of regulation of the movement of visitors in the area of territory the national parks in the Czech Republic. This legislation is based on the Act No.123/2017 Coll., which amended the Nature conservation and Landscape Protection Act No.114/1992 Coll.

**Key words:**

Resting area with limited movement of visitors, nature conservation and landscape protection, national park, Nature Conservation and Landscape Protection Act



## NORMOTVORBA OBCE NA ÚSEKU OCHRANY PŘED HLUKEM

*Mgr. Kateřina Švarcová*

### 1. Úvod

Hluk je negativní součástí přirozeného zvukového životního prostředí (jedná se o zvuk škodlivý a rušivý<sup>1</sup>). Je označován jako nežádoucí průvodní jev rozvíjející se civilizace,<sup>2</sup> dopadající zejména na lidské zdraví (poškození sluchového ústrojí, infarkt, nespavost, oslabení imunity, oslabení soustředěnosti a výkonnosti člověka, deprese, podrážděnost, zhoršení paměti). Negativní zdravotní účinky dlouhodobé expozice nadměrnému hluku jako možné příčiny celé řady chorob jsou odborně popsány.<sup>3</sup> Hluk je spojen s kvalitou a pohodou bydlení. Obtěžování hlukem a rušení nočního klidu může narušit veřejný pořádek, zasáhnout do příznivých podmínek životního prostředí. Významnou roli v regulaci hluku na území obce představuje obecní normotvorba. Pro tu bylo sdělovacími prostředky vyzdvižováno datum 1. 10. 2016, když povolit rušení nočního klidu mohly dosud obce podle vlastního uvážení, od října o tuto možnost přijdou. *„Hlasité koncerty dlouho do noci či rozjařené hasičské zábavy povolené vedením obce mají už letos skončit. Při povolování nočního „neklidu“ po desáté večer už nebudou smět radnice udělovat žádné výjimky jako dosud. Letošní léto tak má být úplně posledním obdobím, kdy ještě platí řada výjimek umožňujících pořadatelům rušit noční klid.“*<sup>4</sup> Tento pří-

<sup>1</sup> Zvuk je z fyzikálního hlediska chvěním vzduchu, těles či kapalin, přičemž chvění je přeměněno na zvukové vlny, které jsou zachyceny lidským sluchovým ústrojím. Člověk zachycuje zvukové vlny pohybující se v rozmezí 20 Hz – 20.000 Hz, jeho intenzita je měřena v decibelech. Zdroj: BERNARD, M. DOUCHA, P. Právní ochrana před hlukem. Vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-736-2. s. 11-12.

<sup>2</sup> DUDOVÁ, J. Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Řada teoretická, Ed. S, č. 450. ISBN 978-80-210-6522-2. s. 21.

<sup>3</sup> Materiál Světové zdravotnické organizace Night Noise Guidelance for Europe z roku 2009 vychází z poznatků o účincích hluku v noční době a výsledkem je doporučení, aby hluk ve vnějším prostředí nepřesahoval 40 dB, resp. 50 dB jako prozatímní, předběžný cíl. Veřejný ochránce práv. Zpráva o šetření ve věci hudebních produkcí na fotbalovém hřišti ze dne 21. 9. 2015, sp. zn.: 7995/2014/VOP/TM [online]. Cit. 17. 1. 2017.

<sup>4</sup> Článek „Konec výjimek, hlučných nočních akcí bude méně. Radnice je budou muset schvalovat dlouho dopředu“ publikovaný 4. 7. 2016 v Hospodářských novinách na serveru www.ihned.cz, lze odkázat na článek „Plánované rušení nočního klidu musí mít obce od října ve vyhláškách, narážet mohou narychlo svolané akce“ publikovaný 1. 10. 2016, v Hospodářských novinách na serveru www.ihned.cz a „Nový zákon o rušení nočního klidu vyvolává v kraji spíš neklid“ publikovaný 16. 9. 2016 na serveru iDNES.cz.

spěvek se zabývá obecní normotvorbou na úseku ochrany před hlukem, přičemž pozornost je věnována zejména právní úpravě, která naznačila ke dni 1. 10. 2016 změny, a jenž u sdělovacích prostředků vyvolala uvedené ohlasy. Dochází k tak zásadní změně při změně regulace nočního klidu? Možnosti obce obecní normotvorbou regulovat otázku lokální ochrany před hlukem jsou mnohem širší (vedle regulace nočního klidu), nelze je proto ponechat bez povšimnutí. Okrajová pozornost je pro komplexnost tohoto příspěvku věnována i další obecní regulaci hluku.

## 2. Hluk, obecní normotvorba na úseku ochrany před hlukem

V českém právním řádu existuje definice hluku v § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Rozumí se jím zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit<sup>5</sup> (to je přípustná míra hluku v určitém konkrétním prostředí v místě jeho projevu<sup>6</sup>) stanoví prováděcí právní předpis.<sup>7</sup> Právní úprava ochrany před hlukem je obsažena zejména v zákoně č. 258/2000 Sb. a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (stanovení hygienických limitů, to je nejvyšších přípustných hodnot hluku v místech, kde pobývají fyzické osoby – místa jsou rozlišena na pracoviště, chráněné venkovní prostory, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb, pro denní a noční dobu).<sup>8</sup> Zákon č. 258/2000 Sb. reguluje hluk dlouhodobý, zatěžující životní prostředí. Právní úprava regulace hluku dle zákona č. 258/2000 Sb. nedopadá na veškerý hluk (srov. § 30 odst. 2 uvedeného zákona<sup>9</sup>). Hlukem se rozumí vedle

<sup>5</sup> Rozlišuje se hluková emise (tato je měřena ve zdroji hluku), hluková imise (tato je měřena v místě působení hluku). Pro obecní normotvorbu zajišťující veřejný pořádek má význam hluková imise, tedy vliv hluku projevující v jednotlivých obecních lokalitách.

<sup>6</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7. s. 468.

<sup>7</sup> Tímto je aktuálně platné a účinné nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v platném znění.

<sup>8</sup> Jednotlivé aspekty ochrany před hlukem jsou regulovány řadou jiných předpisů, například zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách atd., všechny v platném znění.

<sup>9</sup> Negativní vymezení v § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. (platné a účinné od 1. 12. 2015) „Za hluk podle věty první se nepovažuje zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově, hlasovým projevem zvířete, zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru, zvuk z akustického výstražného nebo varovného signálu souvisejícího s bezpečnostním opatřením, zvuk působený přelivem povrchové vody přes vodní dílo sloužící k nakládání s vodami, zvuk působený v přímé souvislosti s činností související se záchranou lidského života, zdravím

hluku vznikajícího z provozu strojů a zařízení, hluku vznikajícího z dopravy, hluku způsobeného veřejnou produkcí hudby, také hluk způsobený hlasovým projevem fyzických osob, hlasovým projevem zvířete, zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. Působení hluku a jednotlivé aspekty jeho právní regulace lze diferencovat jak dle zdroje hluku,<sup>10</sup> tak dle doby jeho působení (hluk působící nepřetržitě, nárazově, hluk působící v denní a noční době).

Obec obecní normotvorbou doplňuje zákonnou regulaci hluku na komunální úrovni. Obec vytváří právní úpravu na úseku ochrany před hlukovou zátěží, na kterou nedopadá úprava zákona č. 258/2000 Sb. vůbec, nebo upravuje jiné aspekty takové hlukové zátěže (předmět a cíle komunální regulace je odlišný od regulace zákonné). Regulace obecní normotvorbou vyjadřuje veřejný zájem na ochraně před hlukovou zátěží. Děje se prostřednictvím ochrany veřejného pořádku.

Veřejný pořádek je neurčitý právní pojem, představující souhrn zásad a pravidel chování na veřejnosti. Veřejný pořádek je normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Jedná se o faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2006, č. j. 2 As 78/2006-64). Vymezení veřejného pořádku přibližuje § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, když tento definuje přestupky proti veřejnému pořádku. Resp. de-

---

*nebo majetku, řešením mimořádné události, přípravou jejího řešení nebo prováděním bezpečnostní akce nebo mimořádné vojenské akce.*“ Ke zvuku z produkce hudby do uvedené novelizace konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 6 As 44/2014-88, že hlukové limity veřejné produkce hudby dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. nešlo fakticky v zastavěném území při veřejné produkci hudby dodržet. Většina měření konstatovala překročení stanovených limitů, krajské hygienické stanice ukládaly pokuty. Stanovením nesplnitelných podmínek došlo k faktickému zákazu takové činnosti (zákaz však nevycházel ze zákona). To bylo nutno řešit neaplikováním podzákonného předpisu.

<sup>10</sup> Hluk diferencuje veřejný ochránce práv v online letáku „Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem“ na hluk z průmyslu, jako je například hluk z továren, živnostenské výroby, obecně hluk ze strojů a zařízení, mechanizace, hluk vznikající při stavební činnosti; hluk spojený s dopravou; hluk z hostinských provozoven, například z restaurací, barů, heren, diskoték, nočních klubů; hluk z restauračních zahrádek; hluk z veřejně přístupné produkce hudby, zejména koncerty, hudební festivaly, technoparty, obecní slavnosti, poutě, hody; nebo sousedský a komunální hluk, hlasové projevy osob a zvuky zvířat, sekání trávy, řezání dřeva, dále hluk ze sportovišť a hřišť. Zdroj: Kancelář veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem [online]. Publikováno duben 2016. Cit. 11. 1. 2017.

finuje, co zákonodárce považuje za porušení veřejného pořádku. Právě hluk může způsobit narušení veřejného pořádku, bez ohledu na jeho intenzitu.

Právním východiskem obecní normotvorby na úseku ochrany před hlukem je ústavně zakotvená územní samospráva obce, obecnímu zastupitelstvu je v mezích jeho působnosti svěřeno vydávání obecně závazných vyhlášek obcí (hlava VII. zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky). Samostatná působnost obce a možnost upravovat místní záležitosti obecně závaznými vyhláškami obce je podrobně upravena zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejména § 7, 8, 10, 35, 84, 85, 102. Meze působnosti zastupitelstva obce představují záležitosti místního významu, v zájmu obce a jejích občanů. Obecně závaznou vyhláškou obce nelze upravovat otázky vyhrazené pouze zákonné úpravě, otázky upravené právními předpisy práva veřejného nebo soukromého, pokud se předmět a cíl takové úpravy neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce. Ústavní soud výslovně požaduje v obecně závazné vyhlášce obce úpravu místních záležitostí (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05).

Zásadní je věcné vymezení oblastí dle § 10 obecního zřízení, dle kterého může obec ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány (písm. a), dále může ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku (písm. b). Právě z této úpravy vychází obce při obecní normotvorbě, směřující k zajištění veřejného pořádku v obci. Dle § 10 písm. d) obecního zřízení může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou povinnosti, stanoví-li tak zvláštní zákon. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, ustanovení § 10 obecního zřízení stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Ty jsou podmíněny tak, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 obecního zřízení), to je o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, které jsou vyhrazeny regulací jinými normotvornými orgány. Z hlediska regulace hluku je v tomto směru zásadní náleží Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04 („obecně závazná vyhláška města Chomutova č. 15/2003 k zabezpečení veřejného pořádku omezením hluku“). Obec je oprávněna upravovat takové otázky, které nejsou řešeny zákonem. *„Město Chomutov překročilo meze své věcné působnosti, neboť předmětem napadené vyhlášky učinilo vztahy, které spadají do oblasti upra-*

*vené zákony, a dodržování povinností z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem orgánů státní správy.*<sup>11</sup>

Pro veřejný pořádek plní obec jednu ze svých policejních funkcí. Vydáváním vlastních právních předpisů stanovuje zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Musí však jít o místní záležitost, o nežádoucí jednání nemající charakter jednání jinak státem postihovaného a které má místní charakter (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 „obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města“).

Na úseku ochrany před hlukem může obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanovit výjimky z doby nočního klidu, omezit provozní dobu restauračních zařízení, omezit práce spojené s hlučnými zařízeními a stanovit podmínky pro veřejně přístupné akce.

Judikatura dopadající na obecně závazné vyhlášky obce na úseku regulace před hlukovou zátěží je výsledkem dozorové činnosti nad samostatnou působností obce. Obecně závazné vyhlášky obce jsou podrobeny doзору Ministerstva vnitra dle § 123 obecního zřízení. Nedojde-li ke změně či zrušení obecně závazné vyhlášky, kterou má Ministerstvo vnitra za nezákonnou, samotnou obcí, podává Ministerstvo vnitra návrh na její zrušení Ústavnímu soudu. V rámci přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí volí Ústavní soud test čtyř kroků, spočívající za prvé v přezkoumání pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku, za druhé v přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání *ultra vires*), za třetí ve vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, za čtvrté v přezkumu obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (*unreasonableness*)<sup>12, 13</sup>. První dvě kritéria jsou formální, třetí a čtvrté naopak materiální. Ústavní soud mimo uvedený test zkoumá, zda obecně závazná vyhláška splňuje obecné požadavky, kladené na právní předpisy. Jedná se především o určitost, vzájemnou nerozpornost. Mezi základní principy právního

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04.

<sup>12</sup> Srov. pilotně nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova pro její rozpor se zákonem.

<sup>13</sup> K podrobné analýze přezkumu obecně závazných vyhlášek obce a uvedeným testem čtyř kroků lze odkázat na kapitulu Švarcové, Kateřiny. Environmentální obecně závazné vyhlášky obcí. In Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. s. 29-51. Univerzita Karlova, Právnická fakulta v nakladatelství Eva Rozkotová. ISBN 978-80-87975-31-2.



státu patří právní jistota adresátů právní normy ohledně jejího obsahu. Jazyková správnost, jednoznačnost, přesnost, ustálenost a zřetelnost jsou náležitostí právních termínů a právní stylistiky. Ve vztahu k pojmům používaným v obecně závazných vyhláškách obcí lze očekávat jistou nižší kvalitu právotvorby. Postačí, aby byl průměrně rozumný adresát obecně závazné vyhlášky obce schopen uvážit, co je po něm požadováno, nebo co je mu zakazováno (srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12).<sup>14</sup>

Regulace ochrany hluku prostřednictvím obecně závazných vyhlášek konfliktně staví proti právu na kulturní život, právu na svobodu podnikání, právu na svobodu projevu, právu nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí, právu na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života. To je hlavním důvodem pro proporcionalní úpravu v obecně závazných vyhláškách obcí.

### 2.1 *Doba nočního klidu*

Noční klid je zákonem nedefinovaný pojem. Jedná se o určitý pokojný stav na určitém místě ve vymezenou dobu, na jehož zachování má společnost zájem za účelem spořádaného a poklidného soužití<sup>15</sup>. Rušením nočního klidu může být jakýkoli hluk v době nočního klidu, ohrožující občanské soužití a veřejný pořádek.

Doba nočního klidu nebyla do roku 2013 vymezena žádným právním předpisem. Teprve od 15. 1. 2013 je vymezena § 47 zákona č. 200/1990 Sb. (zavedení výslovné zákonné úpravy dokládá celospolečenský a právem chráněný zájem na ochraně nočního klidu).

Pokud je hlavním předmětem zájmu této práce obecní regulace výjimek ze zákonem stanovené doby nočního klidu, je v souladu s § 10, § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení východiskem právní úpravy právě § 47 zákona č. 200/1990 Sb. Tato naznačila k 1. 10. 2016 jistých změn (novelizace zákonem č. 204/2015 Sb.).

Před 15. 1. 2013 mohly obce vymezit dobu nočního klidu ve svých obecně závazných vyhláškách vydaných dle § 10 písm. a) obecního zřízení. Doba nočního klidu mohla být vymezena odlišně pro pracovní dny, pro dny pracovního volna, stejně tak pro letní a zimní období (srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 „vyhláška obce Těrlicko č. 3/2003 o ochraně veřejného pořádku“, nebo nález ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 „obecně závazná vyhláška obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně“). Protože nebyla obsažena zákonná úprava nočního

<sup>14</sup> K doзору vykonávanému Ministerstvem vnitra lze odkázat na příspěvek Švarcová, Kateřina. Dozor nad činností obce na úseku ochrany životního prostředí, Sborník z konference Dny práva 2016, konané dne 10., 11. 11. 2016 v Brně.

<sup>15</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích. [online] cit. 16. 1. 2017.

klidu, byla taková obecní normotvorba pro místní podmínky obce účelná a užitečná, neboť přispívala k právní jistotě.<sup>16</sup> Navíc však bylo celospolečensky a judikaturou akceptováno, že se jedná o dobu od 22. hod. do 6. hod.<sup>17</sup> Je nutno rozlišovat dobu nočního klidu od vymezení denní a noční doby v § 34 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. Noční dobou se pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou. Noční doba a doba nočního klidu ve smyslu § 47 zákona č. 200/1990 Sb. není totéž [zákon č. 258/2000 Sb. a § 47 zákona č. 200/1990 Sb., § 10 písm. a) a b) obecního zřízení na straně druhé mají odlišné cíle právní regulace]. Skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem č. 258/2000 Sb., bez dalšího nevylučuje regulaci vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce – právě s ohledem na cíl a předmět regulace obou uvedených.<sup>18</sup>

Od 15. 1. 2013 byla a stále je zákonem výslovně stanovena doba nočního klidu od 22. hod. do 6. hod., stejně jako možnost obce tuto omezit (§ 47 zákona č. 200/1990 Sb.). I když je tak doba nočního klidu regulována zákonem, je možná za určitých podmínek obecní regulace doby nočního klidu spočívající v jejím omezení či pro daný den nestanovení. Doba nočního klidu nelze obecně závaznou vyhláškou obce prodloužit.

Právě možnost obce „omezit či nestanovit“ zákonem stanovenou dobu nočního klidu nazvala k 1. 10. 2016 avizovaných změn, které byly sdělovacími prostředky prezentovány jako konec možnosti obce učinit výjimku z doby nočního klidu.

Dle § 47 odst. 6 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném od 1. 10. 2016, obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou. V době od 15. 1. 2013 do 30. 9. 2016 znělo ustanovení § 47 odst. 3 (s ohledem na novelizaci v posunu odstavců daného § odpovídající § 47 odst. 6) tak, že obec může obecně závaznou vyhláškou nebo rozhodnutím vydaným na základě obecně závazné vyhlášky stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.

Úprava nenazná změn ani od 1. 7. 2017, kdy nastane účinnost zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona

<sup>16</sup> Její porušení bylo přestupkem proti veřejnému pořádku dle § 47 zákona č. 200/1990 Sb., k tomu § 46 obsahuje přestupky proti územní samosprávě porušení obecně závazné vyhlášky obce. Ust. § 46 je subsidiární k § 47 zákona č. 200/1990 Sb.

<sup>17</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích. [online] cit. 16. 1. 2017. Op. cit.

<sup>18</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 „obecně závazná vyhláška obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně“.

č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích - § 5 přestupky proti veřejnému pořádku „Dobou nočního klidu se rozumí doba od dvacáté druhé do šesté hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována.“

Výjimečné případy, ve kterých může dojít k omezení doby nočního klidu, představují zejména slavnosti, společenské a rodinné akce. „Veřejný zájem, jakým je nerušený odpočinek v noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen toliko ve výjimečných případech. Tyto výjimečné případy, kdy se doba nočního klidu stanoví jako kratší nebo žádná, je třeba vymezit natolik určitě, aby lidé v obci žijící mohli počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce předvídat, tedy aby lidé žijící v obci přesně věděli, kdy či za jakých okolností na nerušený odpočinek v délce osmi hodin vzhledem k místním specifikům nárok nemají, protože osoby tento jejich odpočinek narušující za to nebudou podléhat veřejnoprávní sankci. Takovému dny je třeba vymezit buď konkrétním datem (například 1. 1.), datovatelným obdobím (například velikonoční svátky) či událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. Vymezení výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu stanovena dobou kratší než stanoví zákon, nelze vázat na konkrétního pořadatele akce, byť by jím byla obec samotná.“<sup>19</sup> Výjimečné případy, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, tak musí být stanoveny konkrétním datem (31. 12. každého roku), datovatelným obdobím (od 5. – 6. 7. každého roku; velikonoční svátky) nebo událostí (období pátek až pondělí každého roku, na které připadá slavení hodů v obci; Vinobraní; Košt piva; Pivní slavnosti; Košt trnek; oslavy konce a vítání nového roku; oslavy založení obce; apod. není potřeba uvádět přesný název té které akce, ale její typové vymezení), jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. O konání takových akcí by měla obec navíc občany v průběhu roku s dostatečným časovým předstihem informovat (princip předvídatelnosti).<sup>20</sup> Nelze připustit, aby byly výjimečné případy vymezeny bez odůvodnění lokálními specifiky, bez znalostí místních poměrů. Je nepřijatelné vymezení nahodilé, vymezení fakticky nahrazující zákonnou úpravu platností po větší část roku. Zároveň není akceptovatelné vymezení takových omezení nočního klidu, vázaných na konkrétního pořadatele (subjekt). Výjimečné případy zkrácené nebo žádné doby nočního

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16 „Obecně závazná vyhláška města Chrastava č. 2/2014, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, kterou se stanovuje kratší doba nočního klidu, výjimečné případy, ve kterých lze rozhodnutím vymezit dobu nočního klidu kratší, a vymezují činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, včetně omezení těchto činností – Chrastava“.

<sup>20</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích. [online] cit. 16. 1. 2017. Op. cit.

klidu musí být pro lidi žijící v obci předvídatelné, tito musí mít možnost se na takové výjimky připravit. Nelze akceptovat vymezení od června do září, o víkendech a svátcích apod.<sup>21</sup>

Úprava obecně závazné vyhlášky do 30. 9. 2016 mohla vypadat tak, že v době nočního klidu od 22. hod. do 6. hod. je každý povinen zachovat klid a omezit hlučné projevy. Ve výjimečných případech, kterými se rozumí dny konání oslav založení obce (či další obcí vyjmenované akce), se dobou nočního klidu rozumí doba od 3. hod. do 6 hod. Na základě žádosti může rada obce v dalším konkrétním výjimečném případě rozhodnutím stanovit, že se doba nočního klidu vymezuje oproti již uvedenému dobou kratší nebo žádnou. Do 30. 9. 2016 tak obec mohla omezit zákonem stanovenou dobu nočního klidu dvěma způsoby, obecně závaznou vyhláškou nebo rozhodnutím, vydaným na základě obecně závazné vyhlášky obce. Na vydání tohoto rozhodnutí se vztahoval zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (dle nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, o stanovení výjimky rozhoduje orgán samosprávy). Ten je povinen rozhodnout včas při dodržení pravidel obecně závazné vyhlášky a při respektování jejího účelu, současně však musí dodržet obecná pravidla rozhodování orgánu veřejné správy, která stanoví správní řád (zejména § 2 až 8 správního řádu). Protože rozhoduje o místní záležitosti veřejného pořádku, nemohl by jeho rozhodnutí změnit nebo nahradit nějaký odvolací orgán veřejné správy. Je však ústavně konformní, aby bylo takové rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání. Protože se v dané věci jedná o rozhodování o právní pozici žadatele, nemůže územní samosprávný celek svým právním předpisem vyloučit použití správního řádu. Správní řád v tomto případě vystupuje vůči obecnímu zřízení (§ 147 odst. 1), kterého se účastník dovolává, jako *lex posterior*. Je proto namístě použití § 9 správního řádu se z toho vyplývajícími důsledky pro použití opravných prostředků [(§ 178 odst. 2 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *in fine*].

K 1. 10. 2016 tak bylo vypuštěno oprávnění obce stanovit výjimky ze zákonem stanovené doby nočního klidu formou rozhodnutí, vydaného na základě obecně závazné vyhlášky a obci zůstala zachována pravomoc vymezit tyto výjimečné případy, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, pouze prostřednictvím úpravy v obecně závazné vyhlášce obce. Jedná se o zúžení formy, ve které může být udělena výjimka z doby nočního klidu. Uvedená změna s ohledem na reakci sdělovacích prostředků neznamená, že od 1. 10. 2016 nemají obce možnost omezit dobu nočního klidu, avšak takové omezení bude časově náročnější. Proces přijetí obecně závazné vyhlášky odlišně upravující dobu nočního klidu, nebo změny takové obecně závazné vyhlášky, bude muset proběhnout v souladu s obecním

<sup>21</sup> Veřejný ochránce práv. Od října už žádné výjimky pro zkracování nočního klidu [online]. Publikováno 20. 9. 2016. Cit. 17. 1. 2016.

zřízením a oproti vydání individuálního rozhodnutí, může být zdlouhavý (nebude tak možné stanovit výjimku z doby nočního klidu pro akce, pořádané ad hoc „narychlo“). Dle Legislativní rady vlády je důvodem novelizace obcházení zákona ze strany obce, když individuální rozhodnutí nebyla vydávána v souladu se správním řádem, navíc se jedná o výjimku ze všeobecného zákazu s dopadem na předem neurčený okruh adresátů v určitou dobu (povaha výjimky).<sup>22</sup> V souladu s již citovaným nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16 je nutnost omezit dobu nočního klidu pouze formou obecně závazné vyhlášky ústavně konformnější s požadavkem, kdy zájem na ochraně nočního klidu má přednost před konáním akcí a oslav. To vyplývá ze samotné podstaty procesu vydání obecně závazných vyhlášek, oproti individuálním rozhodnutím. Přijetím právní úpravy výjimek v této podobě došlo k aprobování toho, že zákonem chráněný veřejný zájem na ochraně nočního klidu má přednost před konáním narychlo svolaných akcí, oslav apod. (ty byly povolovány ad hoc, pokud byla předpokládána jejich hluková zátěž v dobu nočního klidu).

Obce nejsou povinny vydat obecně závaznou vyhlášku omezující dobu nočního klidu, v zájmu společenského a kulturního života obce, udržujícího místní tradice a mezilidské vztahy – který spočívá v zásadě v konání akcí narušujících hlukem veřejný pořádek, avšak k této regulaci pravděpodobně přistoupí. S ohledem na tvrzení uvedená ve sdělovacích prostředcích je nutno si uvědomit, že touto úpravou nedochází k zákazu konat společenské a rodinné akce po 22. hod., tyto akce pouze nemohou narušovat noční klid. A nedochází ani k jiné zásadní či převratné změně, protože je omezena pouze jedna z forem udělování výjimek z doby nočního klidu.

Pokud však obec takovou úpravu přijme, musí být výjimky vymezeny časově určitelně a předvídatelně. Ministerstvo vnitra v rámci metodické pomoci připravilo vzorovou obecně závaznou vyhlášku, jejímž předmětem je stanovení výjimečných případů, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou než stanoví zákon.

*„Stanovení výjimečných případů, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou - Varianta 1 –*

*1) Doba nočního klidu se nevymezuje: a) dne ... z důvodu konání ... \*; b) v noci z 31. prosince na 1. ledna; c) v době konání těchto tradičních slavností ... (např. Masopust, Dožínky, Svatováclavská pouť, Vinobraní, Pálení čarodějnic, Slavnosti města, Vítání jara apod.)\*\*; d) v době konání tradičních slavností konaných ... (např. konaných dne ... nebo konaných první sobotu v měsíci srpnu); e) v době konání těch-*

<sup>22</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích. [online] cit. 16. 1. 2017. Op. cit.

to akcí nadregionálního významu konaných na území obce ... (např. Mistrovství republiky v silniční cyklistice, MotoGP, Rallye apod.)\*\*; f) o Velikonočním pondělí. ... přičemž \* obec v obecně závazné vyhlášce uvede konkrétní datum a dále uvede důvod konání, tedy z důvodu konání konkrétní akce (např. společenské nebo rodinné akce) \*\* obec v obecně závazné vyhlášce uvede název konkrétní tradiční slavnosti/ akce nadregionálního významu konané v obci, a to pouze v případě, že dosud není znám žádný konkrétní termín. 2) Informace o konkrétním termínu konání akcí uvedených v odst. 1 této obecně závazné vyhlášky bude zveřejněna obecním úřadem na úřední desce minimálně 5 dnů před datem konání.<sup>23</sup>

Obec může v dané obecně závazné vyhlášce demonstrativně vyjmenovat činnosti, které rušení nočního klidu způsobují a vymezit povinnost jejich zdržení na vymezených místech na území obce. Avšak dle nálezu Ústavního soudu ze dne ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně), byly zrušeny mimo jiné ty části obecně závazné vyhlášky zakazující rušení nočního klidu zvířaty (pro kolizi se zákonnou úpravou zákazu rušení nočního klidu). Proto je vhodnější – přestože demonstrativní vymezení – ponechat stranou.

Dle právy veřejného ochránce práv publikované v září 2016 „Ochránkyně už zaznamenala první stížnosti na nově přijaté obecně závazné vyhlášky. Podobně jako v případě města Chrastava je v nich možnost zkráceného nočního klidu vymezena velmi obecně a široce, např. v jedné obci stanovili začátek nočního klidu od 2:00 „ve dnech pracovního volna a pracovního klidu, v období od 1. 5. do 30. 9., při kulturních a společenských akcích organizovaných v obci“. Takové vyhlášky jsou v rozporu se zákonem i s nálezem Ústavního soudu.“<sup>24</sup>

Shora byly zmíněny některé závěry nálezu Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 2/2014, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, kterou se stanovuje kratší doba nočního klidu a výjimečné případy, ve kterých lze rozhodnutím vymezit dobu nočního klidu kratší, a kterou se vymezují činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, včetně omezení těchto činností – jedná se o náleze ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16. Protože se jedná o aktuální náleze v otázce výjimek z doby nočního klidu, je vhodné výslovně odkázat na následující, případně jeho obecné shrnutí v poznámce pod čarou. Ministerstvo vnitra navrhlo zrušení čl. 2 odst. 2 písm. e). Tímto článkem si město Chrastava pro sebe udělilo výjimku a samo sebe vyňalo z povinnosti nechat své záměry posoudit v rámci vyhláškou pro ostatní

<sup>23</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Vzor obecně závazné vyhlášky [online]. Cit. 17. 1. 2016. Dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-26.aspx>.

<sup>24</sup> Veřejný ochránce práv. Od října už žádné výjimky pro zkracování nočního klidu [online]. Op. cit. [17. 1. 2017].

subjekty zavedeného povolovacího řízení. Výjimku nelze vázat na samotného pořadatele akce, dochází k porušování ústavních principů ve smyslu nepřípustného zásahu zastupitelstva obce do kompetence orgánů výkonné moci v rámci posuzování naplnění kritéria veřejného zájmu při rozhodování v konkrétních věcech.<sup>25</sup>

Veřejný zájem, jakým je noční klid, a tedy nerušený odpočinek v zákonem vymezené noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen pouze ve výjimečných případech. Mimo věcnou působnost vymezenou zákonem by tak obec jistě vykročila v případě, že by kratší nebo žádné vymezení doby nočního klidu platilo po větší část roku, a tak fakticky nahrazovalo zákonnou úpravu, či že by nebylo odůvodněno lokálními specifiky a nebylo činěno se znalostí místních poměrů a ohledem na ně, případně by bylo zcela nahodilé a arbitrární. Mimo shora uvedené závěry je nepraktické až diskriminační, vyhlásit, že doba nočního klidu se stanovuje jako kratší v den určité významné události pouze za podmínky, že oslavu této události pořádá konkrétní subjekt. Je možné, že konkrétní subjekt zanikne nebo nebude mít kapacity na uspořádání oslav, přesto může být pro místní specifika očekávatelné a skrze zkrácení doby nočního klidu obcí aprobovatelné, že se v zákonem vymezené době nočního klidu slavit bude. Dny či okolnosti, kdy je zájem na dodržení obecně uznávané doby nočního klidu převážen zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity, je nutné vymezit dostatečně určitě a předvídatelně. Ustanovení nedává

<sup>25</sup> Ústavní soud podrobil obecně závaznou vyhlášku testu čtyř kroků. Napadená vyhláška byla řádně přijata na zasedání Zastupitelstva města Chrastava dne 1. 9. 2014, dne 3. 9. 2014 byla vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Chrastava, dne 19. 9. 2014 byla sňata. Vyhláška nabyla účinnosti dnem 18. 9. 2014. Cílem vyhlášky je stanovení výjimečných případů, ve kterých lze zmírnit tvrdost zákonného stanovení jednotné doby nočního klidu. Dle čl. 2, který nese rubriku „Stanovení kratší doby nočního klidu“ je uvedeno následující „1. Doba nočního klidu je vymezena zvláštním právním předpisem od 22:00 hodin do 6:00 hodin. 2. Stanovují se výjimečné případy, při nichž je doba nočního klidu stanovena dobou kratší: a) v noci z 30. dubna na 1. května je doba nočního klidu vymezena dobou od 02:00 hodin do 06:00 hodin, b) v průběhu července a srpna v noci z pátku na sobotu a v noci ze soboty na neděli je doba nočního klidu vymezena dobou od 23:00 hodin do 6:00 hodin. c) v noci ze 4. na 5. července a v noci z 5. na 6. července je doba nočního klidu vymezena dobou od 23:00 hodin do 6:00 hodin. d) v noci z 31. prosince na 1. ledna doba nočního klidu není vymezena, e) v době konání společenských a kulturních akcí pořádaných městem Chrastava je doba nočního klidu vymezena dobou od 02:00 hodin do 06:00 hodin. 3. Rada města může rozhodnutím stanovit další výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.“ Dle Ústavního soudu byla obecně závazná vyhláška přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a zákonem předepsaným způsobem. V dalším kroku testu konformity obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony Ústavní soud posuzuje, zda zastupitelstvo při vydávání napadeného ustanovení nepostupovalo mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem, přičemž je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a napadeného ustanovení na straně druhé.

obcím možnost určit „konkrétního nositele výjimečného případu“, ale právě a jen konkrétní či konkretizovatelný výjimečný případ. Město Chrastava z věcné působnosti dané § 47 odst. 3 zákona o přestupcích vykročilo tím, že zkrácení doby nočního klidu navázalo na dny, kdy se rozhodne uspořádat akci, aniž by zároveň tyto dny předem specifikovalo či podrobněji vymezilo okolnosti, za nichž k uspořádání akce přistoupí, tedy aniž by lidem žijícím v obci umožnilo předvídat počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce. Ústavnímu soudu tak nezbývá než konstatovat, že napadené ustanovení neobstálo ve druhém kroku testu jeho konformity s ústavním pořádkem a zákony. K posuzování dalších výhrad uvedených návrhovatelem tedy již Ústavní soud nepřistoupil.

O obdobné nemožnosti navázat výjimku pro obec samu svědčí také závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13, z nějž dovozuje, že zavedení odlišného právního režimu pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce je nepřipustné, neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci.

Zákaz rušení nočního klidu se vztahuje na celé území obce bez rozlišení, zda případný hluk vzniká ve venkovním či vnitřním prostoru. Pro komplexnost je vhodné dodat, že porušení nočního klidu je přestupkem [dle § 47 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném od 1. 10. 2016, se přestupku dopustí ten, kdo poruší noční klid a vzbudí veřejné pohoršení]. Za tento přestupek lze uložit pokutu až 10.000 Kč, pro opakované spáchání přestupku až 15.000 Kč, vždy s možností uložit zároveň zákaz pobytu (odst. 3, 4, 5 uvedeného ustanovení). Do 30. 9. 2016 se jednalo o pokutu ve výši do 5.000 Kč, s možností uložit zákaz pobytu.<sup>26</sup> Vedle obecných sankcí – napomenutí, zákaz činnosti a propadnutí věci. Pokud obec nevymezí výjimky z doby nočního klidu, pak bude hluché jednání v tento den od 22. hod. do 6. hod. následujícího dne postižitelné v rámci přestupkového řízení. *„Při určení druhu sankce a její výměry se přihlíží k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.“<sup>27</sup>*

Dle článku „Změny v rozhodování o výjimkách z nočního klidu“, jehož autorem je Mgr. Jana Vildumetzová, náměstkyně ministra vnitra pro řízení sekce veřejné správy, publikovaného na [www.mvcr.cz/vespra](http://www.mvcr.cz/vespra) činil v polovině roku 2016 podíl obcí stanovujících výjimky z doby nočního klidu cca 10 procent; přesně

<sup>26</sup> Ust. § 47 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platném a účinném do 30. 9. 2016.

<sup>27</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích. [online] cit. 16. 1. 2017. Op. cit.



645 obcí mělo danou oblast upravenou obecně závaznou vyhláškou. Přičemž aktuální počet obcí v České republice je 6.258<sup>28</sup>.

## **2.2 Další obecně závazné vyhlášky na úseku ochrany před hlukem**

### *2.2.1 Provozní doba restauračních zařízení (hostinských zařízení)*

Bylo zvoleno primární označení restauračních zařízení, neboť v dnešní době se v denním životě pojem hostinec či hostinské zařízení užívá ve značně menším množství. Používání těchto pojmů z hlediska hlukové regulace je synonymní. Hostinská činnost spočívá v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, v níž jsou prodávány (příloha č. 1 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností). V rámci hostinské činnosti lze poskytovat ubytování v hotelu, motelu, kempu, ubytovně, lze provádět prodej pomocí nápojových a občerstvovacích automatů, doplňkový prodej tabákových výrobků, upomínkových předmětů, prodej pokrmů a nápojů přes ulici, provozování her jako kulečnick, bowling apod. Obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města vymezovala hostinskou provozovnu jako provozovnu, v níž se provozuje hostinská činnost, tj. příprava a podávání jídel a nápojů k bezprostřední spotřebě, včetně zabezpečování příslušných doplňkových prodejů a služeb. Hlavním znakem hostinské činnosti je především obsluha hostů na místech k tomu určených - restaurace, kavárny, vinárny, samoobslužné restaurace, zahradní restaurace, cukrárny, bufety, stánky rychlého občerstvení apod.

Je-li řeč o normotvorbě obce na úseku ochrany před hlukem v provozní době těchto zařízení, do 30. 9. 2003 bylo možné nalézt výslovný zákonný odkaz na možnost obce nařídit k ochraně před hlukem konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů (§ 96 zákona č. 258/2000 Sb.). Tento odkaz byl ze zákona vypuštěn od 1. 10. 2003 právě pro jeho nadbytečnost ve vztahu k dřívější úpravě § 10 obecního zřízení.

Nadměrný hluk plynoucí z těchto zařízení, nebo od lidí postávajících před těmito zařízeními, negativně narušuje právo občanů v nočních hodinách na pokojný spánek, bydlení. Nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (uvedená obecně závazná vyhláška města Břeclav; pravomoc obce ke stanovení zavíracích nočních hodin hostinců, restaurací a barů) bylo stanoveno, že „za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může dochá-

<sup>28</sup> Český statistický úřad. Malý lexikon obcí České republiky – 2016. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí [online]. Cit. 17. 1. 2017.

zet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nevyklučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv ...“. Dle veřejného ochránce práv ve všech demokratických zemích mají místní samosprávy kompetenci k regulaci provozní doby hostinských zařízení, neboť se obvykle dostává do kolize s právem na ochranu soukromého života (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).<sup>29</sup>

Obce tak mohou obecně závaznou vyhláškou stanovit přiměřené povinnosti provozovatelům hostinských zařízení. Lze omezit provozní dobu v nočních hodinách, vymezení nočních hodin nemusí v tomto případě korespondovat s dobou nočního klidu dle § 47 zákona č. 200/1990 Sb., ani noční dobou dle § 34 zákona č. 258/2000 Sb. Typicky se bude jednat o vymezení konce provozní doby hostinských zařízení například tak, že je ve dnech předcházejících dni pracovního klidu ve 24. hod., v ostatních dnech ve 22. hod. s počátkem provozní doby nejdříve v 6. hod.<sup>30</sup> Taková regulace by měla být přijata s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti narušit veřejný pořádek v obci. Omezení provozu všech hostinských zařízení není plošným zákazem, neboť se jedná o omezení časové, v zásadě dopadající na noční dobu a samotné provozování této činnosti není v obci vyloučeno. Lze si představit stanovení rozličných provozních dob dle toho, v jaké části obci se to které zařízení nachází. Zde se však obec pohybuje na hranici s tím, proč jsou kladeny mezi jednotlivá hostinská zařízení rozdíly a zda nejsou některá zvýhodňována. Obec může zároveň vymezit, kdy se toto omezení provozní doby neuplatní. Buď samotnou vyhláškou, nebo rozhodnutím na základě vyhlášky vydané (na rozhodování o výjimce se vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád; srov. shora).

V tomto směru se jedná o přehodnocení judikatury, neboť poté co byla z § 96 zákona č. 258/2000 Sb. vypuštěna výslovná možnost obcí regulovat provozní dobu hostinských zařízení, byla judikatura Ústavního soudu k možnosti obce regulovat tuto otázku skeptická, srov. náleze ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice).

Hostinská zařízení jsou často vybavena předzahrádkami, jejichž regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí v zásadě není možná (podle cha-

<sup>29</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.

<sup>30</sup> FURKOVÁ, P. MATĚJKOVÁ, L. ROŠOVÁ, Š. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. S. 210, 211.

rakteru předzahrádky). Není-li předzahrádka součástí hostinského zařízení – je umístěna mimo prostory restaurace a není pro ni vyžadováno povolení stavebního úřadu, pak na ni nelze vztáhnout regulaci obecně závaznou vyhláškou obce. V řízení před Ústavním soudem veřejný ochránce práv poukázal na nejednotnost regulace tzv. předzahrádek u pohostinství. Vlivem posunu judikatury Ústavního soudu totiž režim otvírací doby hostinského zařízení může být regulován obecně závaznou vyhláškou, zatímco chod tzv. předzahrádky, bude-li mít samostatný obslužný provoz, je nutno regulovat nařízením. „*To, že za současného právního stavu může obec určité otázky řešit právě jen nařízením obce (in concreto vydáváním tržního řádu), může souviset i s tím, že existuje veřejný zájem státu na přiměřeném přístupu obcí k eventuálnímu omezení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ...*“<sup>31</sup> Tuto regulaci tak svěřuje zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský řád) tržnímu řádu, který obce vydávají v přenesené působnosti obecním nařízením. Tržním řádem může být stanoveno, které předzahrádky se povolují a které nikoli, případně jejich provozní doba.<sup>32</sup>

Příkladem obecně závazné vyhlášky regulující hostinskou činnost je obecně závazná vyhláška města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností, která byla podrobena přezkumu Ústavním soudem v nálezu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09. Cílem vyhlášky bylo vytvořit provozovatelům hostinské činnosti podmínky pro realizaci jejich činnosti bez kolize s dodržováním veřejného pořádku ve městě včetně jeho částí dle místních předpokladů a místních zvyklostí, zejména v nočních hodinách. Vyhláška stanovila pro tento účel období klidu „*Období klidu je časový úsek od 04:00 do 06:00 každý den pracovního klidu a pracovního volna a časový úsek od 02:00 do 06:00 v ostatní dny. V období klidu je zakázáno provozovat hostinskou činnost na veřejném prostranství i v provozovnách v budovách k tomu stavebně technicky způsobilých. Výjimky z tohoto omezení uděluje na základě písemné žádosti podané nejméně 30 dní před konáním akce rada města.*“ Dle čl. 3 se na postup dle této vyhlášky se nevztahují předpisy o správním řízení. Přezkumu byla podrobena ústavnost a zákonnost pravidla, podle kterého je v období klidu zakázáno provozovat hostinskou činnost na veřejném prostranství i v provozovnách k tomu stavebnětechnicky způsobilých, přičemž však rada města může na základě písemné žádosti, podané nejméně 30 dní před konáním akce, udělit výjimku, na jejíž udělování se nevztahují předpisy o správním řízení. Dle Ústavního soudu má obec možnost stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud přitom

<sup>31</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (obecně závazná vyhláška statutárního města Liberec č. 3/2009, o veřejném pořádku).

<sup>32</sup> Kancelář veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem [online]. Op. cit.

zdůrazňuje, že každá taková místní úprava má své zvláštnosti. Přihlédl k tomu, že tato doba je stanovena v minimálním rozsahu v době od 04:00 do 06:00 hod. každého dne pracovního klidu a pracovního volna a od 02:00 do 06:00 hod. v ostatní dny. V této části byl proto návrh shledán nedůvodným, neboť takový postup nelze shledávat ani zneužitím jinak svěřeného pravomoci a působnosti obce (třetí krok testu) ani postupem nerozumným (čtvrtý krok testu). V části vyloučení aplikace správního řádu jde podle názoru Ústavního soudu o rozhodování rady města o výjimce z povinnosti zdržet se ve výše uvedeném období klidu provozování pohostinské činnosti. V této části se napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky dostalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost a obec zde postupovala ultra vires (druhý krok testu ústavnosti a zákonnosti).

### 2.2.2 Omezení prací spojených s hlučnými zařízeními

Omezení prací spojených s hlučnými zařízeními znamená regulaci prací se zařízeními, způsobujícími při jejich provozu hluk – sekačky na trávu, motorové pily, cirkulárky, křovinořezy apod. S ohledem na shora uvedenou regulaci doby nočního klidu se v tomto případě jedná o jejich omezení v době od 6. hod. do 22. hod. Omezení prací s těmito zařízeními vyhodnotil Ústavní soud jako přípustnou obecní regulaci, když takové práce nejsou zcela zakázány (není přípustný zákaz po celý pracovní den nebo po více po sobě jdoucích dní, či celý víkend). Takové práce je možné vykonávat v čase, kdy budou zásahy do oprávněných zájmů ostatních obyvatel obce minimální – vše při zachování proporcionality s právem obhospodařovat svůj majetek.<sup>33</sup>

Dle § 10 písm. a) obecního zřízení může obec usměrnit provoz hlučných zařízení, provozovaných kdekoli v obci. Používání hlučných zařízení může být omezeno i na soukromých pozemcích, když hlukový dopad se projevuje mimo ně (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov). Regulace nesmí být v souladu s principem proporcionality plošná. Měla by se vztahovat na určitá místa nebo dobu. Vše s přihlédnutím k povaze hlučného zařízení a jeho způsobnosti narušit veřejný pořádek. „*Hlučná činnost bude ve větší míře narušovat veřejný pořádek v rezidenční zóně, ale ve výrazně menší míře bude působit rušivě v zóně průmyslové, kde nikdo nebydlí, nebo v oblasti koncentrace zábavních podniků, kde lze očekávat vyšší práh hluku. Je všeobecně známo, že stejná hladina hluku působí jinak v denní době pracovního dne, jinak ve dnech pracovního klidu či v noci.*“<sup>34</sup> V obecně závazné vyhlášce pak může být stanoveno, že činností, která by mohla narušit veřejný pořádek v obci, je používání hlučných strojů a zařízení

<sup>33</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu [online]. Cit 17. 1. 2016.

<sup>34</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

v nevhodnou denní dobu. Nevhodnou denní dobou se rozumí doba ve dnech pracovního klidu od 6. hod. do 9. hod. a od 19. hod. do 22. hod. Tato doba se nesmí překrývat se zákonem stanovenou dobou nočního klidu.

### 2.2.3 Podmínky pro uspořádání veřejnosti přístupných akcí, zábavní pyrotechnika

Je-li řeč o normotvorbě obce na úseku ochrany před hlukem při pořádání veřejně přístupných akcí nebo užití zábavní pyrotechniky, do 30. 9. 2003 bylo možné nalézt výslovný zákonný odkaz na možnost obce nařídit k ochraně před hlukem konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů (§ 96 zákona č. 258/2000 Sb.). Tento odkaz byl ze zákona vypuštěn od 1. 10. 2003 právě pro jeho nadbytečnost ve vztahu k dřívější úpravě § 10 obecního zřízení.

Mezi akce, které jsou veřejnosti přístupné a jejichž regulaci obecně závaznými vyhláškami předpokládá § 10 písm. b) obecního zřízení patří sportovní a kulturní akce (od 1. 12. 2015 se nevztahuje na hluk z koncertů, festivalů a obecních zábav konaných venku zákon č. 258/2000 Sb.). Jedná se o podniky lidové zábavy, plesy, taneční zábavy, diskotéky atd. Právě tyto představují hlukovou zátěž pro obec. Prostřednictvím této obecně závazné vyhlášky lze regulovat pouze veřejně přístupné akce, nikoli akce soukromé.<sup>35</sup> Obec je oprávněna stanovit závazné podmínky pro jejich pořádání, průběh a ukončení. Mezi takové podmínky bude patřit časové omezení konání veřejnosti přístupné akce, povinnost oznámit konání takové akce obecnímu úřadu ve stanovené lhůtě (obec nemůže stanovit povolovací režim takových akcí<sup>36</sup>) nebo zajištění řádné pořadatelské služby. Při vymezování povinností musí obec odpovědně vážit jejich potřebnost, nezbytnost, rozsah a účelnost včetně vymahatelnosti.<sup>37</sup> Obec nemůže upravovat odpovědnost za překročení hlukových limitů ve vnitřních prostorách zařízení, neboť toto je vyhrazeno zákonu (konkrétně zákonu č. 258/2000 Sb.).

Relevantním je pro tuto otázku náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně). Ústavní soud zhodnotil jako legitimní uložení povinnosti, aby jiné zábavní podniky, jako např. diskotéky a jiné musely být zajištěny tak, aby ani v nejmenším nerušily svým provozem a vším, co s tím souvisí, občany žijící v sousedství a v blízkém okolí. Dle smyslu a účelu úpravy město neusilovalo o ochranu před hlukem v nadlimitních hodnotách, jak jej chápe zákonná úprava (tedy při provozní činnosti), ale hodlalo omezit hlučnost různých,

<sup>35</sup> K výkladu veřejně konané akce lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 9 As 129/2011.

<sup>36</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Nový Bor).

<sup>37</sup> DUDOVÁ, J. Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem. Op. cit. s. 107.

i neprovozních aktivit v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami a tyto, byť lidskému zdraví neškodlivé, formy hluku vznikající při činnostech, které jsou státní správou nepostizitelné, vyhláška považuje za porušení veřejného pořádku.

V souvislosti s uvedeným je problematická regulace tzv. technopárty. Technopárty se vyznačují oproti jiným hudebním zábavám neznámým pořadatelem, svoláním pouhých několik hodin před konáním na dříve neurčeném místě. Proto nejsou v případě technoparty plněny povinnosti dle obecně závazných vyhlášek, jak jsou uvedeny shora (oznámení). Ministerstvo vnitra v tomto směru doporučuje vydat obecně závaznou vyhlášku k pořádání akcí typu technopárty.<sup>38</sup>

Do této oblasti hlukové regulace lze zařadit otázku používání zábavní pyrotechniky (dle § 10 písm. a) obecního zřízení). Takovou obecní regulací se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (obecně závazná vyhláška obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně). Činnost narušující veřejný pořádek může být v obci zakázána všude, kde dochází k takovému následku v souladu s principem proporcionality. Takový zákaz nesmí být dán plošně (plošný zákaz je dovozen judikaturou u zákazu prostituce, srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04). Regulace používání zábavní pyrotechniky by se tak měla vztahovat na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby. Nelze zcela vyloučit užívání zábavní pyrotechniky, to lze pouze omezit až do místa nebo času (případně kombinace). K tomu dále náleží Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor) a náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/25 (České Velenice).

### 3. Závěr

Obtěžování hlukem a rušení nočního klidu může narušit veřejný pořádek, zasáhnout do příznivých podmínek životního prostředí. Obec je oprávněna regulovat formou obecně závazné vyhlášky hlukovou zátěž (v případě regulace na předzahrádkách restauračních zařízení formou obecního nařízení – tržního řádu). Jedná se zejména o regulaci omezení, resp. výjimek z doby nočního klidu, kterým byla věnována podstatná část tohoto článku; dále regulace provozní doby restauračních zařízení, omezení prací spojených s hlučnými zařízeními a regulace veřejně přístupných akcí. Obecní normotvorba je na tomto úseku pestrá, o čemž svědčí bohatá judikatura Ústavního soudu. Obecně závazné vyhlášky jsou podrobovány algoritmu přezkumu – testu čtyř kroků. Obecní normotvorba se nevztahuje pouze na otázky, na které nedopadá úprava zákonem č. 258/2000 Sb. Místy může

<sup>38</sup> Metodická pomoc obci při regulaci akcí typu technoparty poskytovaná Ministerstvem vnitra [online], cit. 16. 1. 2017.

obec regulovat stejnou činnost, avšak s jiným cílem a předmětem takové regulace. Zásadní je tak identifikace cíle a předmětu regulace zákona a obecně závazné vyhlášky. Nepřekrývají-li se, je možné, aby obec regulovala otázku upravenou zákonem (například veřejná produkce hudby na diskotéce a stanovení povinnosti zajistit tyto podniky tak, aby nerušily svým provozem občany žijící v sousedství a blízkém okolí, když na tuto se vztahuje primárně úprava zákona č. 258/2000 Sb., resp. hygienických limitů dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb.; je možné, že obec svojí regulací sleduje jiné než zákonem stanovené cíle – obec reguluje hluk nepřekračující hygienické limity). Plošnost regulace obecní normotvorbou na úseku ochrany před hlukem v zásadě není možná, neboť ta zjevně nedodrží přiměřenost této regulace. Obecní normotvorba musí odrážet místní specifika a lokální podmínky.

S novelizací § 47 zákona č. 200/1990 Sb. k 1. 10. 2016 se objevily ve sdělovacích prostředcích články, odkazující na to – že bude od uvedeného data obcím odebrána možnost stanovit výjimky z nočního klidu. S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že jedinou změnou je změna formy stanovování výjimek z doby nočního klidu. Sdělovacími prostředky prezentované informace byly značně nepřesné a zavádějící, když z nich čtenář získal pocit, že obce už tuto problematiku nemohou upravovat a že nebude možné pořádat nejrůznější kulturní a společenské akce a že i každá běžná rodinná oslava se bude muset hlásit.

Posledním aktuálním nálezem Ústavního soudu je nález ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16. Veřejný zájem, jakým je nerušený odpočinek v noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen toliko ve výjimečných případech. Tyto výjimečné případy je třeba vymezit určitě, aby lidé v obci žijící mohli počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce předvídat. Tj. buď konkrétním datem, datovatelným obdobím či událostí, jejíž datum je pro osoby žijící v obci předvídatelné. Vymezení výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu stanovena dobou kratší než stanoví zákon, nelze vázat na konkrétního pořadatele akce, byť by jím byla obec samotná.

Právní úprava vymezující možnosti obce regulovat na úseku ochrany před hlukem je velice kusá, rozsah obecních možností je identifikován teprve prostřednictvím bohaté judikatury. Přestože Ministerstvo vnitra prostřednictvím metodické pomoci pojmenovává základní otázky komunální normotvorby, bylo by konkrétní vymezení na zákonné úrovni (alespoň demonstrativním výčtem při existenci současné judikatury) žádoucí a vhodné – když obecní normotvůrci zpravidla nejsou odborně nadanými legislativci. Resp. judikaturní vývoj by měl inspirovat a vést zákonodárce v jeho legislativních pracích. Ústavní soud by pak nemusel dále sehrávat

tak významnou roli subjektu, vykládajícího meze komunální normotvorné působnosti obce.

### Literatura

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DUDOVÁ, J. Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. 240 s. Řada teoretická, ed. S, č. 450. ISBN 978-80-210-6522-2.

BERNARD M., DOUCHA P. Právní ochrana před hlukem. Praha: Linde, 2008. 200s. ISBN 978-80-7201-736-2.

Ministerstvo vnitra České republiky. Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích. [online] Dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-26.aspx>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu [online]. Dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21413670&doctype=ART&chnum=2#4>.

Metodická pomoc obci při regulaci akcí typu technoparty poskytovaná Ministerstvem vnitra [online]. Dostupná zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-pro-obce-k-akcim-typu-technoparty.aspx>.

FURKOVÁ P., MATĚJOVÁ L., ROŠOVÁ Š. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s. ISBN 978-80-7400-470-4.

Článek „Konec výjimek, hlučných nočních akcí bude méně. Radnice je budou muset schvalovat dlouho dopředu“ publikovaný 4. 7. 2016 v Hospodářských novinách na serveru [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz), dostupný zde: <http://archiv.ihned.cz/c1-65356040-konec-vyjimek-hlucnych-nocnich-akci-bude-mene>.

Článek „Plánované rušení nočního klidu musí mít obce od října ve vyhláškách, narazit mohou narychlo svolané akce“ publikovaný 1. 10. 2016 v Hospodářských novinách na serveru [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz), dostupný zde: <http://domaci.ihned.cz/c1-65460160-planovane-ruseni-nocniho-klidu-musi-mit-obce-od-rijna-ve-vyhlas-kach-narazit-mohou-narychlo-svolane-akce>.

Článek „Nový zákon o rušení nočního klidu vyvolává v kraji spíš neklid“ publikovaný 16. 9. 2016 na serveru [iDNES.cz](http://www.idnes.cz), dostupný zde: [http://vary.idnes.cz/vyhlas-ka-ruseni-nocniho-klidu-seznam-akci-karlovarsky-kraj-pqf-/vary-zpravy.aspx?c=A160910\\_2272298\\_vary-zpravy\\_ba](http://vary.idnes.cz/vyhlas-ka-ruseni-nocniho-klidu-seznam-akci-karlovarsky-kraj-pqf-/vary-zpravy.aspx?c=A160910_2272298_vary-zpravy_ba).



Kancelář veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem [online]. Publikováno duben 2016. Dostupné: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/hluk-obtezovani-hlukem/>.

Veřejný ochránce práv. Zpráva o šetření ve věci hudebních produkcí na fotbalovém hřišti ze dne 21. 9. 2015, sp. zn.: 7995/2014/VOP/TM [online]. Dostupné zde: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/7995\\_2014\\_zprava\\_o\\_setreni.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/7995_2014_zprava_o_setreni.pdf).

Veřejný ochránce práv. Od října už žádné výjimky pro zkracování nočního klidu [online]. Publikováno 20. 9. 2016. Dostupné zde: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/od-rijna-uz-zadne-vyjimky-pro-zkracovani-nocniho-klidu/>.

Český statistický úřad. Malý lexikon obcí České republiky – 2016. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí [online]. Dostupné zde: <https://www.czso.cz/documents/10180/50418271/32019916003.pdf/249c7530-a72e-435e-8e10-5508cafbaa04?version=1.1>.

#### **O autorce:**

*Mgr. Kateřina Švarcová je doktorandka na Právnické fakultě Masarykovy univerzity studijní program Správní právo a právo životního prostředí*

**Abstrakt**

Hluk je negativní součástí přirozeného zvukového životního prostředí, průvodním jevem rozvíjející se civilizace. Obtěžování hlukem a rušení nočního klidu může narušit veřejný pořádek, zasáhnout do příznivých podmínek životního prostředí. Předmětem zájmu tohoto příspěvku je v obecné rovině normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem, zvláštní pozornost je věnována změně právní úpravy při regulaci nočního klidu v obci účinné od 1. 10. 2016 v konfrontaci s úpravou předcházející. Otázkou je, zda vyvolala zásadní změny tvrzené sdělovacími prostředky, a pokud ne – o jaké novinky se v oblasti regulace hluku na území obce jedná. Článek se zabývá podmínkami výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, stanovených obecně závaznou vyhláškou obce. Okrajová pozornost je pro komplexní pojetí normotvorby obce na úseku regulace hluku věnována také omezení provozní doby restauračních zařízení, omezení prací spojených s hlučnými zařízeními a stanovení podmínek pro veřejně přístupné akce. Uvedené je analyzováno prostřednictvím platné a účinné právní úpravy, četné judikatury a názorů odborné veřejnosti.

**Klíčová slova**

Obec; hluk; veřejný pořádek; noční klid; obecně závazná vyhláška obce; výjimka z nočního klidu; algoritmus přezkumu – test čtyř kroků.

**RULE-MAKING OF MUNICIPALITY ON NOISE PROTECTION****Abstract**

Noise constitutes a negative part of the natural sound environment, an accompanying phenomenon of developing civilization. Nuisances from noise and disturbing the night rest may disrupt public order or interfere with favorable environmental conditions. The subject of interest of this paper in the general level is how municipalities make rules on noise protection, with particular focus on the legislative change in regulating night rest in municipalities effective 01 October 2016 in confrontation with the previous regulation. The question is whether it brought about substantial changes as alleged by the media, and if not - what novelties in municipal noise regulation does it concern. The paper deals with conditions of exceptional cases when the hours of night rest are shorter or there are none as determined by municipal ordinance. Due to the comprehensive approach to municipal rule-making on noise protection, marginal attention is also paid to limiting the operating hours of restaurants, limiting work affiliated with noisy equipment and laying down conditions for publicly accessible events. These matters are analyzed by means of valid and effective legislation, numerous case studies and opinions of the professional public.

**Keywords**

Municipality; noise; public order; night rest; municipal ordinance, review algorithm – four-step test.



## AKTUÁLNÍ OTÁZKY UKLÁDÁNÍ ODVODŮ ZA ODNĚTÍ ZEMĚDĚLSKÉ PŮDY ZE ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

*Mgr. Václav Petrmichl*

### Úvodem

Odvozy za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) představují významný ekonomický nástroj ochrany životního prostředí. Zábor zemědělské půdy k nezemědělským účelům představuje z hlediska ochrany půdních poměrů obecně nežádoucí jev, v jehož důsledku dochází k dočasnému či trvalému úbytku ploch, náležejících do ZPF.<sup>1</sup> Právní úprava si ovšem ani v současnosti neklade za cíl úbytkům zemědělské půdy zabránit absolutně<sup>2</sup> a vychází z principu, že k odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro nezemědělské účely je vyžadován, až na zákonem stanovený okruh výjimek, souhlas orgánu ochrany ZPF.<sup>3</sup> Souhlas s odnětím může být svou povahou buď správním rozhodnutím, vydaným ve správním řízení, nevyžaduje-li záměr samostatné povolení ve formě rozhodnutí podle jiného právního předpisu, tedy neexistuje-li správní řízení, směřující k vydání rozhodnutí, jehož by se stal souhlas s odnětím závaznou součástí. Souhlas může mít rovněž formu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“), které je závazným podkladem pro výsledné rozhodnutí o povolení záměru. Tímto lze říci navazujícím řízením je pak typicky územní řízení dle stavebního zákona<sup>4</sup> či řízení dle právních předpisů v oblasti horního práva.<sup>5</sup> Zákonnou náležitostí souhlasu s odnětím je, ať již jde o souhlas formou závazného stanoviska či formou rozhodnutí, údaj o tom, zda a v jaké výši budou následně předepsány odvozy za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.<sup>6</sup> Zákon požaduje, aby osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF vydán, zaplatila za odňatou zemědělskou půdu odvod ve výši stanovené podle přílohy k tomuto

<sup>1</sup> PETRŽÍLEK, Petr. Půda v krajině a její právní ochrana jako složky životního prostředí, Praha: MŽP, 2001, ISBN 80-7212-182-0.

<sup>2</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2003, 257 s.

<sup>3</sup> Ustanovení § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“).

<sup>4</sup> Ustanovení § 76 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StZ“).

<sup>5</sup> Řízení o povolení hornické činnosti dle ustanovení § 17 a násl. zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“), jehož předmětem je povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska nerostu.

<sup>6</sup> Ustanovení § 9 odst. 8 písm. d) zákona o ochraně ZPF.

zákonu, a to na základě vydaného rozhodnutí o odvodech. O konkrétní výši odvodů za odnětí tak samostatně rozhoduje příslušný orgán ochrany ZPF dle přílohy k zákonu, a to po zahájení realizace záměru. Řádné stanovení odvodů, tedy jejich správné určení s ohledem na rozsah realizovaného záměru, určení jejich správné výše, jakož i určení správného adresáta platební povinnosti, je základní povinností příslušného orgánu ochrany ZPF. Pochybením při stanovení odvodů jsou krácení buď příjemci těchto částek<sup>7</sup> či je naopak finančně znevýhodněn oprávněný investor záměru. Zároveň platí, že nesprávné stanovení odvodů představuje zásah do veřejných subjektivních práv povinné osoby a rozhodnutí o uložení odvodů po vyčerpání opravných prostředků v oblasti veřejné správy podléhá soudnímu přezkumu.

### **K právním dispozicím s rozsahem záboru**

Platí, že plocha určená k záboru musí být vytyčena vydaným souhlasem s odnětím zemědělské půdy ze ZPF. Z hlediska možnosti následného využití vydaného souhlasu je otázkou, zda lze udělený souhlas využít pouze zčásti, tedy zda je přípustné, aby oprávněná osoba iniciovala navazující správní řízení o povolení záměru tak, že předmět tohoto řízení bude z hlediska plošného rozsahu záboru dotčených pozemků náležejících do ZPF vymezen úžeji, než na jakou plochu byl vydán souhlas s odnětím. Výslovně dle zákona,<sup>8</sup> jakož i obecně s ohledem na požadavek určitosti správních aktů, je nezbytnou součástí souhlasu údaj o tom, ke kterým pozemkům nebo jejich částem se tento souhlas vztahuje. V souladu s dispoziční zásadou vymezuje požadovaný rozsah záboru žadatel v žádosti o vydání souhlasu, přičemž v případě vydání souhlasného stanoviska jsou tyto pozemky včetně jejich celkové výměry konkretizovány v závazné části souhlasu popř. v samostatné příloze jakožto nedílné součásti vydaného souhlasu. Obecná úprava závazných stanovisek ve správním řádu<sup>9</sup> zakotvuje jako jeden z definičních znaků závazného stanoviska závaznost obsahu závazného stanoviska pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Byť možnost promítnout v navazujícím rozhodnutí příslušné závazné stanovisko pouze zčásti není výslovně připuštěna, vyloučeno to zřejmě není, především s odkazem na to, že předmět navazujícího řízení se z hlediska dotčení půdních poměrů pohybuje v mezích záboru, který byl orgánem ochrany ZPF akceptován. Možnost zmenšit skutečný zábor oproti povolenému rozsahu odnětí taktéž plně koresponduje i se zásadou minimalizace zásahů do ZPF, která je jedním ze stěžejních principů zákona o ochraně ZPF. Z procesního hlediska tedy lze v navazujícím řízení obecně připustit, že orgán příslušný k vydání navazujícího

<sup>7</sup> Dle ustanovení § 11b odst. 5 zákona o ochraně ZPF je část odvodů ve výši 55 % příjmem státního rozpočtu, ve výši 15 % příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí ČR a 30 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází.

<sup>8</sup> Ustanovení § 9 odst. 8 písm. a) zákona o ochraně ZPF.

<sup>9</sup> Ustanovení § 149 SpŘ.

rozhodnutí je oprávněn vymezit relevantní část souhlasu, která bude zkonsumována v tomto rozhodnutí, a to v mezích předmětu navazujícího řízení. Výslovnou specifikaci dílčí části souhlasu v navazujícím rozhodnutí lze považovat za nutnou, v opačném případě by správní orgán převzetím souhlasu v plném rozsahu vybočil z předmětu správního řízení, sporná by navíc mohla být i možnost dodatečného využití zbývající části souhlasu v rámci jiného správního řízení. Soudní judikatura<sup>10</sup> k možnosti částečného využití souhlasu rovněž konstatovala, že ačkoliv je souhlas závaznou součástí územního rozhodnutí, může se jí stát jen ve vztahu k pozemkům, kterých se toto územní rozhodnutí dotýká a dle soudu tak může dojít k faktickému omezení dopadu vydaného souhlasu. Ve vztahu k žadateli by tedy ve většině případů, s výjimkou situací uvedených níže, neměl být v návaznosti na provedenou změnu záměru požadován nový souhlas, což by naopak v řadě případů mohlo znamenat časově náročný postup, zejména s ohledem na zákonem stanovený proces postupného posuzování žádosti o odnětí,<sup>11</sup> kdy je žádost podávána u obecního úřadu obce s rozšířenou působností a dle výměry požadovaného záboru případně následně postupována k vyřízení nadřízeným orgánům ochrany ZPF, nadto by šlo pro žadatele o postup s nejistým výsledkem posouzení. Připustit vždy možnost vydaný souhlas využít jen zčásti však může v některých případech vyvolávat pochybnosti, jinými slovy princip „*a maiori ad minus*“ by neměl být sám o sobě vždy argumentem pro možnost částečného využití původního souhlasu. Pochybnosti obecně vyvolává stav, kdy orgán ochrany ZPF posoudil a odsouhlasil záměr v jemu předložené podobě a následně má být vydaný souhlas využit pro záměr, který více či méně neodpovídá schválenému řešení. Nabízí se otázka, zda a popřípadě ve kterých případech by shledané odlišnosti měly odůvodňovat opětovné posouzení orgánem ochrany ZPF. Jde-li o povolovací proces dle zákona o ochraně ZPF, specifikovat účel zamýšleného odnětí v žádosti o odnětí, včetně zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany ZPF nejvýhodnější, je základní povinností žadatele o vydání souhlasu, přičemž jde o rozhodující údaje pro posouzení přípustnosti požadovaného odnětí. Platí, že na vydání souhlasu není právní nárok, při posouzení žádosti se uplatňuje diskreční pravomoc<sup>12</sup> a orgán ochrany ZPF poměřuje zájem na zachování půdních poměrů ve vztahu k zájmu na realizaci předloženého záměru. Součástí souhlasu by mělo být odůvodnění přijatého řešení.<sup>13</sup> Pokud účel či parametry záměru, ze kterých orgán ochrany

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 1/2013-34 ze dne 23. 1. 2014.

<sup>11</sup> Ustanovení § 18 odst. 1 zákona o ochraně ZPF.

<sup>12</sup> Správní uvážení se uplatňuje jak v otázce udělení souhlasu, tak i při koncipování podmínek realizace. Naopak při určování výše odvodů za odnětí žádný prostor pro uvážení není. Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 A 106/2015-37 ze dne 18. 8. 2016.

<sup>13</sup> Obsahové náležitosti závazného stanoviska se řídí přiměřeně ustanovením § 68 SpŘ. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 21/2009-150 ze dne 22. 10. 2009.

ZPF vycházel při vydání souhlasu, vykazují v navazujícím řízení odlišnosti, lze se ptát, zdali by stávající podoba záměru nemohla odůvodňovat jiné řešení, jinými slovy, zdali by i za těchto předpokladů byl souhlas s odnětím udělen, popř. zda by byl udělen za stanovených podmínek realizace.<sup>14</sup> Odlišnosti přepracovaného záměru lze typizovat jako odlišnosti kvalitativní a kvantitativní, přičemž může jít i o kombinaci obojího. Pokud jde o změnu účelu záměru, ke změně může teoreticky dojít zcela (kupř. změna z navrhované čistě obytné výstavby na výstavbu smíšenou či ryze komerční) nebo v praxi podstatně častěji částečně, kdy je hlavní účel záměru zachován a dojde k dílčím změnám v uspořádání, kapacitách či jiným odlišnostem. Změna základního účelu záměru je zásadně nepřípustná a souhlas pro původní záměr by byl v navazujícím řízení nepoužitelný. Pokud jde o dílčí odlišnosti záměru, obecný závěr přijmout nelze, připustit lze snad jen nikoli podstatné až marginální odchylky, u nichž je možno zjevně předpokládat, že závěr orgánu ochrany ZPF by nebyl odlišný od původně schváleného řešení. Pokud jde o částečnou realizaci záměru, podstatnou změnou míry realizace původního projektu žadatel taktéž mění výchozí skutečnosti, ze kterých orgán ochrany ZPF vycházel při posouzení žádosti o vydání souhlasu a jimž přisuzoval určitou váhu a důležitost,<sup>15</sup> což jsou podstatné okolnosti pro závěr o tom, že se za účelem naplnění odlišných zájmů, než je ochrana ZPF, realizace záměru „vyplatí“. Pokud by se přepracovaný záměr lišil podstatně, oprávněnému by nezbývalo než iniciovat opětovně posouzení záměru orgánem ochrany ZPF, a to buď na základě žádosti o vydání nového souhlasu, který by vycházel z aktualizovaných údajů o záměru, či na základě žádosti o změnu souhlasu dle ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF<sup>16</sup> v návaznosti na iniciaci změny rozhodnutí o povolení záměru na základě zvláštních úprav.<sup>17</sup>

Výše uvedené je možno shrnout tak, že využití vydaného souhlasu je v navazujícím řízení možné, pokud se jedná o totožný účel záměru, a to za předpokladu, že nedochází k podstatným změnám v uspořádání, kapacitách či jiným odlišnostem či nedochází k podstatnému zúžení plošného rozsahu. Částečnému

<sup>14</sup> Zákonné označení „*podmínky*“ vyjadřují příkaz (modus) jakožto právní povinnost.

<sup>15</sup> Přepracovaným řešením může být zásadně zpochybněn význam a relevance zájmu na realizaci záměru.

<sup>16</sup> Ačkoli by tomu napovídala formulace ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, umožňující změnit podmínky a další skutečnosti souhlasu „*při řízení o změně rozhodnutí*“, probíhající řízení o změně rozhodnutí nelze považovat za procesní předpoklad pro vydání žadatelem požadované změny. Srov. ust. § 94 StZ, kde je naopak jedním z předpokladů pro vydání změny územního rozhodnutí skutečnost, že došlo ke změně podkladů pro územní rozhodnutí. Rozhodnutí o změně je však nezbytné vždy, jelikož slouží k promítnutí změny závazného stanoviska navenek. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 6/2011-60 ze dne 31. 8. 2012.

<sup>17</sup> Srov. ustanovení § 94 StZ, popř. ustanovení § 10 odst. 9 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti.

převzetí souhlasu v navazujícím rozhodnutí může bránit i nemožnost vyabstrahovat relevantní součásti souhlasu, které by měly platit pro zúženou odnímanou plochu, což mohou být především případy dočasného odnětí řešené schváleným rekultivačním plánem, na základě něhož je komplexním způsobem řešena lokalita pro realizaci záměru. Vedle výše uvedených situací ovšem nelze vyloučit ani možnost částečné realizace schváleného záměru na podkladě rozhodnutí o povolení, které bude obsahově korespondovat s vydaným souhlasem, přičemž oprávněná osoba zrealizuje záměr pouze částečně.

Podstatné je věnovat se i procesním aspektům posouzení případných změn předloženého záměru. Aby bylo možno posoudit shodu schváleného záměru se záměrem, který je následně v řízení povolován, musí být záměr a jeho účel především dostatečně specifikován ve vydaném souhlase, má-li mít tato skutečnost při dalším povolování záměru relevanci.<sup>18</sup> Finální odpovědnost za soulad obsahu navazujícího rozhodnutí s obsahem závazných stanovisek má správní orgán, příslušný k vydání tohoto navazujícího rozhodnutí, který by měl o tom, že předložený souhlas nelze v navazujícím řízení využít, žadatele vyrozumět a vyzvat ho ke zjednaní nápravy. Častým jevem v praxi je, že vyhodnocení souhlasu v navazujícím řízení je omezeno pouze na zjištění, zda souhlas pokrývá plošný rozsah záměru, který byl předložen tomto navazujícím řízení. Nezbytnou se tedy jeví spolupráce mezi správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o povolení záměru a příslušným orgánem ochrany ZPF jakožto dotčeným orgánem,<sup>19</sup> jehož stihá povinnost informovat správní orgán o všech skutečnostech, důležitých pro navazující řízení.<sup>20</sup> Aby však orgán ochrany ZPF mohl na tyto skutečnosti upozornit, musí mít potřebnou znalost obsahu spisu, především pak žádosti o vydání rozhodnutí o povolení resp. přiložené dokumentace záměru.<sup>21</sup>

### **Částečné využití schváleného záboru jako určující skutečnost pro výslednou výši odvodů za odnětí zemědělské půdy ze ZPF**

Pro řádné stanovení odvodů je zásadní otázkou, zda má být pro stanovení odvodů určující obsah vydaného souhlasu, či snad obsah navazujícího rozhodnutí, nebo zda je orgán ochrany ZPF v rámci řízení o stanovení odvodů povinen přihlížet k tomu, jak bude schválený záměr skutečně realizován (faktická záboru). Pro

<sup>18</sup> Nedostatečná specifikace schváleného záměru v souhlasu je nežádoucí a umožňuje oprávněnému libovolně disponovat se záměrem.

<sup>19</sup> Ustanovení § 136 odst. 1 písm. b) SpŘ.

<sup>20</sup> Ustanovení § 136 odst. 3 SpŘ.

<sup>21</sup> V právním řádu lze vysledovat i instituty, jimiž je shoda posouzeného a předkládaného záměru zajištěna formalizovaným postupem. Srov. institut verifikačního stanoviska (coherence stamp) dle ustanovení § 9a zákona č. 100/2001 Sb, o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).



postup ve věci uložení odvodů je z časového hlediska určující ustanovení zákona o ochraně ZPF,<sup>22</sup> ukládající orgánu ochrany ZPF rozhodnout z moci úřední o odvodech po zahájení realizace záměru, přičemž při rozhodování je určující právní stav ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolovacího aktu vydaného ve věci dle zvláštních právních předpisů či přímo ke dni vydání rozhodnutí o souhlasu, nenavazuje-li žádné další správní rozhodnutí. Souhlas ve formě závazného stanoviska je oprávněnému samostatně oznámen doručením stejnopisu v písemné formě a jakožto subsumovaný podkladový akt nabývá právních účinků navenek až současně s právními účinky navazujícího správního rozhodnutí. Platí, že souhlas s odnětím zemědělské půdy, jakkoliv se stává závaznou součástí správního rozhodnutí, je pouze souhlasem a nikoli příkazem k odnětí, a proto je nutno jej chápat jako povolení k použití pozemku (umístění stavby, terénní úpravy, provedení těžební činnosti apod.) pro stanovený účel. Oprávněný tedy disponuje veřejným subjektivním právem realizovat svůj záměr a zásadně tak nejde o povinnost této možnosti využít.<sup>23, 24</sup> Bezprostředně po vydání navazujícího správního rozhodnutí proto ještě nemůže být postaveno najisto, zda k povolenému záboru dotčené zemědělské půdy skutečně dojde a v jaké míře. S právními účinky vydaného navazujícího správního rozhodnutí tedy nelze ztotožňovat okamžik, ve kterém dochází k odnětí zemědělské půdy ze ZPF.<sup>25</sup> Uvedený náhled koresponduje i s pojmovým vymezením zemědělského půdního fondu, spočívajícím v naplnění dvou předpokladů, v první řadě skutečnosti, že předmětný pozemek je, anebo byl a nadále má být zemědělsky obhospodařován (znak faktický, materiální) a dále ve skutečnosti, že je tento pozemek současně v katastru nemovitostí označen druhem kultury uvedeným v § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF (znak právní, formální),<sup>26</sup> přičemž pro kategorizaci pozemku jakožto součásti ZPF musí být tyto předpoklady splněny kumulativně. Teprve faktickým jednáním, zpravidla provedením skrývky kulturních vrstev půdy v souladu s vydaným souhlasem, pozbývá dotčená plocha materiálního znaku, a tedy teprve tehdy fakticky dochází k odnětí této zemědělské půdy ze ZPF. Z téhož vychází i judikatura,<sup>27</sup> která zastává stanovisko, že rozhodnutí o odvodech musí vycházet ze skutečně realizovaného záboru půdy, tedy že předmětem odvodu je výsledek faktického jednání, které dočasně či trvale znemožňuje zemědělské využití půdy. Dle soudu tak orgán ochrany ZPF smí přistoupit k vyměření odvodu za odnětí půdy až ve chvíli, kdy lze předpokládat, že k další úpravě

<sup>22</sup> Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF.

<sup>23</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2010, 303-304 s.

<sup>24</sup> Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 175/2012-27 ze dne 22. 5. 2014.

<sup>25</sup> Shodný závěr plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 123/2013-28 ze dne 23. 1. 2014.

<sup>26</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 905/94 ze dne 10. 11. 1995.

<sup>27</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 175/2012-28 ze dne 22. 5. 2014.

záboru půdy již nedojde, a to s přihlédnutím ke specifikům stavebního záměru jakož i s přihlédnutím k možným procesním variantám postupu dle stavebního zákona. Judikatorní náhled akcentuje i procesní možnosti stávající právní úpravy, která nepřipouští revidovat rozhodnutí o odvodech pomocí institutu nového rozhodnutí,<sup>28</sup> které by mohlo být eventuálně vydáno v návaznosti na výslednou podobu výstavby, což by *de lege ferenda* umožnilo výši odvodů uvést do souladu se skutkovým stavem, pokud by oprávněný ve výsledku realizoval záměr pouze zčásti. Rozhodnutí o odvodech dle stávající právní úpravy naopak zásadně představuje konečné řešení výše ukládaných odvodů, což je jedním z důvodů pro soudem vyžadovaný časový postup.

Pokud jde o řízení o uložení odvodů, to lze zahájit výlučně z moci úřední, nelze ho tedy iniciovat na základě žádosti, jak je často v praxi mylně interpretováno. V řízení o uložení odvodů se tedy neužije dispoziční zásada, naopak se v plné míře uplatňuje zásada vyšetřovací,<sup>29</sup> která předvídá aktivní roli správního orgánu při zjišťování skutkového stavu. Zásadní skutečností pro další postup orgánu ochrany ZPF je písemné oznámení zahájení realizace záměru,<sup>30</sup> které je oprávněná osoba povinna tomuto orgánu adresovat s předstihem alespoň 15 dní před zahájením realizace záměru. Jakkoli platí, že vydaný souhlas resp. rozhodnutí o povolení záměru představují pouze možnost využít přiznané oprávnění, ve fázi bezprostředně před zahájením záměru by mělo být zřejmé, jak má být záměr ve skutečnosti realizován, zejména s odkazem na zpracovanou dokumentaci stavby. Prvotním vodítkem při zjišťování podoby záměru pro účely stanovení odvodů je tedy oznámení oprávněné osoby, adresované orgánu ochrany ZPF, na základě něhož by měl být orgán ochrany ZPF informován o podobě záměru, popřípadě upozorněn na úmysl oprávněného realizovat záměr jen částečně, a to již ve fázi před zahájením řízení o uložení odvodů. Ostatně je to právě oprávněný, jemuž náleží právo se záměrem disponovat a který by měl tyto skutečnosti sdělit. Shodný postup, tedy doložené sdělení oprávněného o částečné realizaci záměru, lze uplatnit i v již zahájeném řízení o stanovení odvodů. Výše uvedené úkony, jimiž bude oprávněný subjekt eventuálně notifikovat plánovaný užší rozsah odnětí, je tedy nutno brát v řízení v potaz, byť pro výši odvodů by měla být rozhodující skutečně až výsledná podoba záměru. Přestože povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti,<sup>31</sup> stíhá orgán ochrany ZPF, sdělení rozhodných skutečností ze strany oprávněného, směřujících k vyjasnění reálného rozsahu záboru, jsou především v zájmu oprávněného a mohou významně usnadnit skutková zjištění, nezbytná

<sup>28</sup> V úvahu nepřichází ani aplikace ustanovení § 101 SpŘ.

<sup>29</sup> Ustanovení § 50 odst. 3 SpŘ.

<sup>30</sup> Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o ochraně ZPF.

<sup>31</sup> Racionalizovaná verze zásady materiální pravdy, obsažená v ustanovení § 3 SpŘ.

pro posouzení věci. K prověření těchto tvrzení v řízení o uložení odvodů není vyloučena ani možnost provést místní šetření.<sup>32</sup> Ke správnému načasování provedení řízení o odvodech, jakož i správnému zjištění výsledné výše uložených odvodů, je tedy nutno přistupovat individuálně, což do řízení o uložení odvodů vnáší řadu komplikovaných skutkových otázek. S ohledem ke shora uvedenému lze shrnout, že odvodová rozhodnutí nelze automatizovat a výše odvodu nemůže být odvislá od rozsahu záboru, vymezeném v souhlasu či případně (ve zúženém rozsahu) ve znění navazujícího rozhodnutí. Návaznost rozhodnutí o odvodech na rozhodnutí o povolení záměru je judikaturou<sup>33</sup> spatřována toliko v ověření toho, že ke schválení záměru skutečně došlo, a nikoliv v tom, že by byl orgán ochrany ZPF navazujícím rozhodnutím vázán při rozhodování o výši odvodů. V řízení o uložení odvodů je tedy orgán ochrany ZPF v souladu se zásadou vyšetřovací povinen zjišťovat, v jaké míře došlo fakticky k záboru zemědělské půdy, a to primárně za součinnosti osoby povinné k platbě odvodů, na základě podkladů, opatřených od jiných orgánů státní správy, jakož i na základě výsledku provedených úkonů v řízení či skutečností, známých tomuto orgánu z úřední činnosti, přičemž platí, že všechny relevantní skutečnosti pak musí být náležitě popsány a zhodnoceny v odůvodnění výsledného rozhodnutí.<sup>34</sup> Dlužno dále poukázat i na situace, ve kterých by bylo možno dle výše uvedené judikatury vydat rozhodnutí o odvodech bez nutnosti vyčkat na výslednou podobu záměru, které soud konstituoval značně obecně tak, že „Nelze-li vydání některého z rozhodnutí vůbec očekávat, anebo je vydání tohoto rozhodnutí pravděpodobné až po nepřiměřeně dlouhé době, může orgán ochrany zemědělského půdního fondu přistoupit k vyměření v návaznosti na rozhodnutí předchozí, neboť odvod smí být vyměřen jen v takové lhůtě, která dodrží spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem na placení odvodu a ochranou základních práv a svobod“. Zásadní obecný závěr judikatury o nutnosti zkoumat fakticitu záboru je citovanou pasáží poněkud relativizován, a to s ohledem na soudem akcentovanou proporcionalitu mezi zájmem na řádném a efektivním ukládání odvodů a ochranou majetkových práv oprávněného subjektu. V praxi pak bude nutno v těchto hraničních případech vzít do úvahy především časové hledisko, tedy reálnou možnost provést řízení o odvodech a uložit odvod s ohledem na exist-

<sup>32</sup> Ustanovení § 54 SpŘ.

<sup>33</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 31 Ca 136/2000-13 ze dne 16. 2. 2001.

<sup>34</sup> Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8 Ca 174/2009-64 ze dne 10. 9. 2013, z něhož lze cit.: „Rozhodnutí orgánu ochrany zemědělského půdního fondu o výši odvodu podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, musí ve svém odůvodnění obsahovat jak výčet skutečností podstatných pro rozhodnutí, tak i úvahy správního orgánu, jimiž z těchto skutečností za použití příslušných právních norem vyvodil své závěry.“

tenci prekluzivní lhůty pro stanovení odvodů, dovozené ve veřejnoprávní oblasti i při absenci výslovné úpravy ve zvláštních zákonech.<sup>35</sup>

### Určení rozhodné právní úpravy pro stanovení výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF

Jak je shrnuto výše v textu, zákon proces člení na fázi povolovací, zahrnující vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, a následně na fázi platební, realizovanou samostatným správním řízením o uložení odvodů za provedené odnětí. Náležitostí vydaného souhlasu<sup>36</sup> je údaj o tom, zda a v jaké výši budou pro schválený záměr předepsány odvody, přičemž je dále stanoveno,<sup>37</sup> že výše odvodů je takto vymezena pouze *orientačně* s tím, že konečná výše odvodů se stanoví dle ustanovení § 11 zákona o ochraně ZPF v samostatném správním řízení. V rámci řízení o uložení odvodů dále platí,<sup>38</sup> že „*při rozhodování o odvodech orgán ochrany ZPF vychází z právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolovacího aktu vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů*“. Správní praxe dlouhodobě interpretovala výše citovaná ustanovení tak, že za právní úpravu, rozhodnou pro stanovení výsledné výše uložených odvodů považovala relevantní právní ustanovení platná a účinná ke dni právní moci správního rozhodnutí, jehož se vydaný souhlas s odnětím stal součástí. Při nezměněné právní úpravě lze dospět pouze k jedinému možnému výsledku a určení rozhodné právní úpravy je v těchto případech otázkou spíše akademickou bez praktického dopadu. Z pohledu aplikační praxe otázka správného uplatnění časového znění právní úpravy reálně vyvstává v situaci, kdy právní úprava v mezidobí dozná změn a užitím různých časových znění právních úprav lze dospět k rozdílným právním závěrům ohledně výsledné výše odvodů.

<sup>35</sup> K prekluzi ve veřejném právu při absenci výslovné úpravy se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 Afs 15/2009-105 ze dne 19. 2. 2009, kdy dovedl, že: „*Časově neomezená možnost určitý druh závazků uplatnit by jistě vedla k problematickému rozhodování orgánů státní správy i soudů, které by byly nuceny rozhodovat i o velmi starých pohledávkách, na které již neexistují dostatečné důkazní prostředky, což by ohrozilo právní jistotu nejen dlužníka, ale v posledku i věřitele. V neposlední řadě by byla favorizace státní moci uplatnit určitou majetkovou pohledávku kdykoliv bez ohledu na běh času nepřijatelná též s ohledem na ústavní požadavky rovnosti a zákazu diskriminace.*“, přičemž soud dále uvedl, že: „*Nejen české právo proto vychází z pozice, že zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou v zásadě vždy limitovány během času. Pokud zákon směřuje k opaku a vytváří zvláštní skupinu majetkových pohledávek státu, jejichž uplatnění nepodléhá žádné časové limitaci, ohrožuje právní jistotu a oprávněná očekávání adresátů právních norem (čl.1 odst. 1 Ústavy).*“

<sup>36</sup> Ustanovení § 9 odst. 8 písm. d) zákona o ochraně ZPF.

<sup>37</sup> Ustanovení § 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF.

<sup>38</sup> Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

Právním rámcem pro určování výše odvodů se opakovaně zabývala i judikatura, a to ve vztahu k novele zákona o ochraně ZPF č. 402/2010 Sb.<sup>39</sup> Nejvyšší správní soud v níže citovaném rozsudku<sup>40</sup> řešil otázku, zda ze zákona o ochraně ZPF vyplývá, že by konkrétní výše odvodů měla být stanovena až na základě právní úpravy účinné ke dni právní moci rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Soud nejprve v obecné rovině osvětlil smysl stanovení orientační výše odvodů v souhlasu k odnětí, přičemž dospěl k tomu, že s ohledem na zásadu právní jistoty tuto informaci ve vztahu k žadateli zjevně nelze považovat za samoúčelnou, dle soudu je naopak zjevným smyslem tohoto údaje v souhlasu seznámit žadatele s výší odvodů, jakou bude povinen v souvislosti s realizací záměru povinen uhradit. Při zvažování konkrétní výstavby dle soudu působí orientační výše odvodů i motivačním způsobem,<sup>41</sup> protože umožňuje posoudit, nakolik se omezená zástavba promítne do výše celkových nákladů. Soud dále s odkazem na dřívější judikaturu<sup>42</sup> dovodil, že souhlas s odnětím je závaznou součástí navazujícího rozhodnutí, a to v celém rozsahu, tedy včetně orientačního určení výše odvodů.<sup>43</sup>

Soud přijal dále zásadní závěr o tom, že pojem *právní stav* je nutno vnímat jako všechny právně relevantní skutečnosti pro stanovení výše odvodů, tedy včetně obsahu vydaného souhlasu, kde je orientační výše odvodů již stanovena a dle soudu pojem *právní stav* nelze nijak ztotožnit s pojmem právní úprava. Proto je dle náhledu soudu pro účely rozhodnutí o uložení odvodů nutno vycházet z orientační výše odvodů, kterou příslušný správní orgán v souhlasu stanovil. Byť úvahy soudu reflektovaly intertemporální ustanovení předmětné novely, lze tyto úvahy vztáhnout k aplikaci právní úpravy při ukládání odvodů obecně, což plyne ze skutečnosti, že předmětné ustanovení, jak ostatně konstatoval i soud, nelze z obsahového hlediska považovat za přechodné ustanovení a svým obsahem jde pouze

<sup>39</sup> Zákon č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 38/2013-30 ze dne 28. 8. 2014.

<sup>41</sup> Vedle fiskální funkce plní odvody za odnětí ze ZPF i funkci stimulační.

<sup>42</sup> Tento dílčí závěr dovodil Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku č.j. 5 Ans 6/2011-60 ze dne 31. 8. 2012.

<sup>43</sup> Závaznost obsahu celého souhlasu dovodil tentýž soud rovněž v rozsudku č.j. 5 Ans 6/2011-60 ze dne 31. 8. 2012, z něhož lze cit.: „Ustanovení § 10 odst. 1 věty první citovaného zákona stanoví, že souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. To znamená souhlas jako celek. Nejvyšší správní soud oproti městskému soudu v souhlasu podle citovaného zákona nespátřuje závaznou a nezávaznou část, když za nezávaznou část považuje městský soud vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což dovozuje z toho, že v souhlasu byl uveden jen orientační výpočet, kdežto jejich konečná výše je stanovena až v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF.

o duplicitní úpravu ke stávajícímu znění ustanovení § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, kde je totožné pravidlo obsaženo. Výše uvedený názor byl následně výslovně akceptován i následujícím rozsudkem téhož soudu.<sup>44</sup> Na tuto judikaturu navázaly následně i některé rozsudky krajských soudů,<sup>45</sup> naopak v jiném rozsudku byl ojedinele vyjádřen i názor opačný.<sup>46</sup>

V rámci výkladu předmětné novelizace právní úpravy, jakož i výkladu případných dalších novelizací, pokud by obsahovaly konstrukci, že orgán ochrany ZPF „vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů“, či v rámci výkladu tohoto ustanovení<sup>47</sup> přímo ze zákona o ochraně ZPF bude ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu při stanovení výše odvodů na místě aplikovat právní úpravu, z níž vzešla výše odvodů, stanovená ve vydaném souhlasu s odnětím. Otázka, zda z užitého pojmu „právní stav“ lze či nelze dovodit příkaz zákonodárce k aplikaci právní úpravy, účinné ke dni vydání tohoto navazujícího rozhodnutí, však není bez pochybností. Pojem právní stav je tradiční párovou kategorií k pojmu skutkový stav a v právních předpisech se vyskytují především v ustanovení procesních předpisů určujících, k jakému stavu má být vztažen přezkum aktu, viz např. ustanovení § 96 odst. 2 SpŘ nebo ustanovení § 75 odst. 1 či § 101b odst. 3 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přičemž v uvedeném procesněprávním smyslu se nepochybně jedná o stav platné právní úpravy. Rozdílem je, že zatímco v rámci zmíněných přezkumných postupů jsou tyto akty naopak předmětem přezkumu<sup>48</sup> a přirozeně nemohou spoluutvářet právní stav, jímž by byl rozhodující orgán vázán, v případě rozhodování o odvodech je naopak právní relevance předchozích povolovacích aktů zřejmá. Je ovšem otázkou, zda pojem právní stav je nutno orientovat výhradně na tyto právně relevantní skutečnosti a zda naopak není na místě z jazykového hlediska pod pojem právní stav podřadit vedle jiných právně relevantních skutečností i rozhodná právní ustanovení, což by naopak korespondovalo s tím, jak je pojem právní stav běžně pojímán a užíván. V otázce kolize výše odvodů (údaj

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 18/2016-27 ze dne 14. 3. 2016.

<sup>45</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 A 65/2013-52 ze dne 24. 11. 2015.

<sup>46</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 52 A 79/2014-39 ze dne 4. 3. 2015, z něhož lze cit.: „S ohledem na nově zakotvenou právní úpravu, která potvrzuje ukotvení právního stavu ke dni nabytí právní moci rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, které předchází odnětí půdy ze ZPF, považuje krajský soud takové ukotvení právního stavu i v projednávané věci, (žalobce ani v tomto směru nečinil námitku), za plně důvodné a odpovídající tomu, že žalované rozhodnutí je ze zákona vydáno právě v návaznosti na rozhodnutí stavebního úřadu (§ 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF v tehdy platném znění).“

<sup>47</sup> Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

<sup>48</sup> Předmětem přezkumu jsou jednak rozhodnutí, tak i dílčí podkladové akty, viz ustanovení § 149 odst. 4 SpŘ popř. ustanovení § 75 odst. SŘS.

o orientační výši odvodů, obsažený ve vydaném souhlase (oproti znění rozhodné právní úpravy ke dni vydání prvního povolovacího aktu) by se tak upřednostnilo znění právní úpravy, a to s ohledem na znění ustanovení § 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF, charakterizující výši stanoveného odvodu jako pouze orientační. Oproti náhledu judikatury nelze rovněž přehlédnout důvodnost užití pojmu *právní stav* v zákoně o ochraně ZPF právě pro jeho značnou šíři, což má svůj smysl i v tom, že užitý pojem reflektuje například i obsah příslušné územněplánovací dokumentace<sup>49</sup> či jiné rozhodné skutečnosti pro stanovení tzv. ekologické váhy vlivu.<sup>50</sup> Judikatorní výklad<sup>51</sup> stojící na premise o striktním oddělení pojmosloví, tedy že zákonodárce *verbis expressis* právní úpravu, účinnou ke dni navazujícího rozhodnutí, na rozhodování o výši odvodů nevztáhl, by pak vedl k nelogickému legislativnímu požadavku, aby zákonodárce vztáhl rozhodování k právnímu stavu a zároveň explicitně i k právní úpravě. Je tedy otázkou, zda je na místě kritické hodnocení zákonodárcem zvoleného pojmosloví, z něhož dle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by mělo jít o rozhodnou právní úpravu. Dlužno poukázat i na výslovnou zmínku o tom, že výše odvodů v souhlasu je stanovena „*pouze orientačně*“, což může zakládat další pochybnosti o tom, zda lze skutečně dovozovat definitivnost a závaznost tohoto údaje, obsaženého ve vydaném souhlasu.

Vedle jazykového výkladu soud akcentoval i hledisko právní jistoty adresáta a předvídatelnosti postupu orgánu ochrany ZPF, přičemž informaci o orientační výši odvodů považuje za závaznou relevantní informaci oprávněné osobě o tom, jaké finanční náklady co do kompenzace zabrané zemědělské půdy bude záměr vyžadovat, tedy kolik bude realizace záměru stát. Pochybnosti vyvstávají i zde, předně totiž není jasné, zda by byl judikatorní náhled aplikovatelný i na opačné případy, kdy by pozdější právní úprava byla pro oprávněného příznivější,<sup>52</sup> což vyloučit nelze, byť v oblasti životního prostředí je trendem spíše nárůst kompenzačních poplatků. Chrání-li judikatura Nejvyššího správního soudu postavení a právní jistotu oprávněných, uplatněním citovaných soudních rozhodnutí by se v případě následného snížení výše odvodů naopak zcela minula účinkem a vyzně-

<sup>49</sup> Pojem *právní stav územněplánovací dokumentace* užívá i StZ v ustanovení § 42 odst. 4 StZ resp. ustanovení § 55 odst. 5 StZ.

<sup>50</sup> Jde o faktory životního prostředí dle části B přílohy č. 1 zákona o ochraně ZPF, relevantní je kupř. existence národních parků (včetně zonace), chráněné oblasti přirozené akumulace vod (CHOPAV) či existence chráněného ložiskového území (CHLÚ) apod.

<sup>51</sup> Především pasáž rozsudku č.j. 7 As 38/2013-30 ze dne 28. 8. 2014: „*Právní stav je neurčitý právní pojem, který nelze ovšem výkladem, zvoleným krajským soudem, zaměnit za právní úpravu, konkrétně přílohu k zákonu o ochraně ZPF, neboť takovou vůli by zákonodárce musel projevit dostatečně zřetelně. Ani za pomoci uznávaných interpretačních metod nelze zákonodárcem použitý pojem nijak ztotožnit s pojmem právní úprava.*“

<sup>52</sup> Výsledná výše odvodů za provedené odnětí by byla na základě novelizované úpravy nižší.

la by pro oprávněné osoby přesně opačně. Patrně lze dovodit, že náhled judikatury bude platit pouze jednosměrně, tedy pro případy, kdy dojde v mezidobí ke zvýšení ukládaných odvodů, což je pak ovšem zcela v rozporu s jazykovým výkladem, na kterém soud z části argumentačně vystavěl výše citovaná rozhodnutí.

### **Závěrem**

Článek se zabývá aktuálními otázkami ukládání odvodů za odnětí zemědělské půdy ze ZPF. První část příspěvku se věnuje přípustnosti užití vydaného souhlasu v řízení, jehož předmětem je pozměněný záměr, limitům tohoto uplatnění, jakož i procesním aspektům vyhodnocení a posouzení těchto změn. Dále je v článku popsána a vysvětlena povinnost orgánu ochrany ZPF v řízení o uložení odvodů v souladu se zásadou vyšetřovací zkoumat, v jaké míře došlo fakticky k záboru zemědělské půdy, a to za součinnosti osoby povinné k platbě odvodů i na základě podkladů, získaných od příslušných orgánů státní správy. Článek se dále věnuje zásadní právní otázce určení rozhodné právní úpravy pro stanovení výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Příspěvek shrnuje a rozebírá aktuální judikaturu, akcentující dobrou víru oprávněných osob, dovozující konečnost údaje o výši odvodů, obsaženého v souhlasu s odnětím, což pro stanovení výše odvodů v rámci samostatného řízení znamená aplikaci právní úpravy, z níž vzešla výše odvodů, stanovená ve vydaném souhlasu s odnětím.

### **Klíčová slova**

zemědělský půdní fond, půda, odvody za odnětí

### **O autorovi:**

*Mgr. Václav Petrmichl, pracuje jako vrchní ministerský rada, vedoucí oddělení 2, Odbor výkonu státní správy, Ministerstvo životního prostředí. V současné době je též interním doktorandem na Katedře správního práva a správní vědy PF UK.*



## CURRENT ISSUES OF THE PAYMENTS FOR WITHDRAWAL FROM AGRICULTURAL LAND FUND

### Abstract

The article deals with current issues of the payments for withdrawal from agricultural land fund. The first part of the paper deals with the admissibility of the use of the consent to withdrawal from agricultural land fund within the subsequent process, related to modified investor's building plan, limits of this use, as well as procedural aspects of use. Furthermore, the article also describes and explains the obligation of administrative bodies in accordance with the investigative principle to examine, on what area the withdrawal was actually used, in cooperation of the entitled person, and also on the basis of the documents, obtained from another administrative bodies. The article also deals with the applicable legislation for determining the payments for withdrawal from agricultural land fund, pointing to the current case law, emphasizing the good faith of the entitled persons, reflecting the relevance and legality of the statement of payment for withdrawal from agricultural land fund, mentioned within the consent to withdrawal from agricultural land fund, which is decisive for subsequent decision on payments for withdrawal from agricultural land fund.

### Key words

agricultural land fund, soil, payments for withdrawal



## EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA JAKO PROSTŘEDEK ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

*Mgr. et Mgr. Martin Tomašík*

Evropská unie hraje v ochraně životního prostředí dlouhodobě vedoucí roli jak na mezinárodní scéně, tak z hlediska svého působení na členské státy. Tato vedoucí role však zvyšuje požadavky na legitimitu, transparentnost a otevřenost rozhodovacích procesů a vyvstává otázka, jaká je v rámci nich úloha veřejnosti. Prakticky od počátku evropské integrace je jedním z nejčastěji vyčítaných problémů Evropských společenství, nedostatek demokratické legitimacy resp. její demokratický deficit.<sup>1</sup> Byla snaha tento problém v průběhu času zmírnit jednak institucionálně,<sup>2</sup> jednak změnou legislativního procesu<sup>3</sup> a jednak legislativně.<sup>4</sup> Poslední a podle mého soudu zásadní změnou bylo vytvoření institutu Evropské občanské iniciativy, která dává veřejnosti možnost účasti na tvorbě právních předpisů pomocí určité formy legislativní iniciativy.

Cílem tohoto článku je poukázat na institut Evropské občanské iniciativy a možnosti jejího využití jako nástroje účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Toho se budu snažit dosáhnout analýzou Evropské občanské iniciativy Right2Water z hlediska jejího průběhu, její efektivity a jejího souladu s Aarhuskou úmluvou jako základním dokumentem mezinárodního práva v otázce účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

### 1. Evropská občanská iniciativa

Institut Evropské občanské iniciativy byl zaveden Lisabonskou smlouvou jako nástroj k posílení přímé demokracie v EU. V rámci primárního práva se její právní základ nachází v čl. 11 odst. 4 SEU, čl. 24 odst. 1 SFEU. V sekundárním právu na toto ustanovení navazuje nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011, o občanské iniciativě (dále jen nařízení č. 211/2011). Pomocí institutu Evropské

<sup>1</sup> Otázka existence demokratického deficitu je velmi ožehavou. Andrew Moravczik či Giandomenico Majone jsou typickými zastánci myšlenky, že demokratický deficit v EU je v zásadě marginální. Na opačné názorové straně stojí např. Andreas Follesdal či Simon Hix.

<sup>2</sup> Zavedením přímých voleb do Evropského parlamentu.

<sup>3</sup> Posílení postavení Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu, zavedením konzultací s veřejností.

<sup>4</sup> Např. přijetím legislativních aktů zajišťujících přístup k dokumentům Evropské unie a později v souvislosti s přistoupením k Aarhuské úmluvě přijetím nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

občanské iniciativy může nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících alespoň z jedné čtvrtiny členských států vyzvat Evropskou Komisi, aby navrhla takový akt sekundárního práva, který je podle mínění podporujících občanů nezbytný.

Proces podání a vyřízení Evropské občanské iniciativy je upraven v nařízení č. 211/2011. Před samotným sběrem podpisů je třeba Evropskou občanskou iniciativu zaregistrovat u Komise. Na samotnou registraci je právní nárok a v případě neuspokojení tohoto nároku je možné se domáhat ochrany u Evropského soudního dvora.<sup>5</sup> Od okamžiku registrace běží lhůta jednoho roku pro získání minimálního počtu podporovatelů, přičemž každý stát má určen minimální hranici petentů<sup>6</sup> pro to, aby byl započítán. Ze stanovených podmínek plyne, že samotné zorganizování Evropské občanské iniciativy je organizačně i časově náročné. Z tohoto důvodu jsou jejími iniciátory především (neziskové) organizace, které mají dostatečné lidské i finanční zdroje.<sup>7</sup>

Po dosažení minimálního počtu podporovatelů jsou ověřeny podpisy u příslušných orgánů jednotlivých členských států. Následně je Evropská občanská iniciativa předložena Komisi. Ta ji zveřejní a následně přijme organizátory, aby podrobně vysvětlili problematiku a záměr iniciativy. Komise má pak povinnost vydat do třech měsíců sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.<sup>8</sup> Ze tří úspěšných Evropských občanských iniciativ zatím pouze jediná iniciativa (iniciativa One of us) obsahovala už přímo návrh konkrétního legislativního aktu, ke kterému by se Komise konkrétně vyjádřila. Zbylé dvě iniciativy směřovaly pouze k dosažení určitého cíle, přičemž konkrétní prostředky k naplnění cíle zůstaly na Komisi.

Evropská občanská iniciativa má několik omezení. Tím nejzásadnějším je, že je omezena pravomocemi Komise. Vzhledem k tomu, že jejím cílem je aktivita Komise ve formě návrhu právního aktu, nemůže směřovat do oblastí, kde Komise nemá pravomoc tyto akty navrhovat.<sup>9</sup> Jedná se především o oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky<sup>10</sup> a dále o oblast primárního práva.

<sup>5</sup> Žaloba na neplatnost dle čl. 263 SFEU.

<sup>6</sup> Tato hranice je odvislá od velikosti státu a jeho obyvatelstva. Pro ČR se jedná o 16 500 petentů, Německo má naopak hranici 74 250.

<sup>7</sup> Tři úspěšné iniciativy zorganizovaly:  
Iniciativu Right2Water zorganizovala European Federation of Public Service Unions;  
Iniciativu One of us zorganizovala European Federation for Life and Human Dignity;  
Iniciativu Stop Vivisection zorganizovala skupina organizací bojující za práv zvířat (více na: <http://www.stopvivisection.eu/en/content/supporters>).

<sup>8</sup> Nařízení č. 211/2011.

<sup>9</sup> Pro oblast životního prostředí se jedná tedy o oblasti vymezené hlavou XX SFEU.

<sup>10</sup> Kapitola 2 SEU; V oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky je přijímání legislativních

Úspěšnost občanských iniciativ vzhledem k náročnosti tohoto institutu obecně není příliš vysoká. Od roku 2012 bylo zaregistrováno 39 iniciativ z toho: 14 jich bylo staženo, 18 nesehnalo dostatečnou podporu, u čtyř probíhá sběr podpisů. Ke třem iniciativám se Komise vyjádřila, přičemž záměr jednat pojala pouze u dvou.<sup>11</sup>

## 2. Analýza: Right2Water

### 2.1 Průběh iniciativy Right2Water

První úspěšná Evropská občanská iniciativa je iniciativa Right2Water. Iniciativa myšlenkově navazuje na rezoluci Valného shromáždění OSN č. 64/292, která říká, že přístup k čisté vodě a základní hygieně je lidským právem. Tato rezoluce byla přijata jako nezávazná, přičemž členské státy Evropské unie se k ní stavěly zdrženlivě.

Požadavky iniciativy jsou následující: „*Legislativa EU by měla po vládách požadovat zajištění a poskytování dostatku čisté pitné vody a hygieny všem občanům. Požadujeme, aby: 1. měly instituce a členské státy EU povinnost zajistit všem obyvatelům právo na vodu a hygienu. 2. zásobování vodou a správa vodních zdrojů nespádaly do „pravidel vnitřního trhu“ a aby bylo vodohospodářství osvobozeno od liberalizace. 3. EU zvyšovala své snahy o zajištění univerzálního přístupu k vodě a hygieně.*“<sup>12</sup> Iniciativu zorganizovala European Federation of Public Service Unions. Zaregistrována byla 10. 5. 2012 a sběr podpisů byl uzavřen 1. 11. 2013. Iniciativa získala 1,65 milionů petentů z 26 zemí, přičemž minimální hranice byla překročena u 13 zemí.<sup>13</sup>

Iniciativa byla Komisi předložena 20. 12. 2013. Dne 7. 2. 2014 se organizátoři sešli s místopředsedou Evropské komise Marošem Šefčovičem, aby mu přiblížili cíle iniciativy. Komise se k iniciativě vyjádřila 19. 4. 2014. Ve svém sdělení se Komise nejdříve vypořádala s přípustností iniciativy. Dále zhodnotila současný právní stav na mezinárodní a evropské úrovni. Poukázala přitom na rezoluci Valného shromáždění OSN č. 64/292, kde je právo na čistou vodu a nezávadné hygienické podmínky uznáno jako základní lidské právo. Na evropské úrovni poukázala na rámcovou směrnici o vodě<sup>14</sup> a na Listinu základních práv EU. Komise

---

aktů vyloučeno. Zároveň se jedná o pro členské státy citlivou oblast, kde byla do značné míry zachována mezivládní forma spolupráce, projevující se například v naprosto převažující jednomyslné formě rozhodování Evropské rady a Rady.

<sup>11</sup> Iniciativy „Right2Water“ a „Stop Vivisection“.

<sup>12</sup> Zdroj: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>.

<sup>13</sup> Zdroj: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/CS/1-2014-177-CS-F1-1-ANNEX-1.Pdf>

<sup>14</sup> „voda není běžný obchodní produkt, ale spíše dědictví, které je třeba chránit, střežit a podle toho s ním nakládat“ bod. 1 odůvodnění rámcové směrnice EU o vodě č. 2000/60/ES.

podrobně analyzovala přístup k vodě a hygieně z hlediska její kvality, fyzické a ekonomické dostupnosti, z hlediska fungování vnitřního trhu a z hlediska probíhajících aktivit. V závěru svého vyjádření Komise vymezila sedm opatření, k nimž bude směřovat svoji činnost. Z hlediska další analýzy je zásadní opatření: „Komise zahájí veřejnou konzultaci po celé EU o směrnici o pitné vodě, zejména s cílem zlepšit přístup ke kvalitní vodě v Unii“.

Veřejná konzultace pomocí portálu Your voice in Europe byla zahájena 23. 6. 2014 a trvala do 23. 9. 2014, tedy 12 týdnů. Jednalo se o konzultaci otevřenou široké veřejnosti bez specifikace cílových skupin. Konzultace probíhala jednak formou dotazníků<sup>15</sup> a jednak osobních konzultací. Dotazník byl tvořen několika tematickými částmi.<sup>16</sup> Každá část obsahovala otázky, kde bylo na výběr z více odpovědí. Každá část byla navíc uzavřena oddílem, kde bylo možné vyjádřit svůj názor nad rámec otázek.

Během konzultací bylo vyplněno 5908 dotazníků, přičemž 670 jich bylo ze strany zájmových skupin (stakeholders) a expertů. Na základě této odezvy byla v prosinci 2014 zpracována a zveřejněna statistická zpráva<sup>17</sup>

Osobní konzultace se všemi významnými zainteresovanými stranami proběhly 9. 9. 2014. Cílem schůzky bylo stanovit referenční hodnoty pro jakost pitné vody a vodohospodářských služeb. Schůzka byla moderována zástupcem EBC Foundation pro politiku vodního hospodářství.

Dne 15. 10. 2014 přijal ke sdělení Komise stanovisko Evropský sociální a hospodářský výbor.<sup>18</sup>

Dne 5. 1. 2015 Evropský parlament zadal svému výboru pro životní prostředí za úkol zpracovat zprávu o iniciativě Right2Water.

V únoru 2015 byl zveřejněn pracovní plán Komise, ve kterém se rámcová směrnice o vodě dostala do programu pro účelnost a účinnost právních předpisů EU. Bylo rozhodnuto, že v rámci tohoto programu má být směrnice přezkoumána. 23.-24. 3. 2015 se potom konala v Bruselu Konference o vodě, která byla zaměřena na rámcovou směrnici o vodě a její možné změny. 26. 5. 2015 proběhlo další setkání se zástupci zainteresovaných stran pod záštitou DG environment.

<sup>15</sup> Dotazník dostupný zde: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/water\\_questionnaire.zip](http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/water_questionnaire.zip)

<sup>16</sup> Kvalita pitné vody u Vás; Přístup k pitné vodě; Rizika; Normy kvality stanovené v rámci směrnice o pitné vodě; Sledování a kontrola pitné vody; Informace pro spotřebitele; Způsoby informování spotřebitelů; Opatření v případě problémů; Výjimky a Ostatní aspekty.

<sup>17</sup> Dostupné zde: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/results\\_drinking\\_water.pdf](http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/results_drinking_water.pdf)

<sup>18</sup> Dostupné zde: [https://dm.eesc.europa.eu/EESCDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=\(adoptiondate:2014/10/01..2014/10/31\)\(dossiername:NAT%20OR%20OLD-AGR%20OR%20OLD-ENV\)\(rapporteur:LE%20NOUAIL%20MARLIERE\)\(documentlanguage:EN\)](https://dm.eesc.europa.eu/EESCDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=(adoptiondate:2014/10/01..2014/10/31)(dossiername:NAT%20OR%20OLD-AGR%20OR%20OLD-ENV)(rapporteur:LE%20NOUAIL%20MARLIERE)(documentlanguage:EN)).

Dne 1. 7. 2015 byl zveřejněn plán, podle kterého bude hodnocena směrnice o vodě. Bylo zadáno zpracování externí studie společností Ecorys.

Dne 1. 9. 2015 se do diskuze vložil Evropský parlament, který kritizoval Komisi za nedostatečnou iniciativu v této věci, kdy Komise zatím nenavrhl žádný komplexní řešení, které by vedlo k naplnění cílů iniciativy. Dle Evropského parlamentu Komise pouze opakuje již dané cíle, ale vyhýbá se závazným řešením. Tím podkopává jak svoji důvěryhodnost, tak víru v účelnost Evropské občanské iniciativy.

Dne 6. 10. 2015 došlo k novelizaci směrnice o vodě, ve které byly reflektovány některé požadavky iniciativy Right2Water. Jednalo se o zlepšení systému monitoringu pitné vody.

Dne 13. 7. 2016 se do diskuze vložil Evropský hospodářský a sociální výbor. Ten taktéž kritizoval Komisi za její nečinnost. Zároveň vyzval k debatě o revizi nařízení o Evropské občanské iniciativě, tak aby v případě úspěšné iniciativy byl zajištěn její stabilní průběh bez hrozby „zamrznutí“ na nečinnosti Komise.<sup>19</sup>

V současné době (13. 6. 2017) stále nebyla přijata požadovaná opatření. V pracovním plánu Komise na rok 2017<sup>20</sup> je pouze obecný závazek podnikat kroky k další revizi směrnici o vodě.

## 2.2 *Iniciativa Right2Water z pohledu Aarhuské úmluvy*

Požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti na tvorbě právních předpisů, plánů a politik jsou zakotveny v čl. 6 a 7. Rozborem jednotlivých ustanovení se lze dopracovat k šesti základním podmínkám kladeným na účast veřejnosti. Promítnutím procesu iniciativy Right2Water na požadavky Aarhuské úmluvy docházím k následujícím závěrům.

1. *Byla umožněna účast veřejnosti přímo nebo pomocí zastupitelských orgánů?* Přímá účast veřejnosti byla zajištěna jednak pomocí Evropské občanské iniciativy a jednak pomocí konzultací široké veřejnosti. Byla zajištěna i osobní účast zainteresovaných subjektů z řad veřejnosti.
2. *Byla umožněna účast veřejnosti v počátečních stádiích?* Dle mého názoru ano. Když odhlédneme od faktu, že proces byl započat Evropskou občanskou iniciativou, tak byla umožněna účast široké veřejnosti zatím ve všech stádiích tvorby návrhu právního aktu.
3. *Byla účast veřejnosti transparentní, spravedlivá a byly poskytnuty veškeré nezbytné informace? Byl návrh předpisu zpřístupněn veřejnosti?* Ano. Z do-

<sup>19</sup> Vyjádření EHSV dostupné zde: <https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2016-00889-00-01-ac-tra-cs.docx>.

<sup>20</sup> Program dostupný zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0710&qid=1484387063636&from=CS>.

hledatelných informací Komise pečlivě informovala o jednotlivých stádiích iniciativy a přípravy návrhu, poskytovala informace ve formě sdělení o aktuální verzi návrhu.

4. *Byly stanoveny rozumné lhůty?* Veřejné konzultace iniciativy Right2Water proběhly v období 23. 6 – 23. 9. 2014, tedy převážně přes období letních prázdnin. Obdobím letních prázdnin z hlediska stanovení přiměřené lhůty pro účast veřejnosti se zabýval Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy ve svých nálezech ACCC/C/2006/16 (Litva) a ACCC/C/2008/24 (Španělsko) a vyjádřil názor, že „rozumná lhůta“ pro účast veřejnosti musí vzít mimo jiné v potaz období ve kterém má k účasti veřejnosti dojít. V období letních prázdnin je možnost účasti veřejnosti z důvodu letních dovolených i dalších prázdninových aktivit komplikovanější. V konkrétním případě iniciativy Right2Water je vzhledem ke skutečnosti, že informace o jednotlivých fázích návrhu jsou pečlivě zveřejňovány, a tudíž je dopředu známo, kdy budou veřejné konzultace probíhat, lhůta 12 týdnů (z nichž 8 týdnů je v období letních prázdnin) z mého pohledu dostatečná. Veškeré materiály byly přístupné v elektronické podobě na serveru Your Voice in Europe, takže bylo možné se s nimi seznámit v dnešním světě prakticky odkudkoli. Pokud je navíc konkrétní záměr, návrh, středem zájmu, lze sledovat „život“ tohoto návrhu a dostatečně se připravit na budoucí konzultace. Dle mého názoru tedy měl každý i s ohledem na období letních dovolených možnost s návrhem se seznámit a vyjádřit se k němu. Z dostupných zdrojů jsem taktéž nezaznamenal stížnost na stanovenou délku lhůty pro veřejné konzultace.
5. *Je brán ohled na výsledek účasti veřejnosti?* Komise po skončení konzultací zveřejnila z mého pohledu zevrubnou analýzu výsledku konzultace.<sup>21</sup> Údaje z této analýzy byly předmětem jednání v dalších kolech konzultací. Vzhledem k zatím neukončenému legislativnímu procesu, nelze určit, do jaké míry byly výsledky účasti veřejnosti brány v potaz.
6. *Vymezení veřejnosti, která se může účastnit.* V oznámení k zahájení konzultací je vždy vymezen okruh veřejnosti, která se může účastnit, i podmínky k její účasti.

### 3. Závěrem

Z hlediska účasti veřejnosti, výše uvedená iniciativa obsahuje hned několik zajímavostí. K této jediné iniciativě měla široká veřejnost zatím celkem tři možnosti se vyjádřit. Jednak v rámci podpory iniciativy, dále v rámci široké konzultace cílů této iniciativy a na závěr v rámci konzultací ke konkrétním návrhům Komise.

<sup>21</sup> Dostupné zde: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/analysis\\_drinking\\_water.pdf](http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/analysis_drinking_water.pdf).

Zainteresované strany pak měly také zatím tři možnosti se osobně vyjádřit na setkáních se zástupci Komise resp. DG Environment, jednak v rámci schůzky v průběhu veřejné diskuze, dále v rámci Konference o vodě a jednak v rámci zpracování analýzy společností Ecorys. Předpokládám, že dojde ještě k další konzultaci, nad konkrétními legislativními návrhy směřujícími k naplnění cílů iniciativy.<sup>22</sup>

Je ovšem otázkou kdy nakonec dojde k podání komplexního legislativního návrhu. Současná pozice Komise nedává příliš nadějí, že by v nejbližší době mohla iniciativa dospět ke svému cíli. Tím, že nejsou dány, třeba jen obecné, lhůty pro konání Komise, může dojít k současné situaci kdy, přestože iniciativa byla Komisi předložena na konci roku 2013, dosud nedošlo k plnému vypořádání se s požadavky iniciativy. Vzhledem k délce legislativního procesu v rámci Evropské unie nelze ani předpokládat, že se tento stav změní.

S tímto problémem lze bojovat dvěma způsoby. Ze strany iniciativ by bylo vhodné předkládat v rámci iniciativy i návrh konkrétního legislativního aktu.<sup>23</sup> Tím by iniciativa získala velmi konkrétní obrysy, nad kterými by se vedla diskuze. Komise by tímto návrhem byla do značné míry vázána a potenciál pro (obstrukční) prodlužování implementace požadavků by byl zmenšen.

Druhou změnou, která by zefektivnila institut Evropské občanské iniciativy, by podle mého názoru bylo zavedení lhůt pro podání konkrétního návrhu Komisí. V současné době je Komise svázána pouze tříměsíční lhůtou pro vyjádření, jak hodlá v rámci vypořádání iniciativy postupovat<sup>24</sup>. Naplnění závazků tohoto vyjádření je však už spíše na politické odpovědnosti Komise. Vytvořením konkrétních lhůt by se činnost Komise stala vymahatelnou pomocí žaloby na nečinnost, což by podpořilo efektivitu institutu Evropské občanské iniciativy. Je samozřejmě otázkou, jak by šlo v daném případě aplikovat ustanovení čl. 265 pododstavce třetího SFEU. Vzhledem k dlouhodobé snaze Evropského parlamentu posilovat svoje postavení v rámci institucí EU a jeho zásahům a výzvám ve věci Evropské občanské iniciativy se dá však očekávat, že by žalobu podal Evropský parlament sám. I kdyby jen proto, aby se ukázal v dobrém světle vůči svým voličům.

Na závěr vyvstává též otázka, jaký by měl být v budoucnu poměr Evropské občanské iniciativy (nejen v rámci ochrany životního prostředí) k primárnímu

<sup>22</sup> Veřejné konzultace jsou upraveny ve třech sděleních Komise:

Sdělení Komise, COM(2002) 704, ze dne 11. prosince 2002, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.

Sdělení Komise, COM(2012) 746, ze dne 12. prosince 2012, Účelnost právních předpisů EU.

Sdělení Komise, COM(2015) 215, ze dne 19. května 2015, Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU.

<sup>23</sup> Tak tomu bylo u iniciativy One of us.

<sup>24</sup> Nařízení č. 211/2011.



právu, ve kterém jsou zakotvené základní instrumenty ochrany životního prostředí v rámci EU. Fungování vnitřního trhu, které je v zásadě základem EU a které je široce řešeno v primárním právu, je nedělitelně spjato s ochranou životního prostředí<sup>25</sup>. Za současného právního stavu nemají občané Unie v podstatě možnost se k otázce změny primárního práva přímo vyjádřit. Návrh na změnu primárního práva vychází výlučně z Evropské rady, tedy ze shromáždění vrcholných představitelů států a následně je schvalován v rámci jednotlivých států,<sup>26</sup> kde je převládající trend od referend o změně primárního práva ustupovat.<sup>27</sup>

Je otázkou, zda by občané EU měli mít možnost obrátit se na Evropskou radu s návrhem na změnu primárního práva přímo a Evropská rada by se s tímto návrhem musela vypořádat. Pro tento návrh by bylo muselo být samozřejmě stanoveno přísnější kvorum než pro návrh Komise, které by zaručovalo, vzhledem k organizační, časové a nakonec i finanční náročnosti sběru podpisů<sup>28</sup>, že by se na program Evropské rady dostala pouze dobře zorganizovaná a široce podporovaná iniciativa.

Vzhledem k postavení Aarhuské Úmluvy v systematice pramenů evropského práva,<sup>29</sup> nelze dovodit, že se požadavky ustanovení čl. 7 a 8 Aarhuské Úmluvy<sup>30</sup> vztahují i na změny primárního práva. Úmluva se navíc zabývá toliko účastí veřejnosti na ochraně životního prostředí, kdežto zde prezentovaná úvaha se týká systémového řešení v rámci právních předpisů nejvyšší síly ne sektorového řešení v sekundárním právu. Nelze tedy tvrdit, že by na tomto místě Unie selhala s implementací cílů předvídaných Úmluvou. Nicméně je zde, jak jsem popsal výše, potenciál pro možné větší zapojení veřejnosti, který by mimo jiné přispěl k demokratické legitimitě Evropské unie.

#### **Klíčová slova:**

účast veřejnosti, Evropská občanská iniciativa, Right2Water, Aarhuská úmluva

<sup>25</sup> Např. ustanovení čl. 3 odst. 3 a 5 SEU č. 114 odst. 3 a 191-193 SFEU.

<sup>26</sup> Proces je samozřejmě složitější, nicméně změny primárního práva nejsou předmětem této práce.

<sup>27</sup> SVOBODOVÁ, Markéta. *Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii*. ASPI. 20.6.2014. Cit. 27.10.2015. LIT48571CZ.

<sup>28</sup> Viz úspěšnost iniciativ výše.

<sup>29</sup> Aarhuská úmluva (jakákoli mezinárodní smlouva jejíž je Evropská unie stranou) je z hlediska hierarchie pramenů evropského práva mezi primárním a sekundárním právem.

<sup>30</sup> Čl. 7: Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a čl. 8: Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů.

**Použité zdroje**

Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady COM(2010) 119 final ze dne 31. 3. 2010, o občanské iniciativě

Návrh rámcové směrnice Rady COM(97) 49 final ze dne 26. 2. 1997, o vodě.

Sdělení Komise, COM(2014) 177 final ze dne 15. 10. 2014, The European Citizens' Initiative Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!

Sdělení Komise, COM(2002) 704, ze dne 11. prosince 2002, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.

Sdělení Komise, COM(2012) 746, ze dne 12. prosince 2012, Účelnost právních předpisů EU

Sdělení Komise, COM(2015) 215, ze dne 19. května 2015, Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU.

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru SC/43 – EESC-2016-00889-00-01-AC-TRA (IT) ze dne 13. 7. 2016. Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropské občanská iniciativa (přezkum). (Stanovisko z vlastní iniciativy)

Evropská Komise. *EU Survey on the Quality of Drinking Water. Statistical Report*. Prosinec 2014

ECORYS. *Analysis of the public consultation on the quality of drinking water. Draft report*. Únor 2015

SVOBODOVÁ, Markéta. *Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii*. ASPI. 20. 6. 2014. Cit. 27.10.2015. LIT48571CZ

Nález Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 2. 4. 2008, ACCC/C/2006/16 (Litva) Nález Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 21. 1. 2010, ACCC/C/2008/24 (Španělsko)

**Údaje o autorovi:**

*Mgr. et Mgr. Martin Tomašík – aktuální pracoviště: Statutární město Olomouc*

**Abstrakt**

Předložený článek se zabývá institutem Evropské občanské iniciativy jako nástrojem účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí v rámci EU a jejím souladem s Aarhuskou úmluvou.

Článek analyzuje proces Evropské občanské iniciativy na základě případové studie iniciativy Right2Water. Chronologicky popisuje průběh iniciativy Right2Water, zabývá se postojem zainteresovaných subjektů vzhledem k dosažení cílů iniciativy a snaží se nalézt a popsat problematické aspekty tohoto institutu. Dosažené výsledky pak porovnává se základními požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti.

Na závěr článek zhodnocuje přínos institutu Evropské občanské iniciativy jako institutu účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a rozebírá možné budoucí změny. Institut Evropské občanské iniciativy je bezesporu přínosem pro efektivní účast veřejnosti na ochraně životního prostředí nicméně Komise zatím není příliš nakloněna přijetí (legislativních) aktů na jejím základě. Na druhou stranu právo EU neukládá Komisi žádnou konečnou lhůtu pro její konání v dané věci a taktéž požadavky dvou ze tří dosavadních iniciativ jsou široké co do požadované formy konečného konání Komise a nechávají jí tím značný prostor, aby se sama rozhodla, jakým způsobem a kdy bude jednat.

## EUROPEAN CITIZEN'S INITIATIVE AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL MATTERS

### Summary

The presented article deals with European citizen's initiative as an instrument of public participation in environmental matters and its compliance with Aarhus convention.

The analysis of the procedure of European citizen's initiative is based on case study of the Right2Water initiative. The article describes the progress of the Right2Water initiative in chronological order, it deals with the attitude of involved subjects towards the aim of this initiative and finally, it tries to describe the weak points of this legal institute. The findings are compared with the Aarhus convention's requirements for public participation in environmental matters.

The European citizen's initiative is, without a doubt, the asset for public participation in environmental matters, but the attitude of European Commission is quite reserved. On the other hand, the legal base imposes no definite term for Commission to bring forward a final act and the aims of initiatives are defined more generally which left a space for Commission to deliberate the exact course of its action.

### Key words:

Public participation, European citizen's initiative, Right2Water, Aarhus convention



## ◀ NÁŠ HOST ▶

**ITALSKÉ TABÁKOVÉ SPORY: ZÁKONNÁ REGULACE VS ODPOVĚDNOST ZA VÝROBEK?***Roberta Montinaro***1. Úvodní poznámky**

Mezi italskými právníky probíhá živá diskuze, zda odpovědnost za výrobek může plnit i regulační funkci v souvislosti s řešením problematiky užívání tabákových výrobků a jejich škodlivých účinků na lidské zdraví.<sup>1</sup>

Objevují se zde dva protichůdné názory: na jedné straně stojí ti, kteří tvrdí, že odpovědnost za výrobek nejenže umožňuje obětem kouření dosáhnout zado-stiučinění a domoci se nápravy, ale je také pro výrobce tabáku silnou motivací k přijímání preventivních opatření (např. poskytování informací či vytváření výrobků tak, aby byly méně zdraví škodlivé). Na druhé straně jsou ti, kteří zastávají názor, že lepším způsobem k dosažení cílů politiky ochrany veřejného zdraví je zavedení a prosazování zákonných předpisů týkajících se varování spotřebitelům, označování tabákových výrobků, omezení reklamy atd.

Nejnovější právní studie týkající se této problematiky ukazují, že je zapotřebí jak odpovědnosti za výrobek, tak zákonné regulace, protože tato řešení se navzájem doplňují. Zákony totiž nemusí být přiměřené nebo nemusí být řádně vynucovány (ačkoli v průběhu času dochází v tomto směru ke zlepšení), odpovědnost za výrobek zase nemusí být schopna dosáhnout vytčených cílů, a to hned z několika důvodů.

Dne 12. ledna 2016 Itálie přijala právní předpis, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014, o výrobě a prodeji tabáku a tabákových výrobků. Tato nová legislativa, účinná od 2. února 2016 (legislativní vyhláška č. 6 ze dne 12. ledna 2016), v různých bodech zpřísnila povinnosti výrobců a dovozců tabáku uložené jim dřívější legislativou. Nově je zejména stanovena maximální úroveň emisí pro dehet, nikotin a oxid uhelnatý; dále se zavádí požadavky na označování a balení cigaret při jejich uvádění na trh, přičemž je předepisováno povinné uvádění informací a varování na obalech tabákových výrobků. Nová legislativa navíc ukládá výrobcům a dovozcům tabákových

<sup>1</sup> M. FERRARI, „Il danno da fumo tra regolamentazione e risarcimento“ in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 1/2007, 109.

výrobků povinnost zveřejňovat veškeré složky a přísady obsažené v produktu, provádět vědecký výzkum týkající se toxicity a návykovosti jednotlivých složek a oznamovat výsledky provedených studií příslušným orgánům.

## 2. Spory týkající se tabáku v Itálii

Spory týkající se tabáku prošly v Itálii různými fázemi, které se podobaly vlnám tabákových žalob projevujících se i v dalších státech.

### 2.1 Otázka příčinné souvislosti

První fáze sporů se soustředila především na otázku příčinné souvislosti. Oběti kouření mají mnoho společného s oběťmi působení jiných toxických látek: i) doba latence mezi kouřením a projevením škodlivých účinků je obvykle dlouhá (může to trvat roky); ii) projevy těchto účinků se mohou lišit u každé oběti (v závislosti na různých osobních podmínkách jednotlivců); iii) rozvinuté onemocnění může mít mnoho lékařských příčin.

Vlivem těchto faktorů je dokazování příčinné souvislosti v případech žalob vznášených kuřáky nebo příbuznými zesnulých kuřáků, kteří se snaží vymoci náhradu škody za škodlivé účinky tabákového kouře na zdraví, výjimečně obtížným. V této fázi byly projednávány tři hlavní otázky související s problematikou příčinné souvislosti: i) zda existuje vědecký důkaz, že kouření cigaret způsobuje onemocnění, kterým trpěl žalobce; ii) zda existovaly také další faktory, které se spolupodílely na výsledném škodlivém účinku iii) zda žalobce věděl o zdravotních rizicích a uplatňoval svobodnou vůli kouřit a s kouřením nepřestat.

K první otázce žalovaní v převážné většině případů tvrdili, že neexistuje žádný důkaz, že kouření cigaret *způsobuje* rakovinu plic. Ačkoli připustili, že kouření cigaret je statisticky spojováno s rakovinou plic, argumentovali tím, že *příčinnou souvislost nelze dovést, protože tato spojitost je nejasná*. Podle tohoto názoru není tedy možné, navzdory dostupnosti silné epidemiologie a studií, které jsou s ní v souladu, nalézt žádný přísně vědecký důkaz o (obecné) příčinné souvislosti. Tyto studie naznačují, že kouření je příčinou (nebo jednou z příčin) těchto onemocnění, neexistuje však způsob, jak zjistit, že *kouření je příčinou zhoršení zdraví konkrétní osoby* nebo proč může mít kouření nepříznivé zdravotní účinky v případě některých osob a nikoliv jiných.<sup>2</sup> Tento pohled v podstatě zpochybňuje použití epidemiologických důkazů v soudním řízení.

Pokud jde o druhou otázku, výrobci tabáku v mnoha případech poukazovali na to, že žalobci byli vystaveni také jiným rizikovým faktorům (pracovní prostředí, kde byli vystaveni azbestu, rozpouštědlům a dalším chemickým látkám; cukrovka, hypertenze, dieta, dědičnost apod.). Množství žalovaných kritizovalo epidemiolo-

<sup>2</sup> Odvolací soud v Římě, rozhodnutí z 2. října 2000.

gický vzorec používaný k výpočtu počtu úmrtí přiřítaných právě kouření cigaret; tento vzorec podle nich nezohledňuje další rizikové faktory. *Epidemiologické studie* skutečně ukazují, že kuřáci jako skupina jsou vystaveni vyššímu riziku, ale nepředpokládají, že by jakýkoli kuřák bez dalšího onemocněl rakovinou plic, srdeční chorobou nebo jinou nemocí, která bývá dávána do souvislosti s kouřením. Riziko propuknutí onemocnění spojovaného s kouřením, je u každého jednotlivce závislé na mnoha dalších faktorech. V zásadě tedy, zatímco obecná příčinná souvislost je žalovanými obecně přijímaná, individuální kauzalita bývá spíše zpochybňovaná.

Za třetí, mnozí výrobci tabáku argumentovali tím, že žalobci vykonávali svou bodnou vůli, když s kouřením začali a později s ním nepřestali. Téměř ve všech případech žalování poukazovali na to, že žalobci (stejně jako veřejnost) si již dlouho museli být vědomi zdravotních rizik cigaret. Žalování dále uváděli, že kouření je volbou pro dospělé, cigarety jsou legální výrobek a rizika spojená s tabákovým kouřem jsou dobře a obecně známa již mnoho let.

Všechny výše popsané argumenty jsou k nalezení v příslušné judikatuře. První precedent vznikl v roce 1997, kdy Tribunál v Římě<sup>3</sup> rozhodl v neprospěch kuřáka domáhajícího se náhrady za utrpenou újmu. Břemeno prokázání příčinné souvislosti mezi vzniklou újmou a užíváním cigaret nesl žalobce, tomu se však nepodařilo předložit dostatečné důkazy o kauzálním řetězci. Římský soud postavil své odůvodnění na třech hlavních argumentech:

- podle italského práva (čl. 41 italského trestního zákoníku) je požadavek příčinné souvislosti naplněn pouze v případě, kdy tabákový kouř může být považován za „nezbytnou podmínku“ vzniku újmy (tj. propuknutí určitého onemocnění) a za současných dostupných znalostí lékařské vědy v době, kdy byla věc předložena soudu, není možné s naprostou jistotou říci, že mezi užíváním tabákových výrobků a propuknutím určitého onemocnění (rakovina plic) existuje kauzální řetězec;
- na vzniku onemocnění se může podílet celá řada souběžně působících faktorů: takovými faktory mohou být vnější činitelé a užívání tabákových výrobků se řadí mezi ně;
- v posuzovaném případě byl spotřebitel plně informován o zdravotních rizicích užívání tabáku a přesto se s plným vědomím rozhodl těmto rizikům vystavit; tímto jednáním přijal rizika spojená s tabákovým kouřem a na toto jeho jednání tak může být nahlíženo jako na jedinou podmínku vzniku újmy utrpené spotřebitelem.

Je pravdou, že požadavek příčinné souvislosti nemůže být podle italského práva splněn, jestliže jakýkoli jiný faktor, a to včetně jednání spotřebitele, pře-

<sup>3</sup> Tribunál v Římě, rozhodnutí ze 4. dubna 1997.

rušil řetězec příčinné souvislosti mezi výrobou a prodejem tabákových výrobků a škodlivými účinky kouření.

Následná rozhodnutí nižších soudů výše popsanou argumentaci změnila. Tyto soudy uváděly, že podle nejpokročilejšího a spolehlivého stavu vědeckých poznatků: i) tabákový kouř je příčinou onemocnění, pokud ne zcela jistou, tak alespoň dostatečně pravděpodobnou; ii) tabákový kouř může být považován, pokud ne za jediný důvod, tak přinejmenším za významný faktor, schopný podstatně zvýšit úroveň rizika vzniku onemocnění.

Kvůli nedostatku vědecké jistoty je však pochopitelně třeba umenšit břemeno prokázání existence kauzálního řetězce mezi užíváním tabákových výrobků a vznikem onemocnění. Žalobce je povinen prokázat určitou míru pravděpodobnosti existence kauzálního řetězce; v případě, že existuje více souběžných příčin vzniku onemocnění, pak musí (aby splnil podmínku příčinné souvislosti) prokázat, že tabákový kouř je významným faktorem, schopným dramaticky zvýšit úroveň rizika, a že žádný jiný souběžný faktor nebyl sám o sobě příčinou újmy na zdraví.

## **2.2 Druhá fáze tabákových soudních sporů v Itálii: převzetí ochrany před rizikem a zákonem stanovená informační povinnost**

Jak bylo uvedeno výše, v několika žalobách vznesených oběťmi kouření rozhodovaly italské soudy v neprospěch žalobců na základě toho, že tito věděli o rizicích spojených s užíváním tabáku (tzv. *převzetí ochrany před rizikem*). Je však důležité si uvědomit, že mnoho osob žalujících tabákové společnosti začalo kouřit již dlouho předtím, než bylo známo, že kouření by mohlo negativně ovlivňovat zdraví. Informace a upozornění spotřebitelů o škodlivých účincích tabákového kouře jsou podle italského práva povinné až od roku 1990 (zákon č. 428 ze dne 29. prosince 1990, pozměněný dnem 24. června 2003 č. 184).

Ve Spojených státech se první vlna tabákových sporů soustředila kolem tzv. „opomenutí varovat“. Podobně také v Itálii proběhla debata o tom, zda tabákové společnosti mohou být považovány za povinné informovat o rizicích užívání tabáku. Podle rozhodování několika italských soudů<sup>4</sup> nebyli spotřebitelé před rokem 1990 plně informováni o rizicích spojených s konzumací tabákových výrobků, a tabákové společnosti by tak mohly být považovány za vinné na základě toho, že nevarovaly spotřebitele před riziky spojenými s kouřením. Tento precedent byl však vyvrácen následnou judikaturou, podle níž výrobci nejsou povinni činit kroky, které by vedly k tomu, aby si spotřebitelé uvědomovali zdravotní rizika užívání tabáku. Tabákové společnosti tak nemohou být považovány za odpovědné na základě toho, že opomenuly spotřebitele varovat. Odůvodnění tohoto přístupu je

<sup>4</sup> Odvolací soud v Římě, rozhodnutí ze 7. března 2005, č. 1015.



založeno na dvojitým argumentu: škodlivost tabákového kouře je obecně známá již od sedmdesátých let minulého století, výrobci tedy neměli povinnost upozorňovat kuřáky na rizika s kouřením spojená.<sup>5</sup> Z tohoto pohledu tak není neinformování spotřebitelů ze strany výrobců kauzálně spojeno se způsobenou újmou: žalobci věděli o rizicích a svobodně se rozhodli těmto rizikům vystavit.

Po té, co se informace a varování staly v Itálii povinnými ze zákona, posunulo se zaměření diskuse směrem k důsledkům plnění informačních povinností. Totéž se stalo také v USA a „druhá vlna“ tamějších tabákových soudních sporů byla charakterizována četnými vítězstvími tabákových společností na základě tzv. teorie „svobodné volby“ kuřáků. Podle zásady odpovědnosti za zavinění totiž v zásadě platí, že dodržování stanovených povinností při uvádění výrobků na trh vyvrací odpovědnost výrobce (tzv. „ochrana dodržováním zákona“).

Odpovědnost za zavinění však není jediným typem odpovědnosti dopadajícím na výrobce. Podle italského Nejvyššího soudu<sup>6</sup> mohou být tabákové společnosti odpovědné za škodlivé účinky tabákového kouře podle čl. 2050 italského občanského zákoníku. Podle tohoto ustanovení je každý podnikatel, který provozuje nebezpečnou činnost, odpovědný za škodlivé důsledky vyplývající z takové činnosti. Jedná se o formu objektivní odpovědnosti, která upřednostňuje žalobce: žalobce musí doložit škodu a obecnou příčinnou souvislost, zatímco škůdce musí prokázat, že učinil veškeré možné a vhodné kroky, aby škodám zabránil.<sup>7</sup> V rámci tohoto režimu odpovědnosti mají výrobci povinnost přijmout další preventivní opatření, a tedy dodržování zákonů je automaticky nezbavuje odpovědnosti.

Jak zdůrazňují právní teoretici, zákon samozřejmě stanovuje pouze minimální úroveň péče a povinné předpisy týkající se informací spotřebitelům nejsou účinnou strategií k řešení problémů souvisejících s konzumací tabáku. Aby byla varování odpovídající, měla by být konkrétní (např. uvedení druhu a úrovně rizik a způsobů, jak jim předcházet) a zaměřená přímo na různé skupiny spotřebitelů (např. nezletilé, těhotné ženy, diabetiky atd.). V nedávném rozhodnutí nižšího italského soudu<sup>8</sup> se nicméně uvádí, že výrobce odpovídá objektivně, protože oběť začala kouřit dlouho předtím, než varování začala být povinná; z toho vyplývá, že v opačném případě (kdyby oběť začala kouřit až po tomto okamžiku) by neexistovaly důvody pro to, aby výrobce odpovědným byl. Z tohoto rozhodnutí tedy vyplývá, že informace poskytnuté kuřákům v souladu s právními předpisy lze považovat za odpovídající ochranná opatření. Vedle toho, vzhledem k tomu, že

<sup>5</sup> Odvolací soud v Římě, rozhodnutí z 21. ledna 2014, č. 396.

<sup>6</sup> Italský Nejvyšší soud, rozhodnutí ze 17. prosince 2009, č. 26516.

<sup>7</sup> K tomu: R. CARLEO „*Tobacco-Smoke Litigation in Italy: Could the Marketing of Tobacco be a “Dangerous Activity”?*” in *Journal of Multidisciplinary Research*, Fall 2012, 45-52.

<sup>8</sup> Tribunál v Miláně, rozhodnutí ze 14. července 2014, č. 9235.

v daném případě žalobce nepřestal kouřit po roce 1990 (kdy se informace a varování staly povinnými a on tak dále nemohl být považován za neinformovaného o rizicích kouření), soud rozhodl, že výše škody přiznaná příbuzným oběti, se na základě zásady sdílené nedbalosti vyjádřené v čl. 1227 italského občanského zákoníku sníží o 20%.

Přijetí zákonných ustanovení týkajících se informací a upozornění spotřebitelům se tak v podstatě stalo překážkou pro kuřáky, kteří se domáhají odškodnění. Lze předpokládat, že nová, přísnější ustanovení zavedená legislativním nařízením č. 6, týkající se informací, které mají být poskytovány spotřebitelům, bude mít další dopad na budoucí soudní řízení proti tabákovým společnostem.

### **2.3 Nejnovější vývoj sporů týkajících se tabáku v Itálii: problematika návykových složek tabákových produktů**

Aby se podařilo výše popsanou překážku překonat, argumentovali žalobci tím, že stav závislosti, který vzniká v důsledku užívání nikotinu a dalších látek obsažených v tabákových výrobcích, jim zabránil s kouřením přestat i po té, co byli o rizicích informováni. Toto tvrzení je tedy založeno na předpokladu, že svobodná vůle oběti vystavit se riziku, a to bez ohledu na celkovou znalost škodlivých účinků tabákového kouře, je vyloučena návykovými vlastnostmi látek obsažených v tabákových výrobcích.

Tato argumentace následuje model tzv. „třetí vlny“ tabákových žalob v USA, založených na žalobním důvodu zlé vůle a podvodu. Žalobci tvrdili, že tabákové společnosti již v době, kdy ještě veřejnost v žádném případě o rizicích užívání tabáku nevěděla, věděly, že kouření je velmi nebezpečné, ale držely tuto skutečnost v tajnosti. Škodlivé jednání výrobců tabáku navíc spočívalo v utajení návykové povahy látek obsažených v jejich výrobcích. Podle této teorie je tedy pravda, že cigaretové společnosti nikoho nenutily začít s kouřením, avšak zvýšily ve svých výrobcích hladinu nikotinu, a tím na nich vyvolaly závislost. Obecněji tedy tabákové společnosti záměrně vytvořily své produkty takovým způsobem, aby vyvolávaly závislost a aby tak konzumenti již neměli nad svým návykem kontrolu. Podle této argumentace je tedy „závislost sama o sobě újmou“ způsobená škodlivým jednáním výrobců cigaret.<sup>9</sup>

Italské právo dává spotřebitelům právo spojovat se a podávat u soudu hromadné žaloby. V první skupinové žalobě proti výrobcí tabáku navrhovatelé tvrdili, že kouření nemůže být považováno za svobodnou volbu; naopak je důsledkem snahy tabákových společností vyvolat závislost na jejich produktech. Italský soud

<sup>9</sup> R. L. CUPP, A morality play's third act: revisiting addiction, fraud and consumer choice in "third wave tobacco litigation", 46 U. Kan. L. Rev. (1988) 471-477.

k tomu uvedl, že aby bylo možné shledat pochybení na straně výrobců tabáku, musí žalobci návykovost látek obsažených v tabákových produktech dokázat.<sup>10</sup>

Nalézt takový důkaz je však mimořádně obtížné, pokud výrobce nezveřejní přesné složení výrobku. Nové předpisy EU a také vnitrostátní právní předpisy již ukládají povinnost informovat o látkách obsažených v tabákových výrobcích; rovněž ukládají tabákovým společnostem povinnost provádět komplexní výzkum a podávat o jeho výsledcích zprávy příslušným orgánům. V souvislosti s toxicitou i návykovostí se mohou objevovat rozličné otázky, o nichž panuje vědecká nejistota; tyto otázky mohou být tabákovým společnostem neznámé nebo jim mohou být již známé, ale nebyly dosud zveřejněny. Přijetí a prosazování těchto ustanovení postupně povede k větší transparentnosti, což by následně mělo žalobcům umožnit získat náhradu z důvodu podvodného jednání nebo zlé vůle.

### 3. Závěrečné poznámky

Občanskoprávní odpovědnost má být způsobem, jak přimět producenty tabákových výrobků ke zvýšení úrovně bezpečnosti tím, že se budou snažit vyhnout odpovědnosti za škodlivé účinky na zdraví způsobené jejich výrobky. Takové zlepšení však může nakonec znamenat vyšší finanční náklady než s sebou nese zátěž vyplývající z občanskoprávní odpovědnosti; z tohoto důvodu by se pak výrobci tabáku mohli rozhodnout náklady vyplývající z občanskoprávní odpovědnosti spíše unést a internalizovat je. Náhrada škody je navíc kuřákům či jejich pozůstalým příznávána, kvůli obtížím, kterým čelí u soudu, pouze zřídka. Z těchto důvodů jsou pro to, aby výrobci tabáku přijímali přiměřená ochranná opatření, zákonná ustanovení nezbytná. Předpisy týkající se tabákového kouře se však zaměřují hlavně na informace, varování a reklamu: jejich cílem je zvýšit povědomí spotřebitelů a umožnit jim informovaně se rozhodnout. Tyto předpisy však v zásadě znamenají, že povinnost přijmout preventivní opatření nakonec nesou sami kuřáci, pokud ne úplně, tak přinejmenším převážně, poté co se o rizicích kouření dozví. Teorie informované volby, na níž je tato politika založena, je kontroverzní a italsí právníci jsou v tomto bodě rozděleni: někteří argumentují tím, že uložení povinnosti varování výrobci představuje jedinou funkční strategii, která řeší problémy související s tabákovým kouřem; naopak jiní tvrdí, že tabákové výrobky nejsou „přirozené produkty“, nýbrž jsou zpracovány tak, aby vyvolaly u kuřáků závislost, a tím jim znemožňovaly učinit svobodnou volbu.

Nově přijaté předpisy, které provádějí směrnici 2014/40 /EU, obsahující ustanovení týkající se složení a utváření tabákových výrobků, se zdají být krokem vpřed.

<sup>10</sup> Odvolací soud v Římě, rozhodnutí z 27. ledna 2012.

Je třeba poznamenat, že podle nedávné judikatury Evropského soudního dvora (č.j. C-358/14) samo informování nevede ke snížení spotřeby tabákových výrobků; aby bylo dosaženo cílů směrnice 2014/40/EU je zapotřebí přijmout také předpisy týkající se vývoje těchto výrobků. V tomto případě Polsko napadlo u Soudního dvora EU zákaz mentolových cigaret. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí uvedl, že zdravotní varování na štítku, které podává informaci, že tabákové výrobky s charakteristickou chutí jsou pro zdraví stejně škodlivé jako ostatní tabákové výrobky, nepostačuje k uměnění atraktivity těchto výrobků, a tudíž nedokáže spotřebitele od kouření odradit.

#### **Klíčová slova**

odpovědnost za výrobek, ochrana spotřebitele, zákonná regulace, příčinná souvislost, vědecká nejistota, informační povinnost

#### **O autorce:**

*Roberta Montinaro je profesorkou a vědeckým pracovníkem v oboru soukromé právo na Právnické fakultě University v Teramu, Itálie. Vedle toho působí na Univerzitě v Římě, La Sapienza, Právnické fakultě a na Libera Università Internazionale di Studi Sociali of Rome, Fakultě práva a ekonomie.*

*Přeložila z angličtiny Mgr. Tereza Fabšíková*

#### **Abstract**

The essay displays the various stages of tobacco litigation in Italy and its current status, focusing on the role that product liability may play in addressing the issues related to tobacco products consumption and pointing out the interaction between product liability and statutory regulation which aims at increasing the smokers' awareness about the detrimental health effects of those products.

#### **Key Words**

product liability, consumers' protection, statutory regulation, causation, scientific uncertainty, duty to inform



## KOMPARÁCIA TRANSPOZÍCIE SMERNICE 2003/4/ES VO VYBRANÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EÚ

*Mgr. Denis Bede*

### Úvod

Cieľom príspevku je analyzovať spôsob a výslednú formu transpozície jednotlivých ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES (ďalej len „smernica 2003/4/ES“), ktoré sa týkajú prístupu k informáciám o životnom prostredí, do právneho poriadku Slovenskej republiky a porovnať ho s transpozíciou a implementáciou v Čechách, Veľkej Británii a Írsku. Motiváciou bola častá kritika zákonodarcu z dôvodu akejsi neobratnosti pri transpozícii a implementácii smerníc, spojená so značne zníženou možnosťou domáhania sa práv garantovaných Európskou úniou na pôde vnútroštátnych súdov. Spomínaná smernica pritom preberá znenie Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“), ktorý je jedným z najväčších počínov v oblasti environmentálneho práva. Jeho význam spočíva najmä v tom, že na rozdiel od Európskeho dohovoru o ľudských právach, ktorý síce potvrdzuje právo na život vo vyhovujúcom životnom prostredí, ale neposkytuje občanom prostriedky umožňujúce sa ho priamo dovolávať, nielenže ukladá štátom povinnosť tieto práva garantovať a chrániť, ale dokonca kladie osobitný dôraz aj na záujem verejnosti a aktivistov reprezentovaný mimovládnyimi organizáciami.<sup>1</sup> Prispieva tým ku zvyšovaniu kvality a transparentnosti verejnej správy a podporuje lepšiu vymožiteľnosť práv.<sup>2</sup>

### 1. Transpozícia Smernice 2003/4/ES do slovenského právneho poriadku

Slovenský zákonodarca pri transponovaní ustanovení smernice 2003/4/ES do vnútroštátneho poriadku postupoval legislatívnym spôsobom, ktorý nepokladáme za najvhodnejší z dôvodu, že úpravu smernice 2003/4/ES prebral prostredníctvom viacerých právnych predpisov.

Časť ustanovení, ktoré upravujú šírenie informácií o životnom prostredí, prebral zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon v § 10 ods. 1 v záležitostiach sprístupňovania informácií o životnom prostredí na základe žiadosti odkazuje na všeobecný predpis, ktorým je zákon č. 211/2000 Z. z. o slo-

<sup>1</sup> BIRNIE, P. – BOYLE, A. – REDGWELL, C.: *International Law & the Environment*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press. 2009, s. 274.

<sup>2</sup> Pozri preambulu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES.

*bodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)*, tzv. Infozákon.

Zákon č. 205/2004 Z. z. okrem postupu šírenia upravuje aj postup zhromažďovania a uchovávanía informácií o životnom prostredí. Okruh týchto informácií vymedzuje viac menej zhodne s textom smernice 2003/4/ES.

Zákon, v súlade so smernicou, zakotvuje tri kategórie povinných osôb. Prvú kategóriu tvoria orgány verejnej správy na všetkých úrovniach, teda na národnej, regionálnej a miestnej. Podľa zákona sú to ústredné a miestne orgány, samosprávne kraje a obce. Druhú kategóriu predstavujú fyzické a právnické osoby vykonávajúce funkcie verejnej správy vo vzťahu k životnému prostrediu, ktoré, podľa zákona, musia byť zriadené zákonom alebo založené a zriadené povinnými osobami z prvej kategórie. Poslednú kategóriu tvoria fyzické a právnické osoby, ktoré pod dohľadom či vedením vyššie uvedených orgánov plnia funkcie alebo služby súvisiace so životným prostredím. Zákon pritom vyžaduje, aby vzťah takýchto povinných osôb s orgánmi verejnej správy bol založený na zmluvnom základe.

Šírenie informácií o životnom prostredí upravuje zákon č. 205/2004 Z. z. v § 7, ktorý preberá ustanovenia čl. 7 smernice 2003/4/ES.

Výpočet druhov informácií, ktoré majú byť podľa čl. 7 smernice dostupné s „úmyslom ich aktívne a systematicky na verejnosti šíriť“, zákon prevzal, až na drobné jazykové nuansy takmer totožne. Podľa § 7 ods. 2 písm. h), do tohto rozsahu informácií spadá i Národný register uvoľňovania znečisťujúcich látok a prenosov mimo lokality prevádzkarne (ďalej len „národný register znečisťovania“) prípadne i ďalšie takéto registre a zoznamy, ktoré štát s oporou v tomto zákone vedie. Ide o výsledok transpozície ďalšej zo smerníc EÚ.

Zákon upravuje aj možnosť plniť povinnosti spojené so šírením informácií prostredníctvom odkazov na internetové stránky či adresy internetu, na ktorých možno takéto informácie nájsť. Čo však v ustanoveniach § 7 chýba, je zakotvenie povinnosti nad rámec vyššie spomínaných povinností zabezpečiť okamžité a bezodkladné šírenie všetkých informácií, ktoré by mohli v prípadoch ohrozenia ľudského zdravia alebo životného prostredia umožniť pravdepodobne postihnutej verejnosti vykonať opatrenia, ktorými by tomu zabránili alebo aspoň zmiernili hroziace nebezpečenstvo. A to bez ohľadu na pôvod takéhoto ohrozenia, či už vychádza z ľudskej činnosti alebo má prirodzenú, objektívnu príčinu.

Smernica 2003/4/ES v čl. 7 ods. 1 druhej vete zakotvuje, že „informácie prístupné prostriedkami počítačovej telekomunikačnej alebo elektronickej techniky nemusia obsahovať informácie zbierané pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice, pokiaľ už sú dostupné v elektronickej forme.“ Takéto ustanovenie obsahuje aj slovenský zákon č. 205/2004 Z. z. v § 10 ods. 3. Ustanovuje, že „povinnosť

šírenia informácií prostredníctvom verejných elektronických komunikačných sietí sa nevzťahuje na informácie o životnom prostredí vyhotovené pred 1. júnom 2004, ak ich povinná osoba nemá k dispozícii v elektronickej forme“. Zatiaľ čo v prvom prípade to môže znamenať oslobodenie od šírenia a sprístupňovania informácií zozbieraných pred uvedeným dátumom, ak už sú dostupné v elektronickej forme, v druhom prípade to celkom iste znamená, že informácie nemusia byť šírené elektronicke, ak boli vyhotovené pred uvedeným dátumom a povinná osoba ich nemá k dispozícii v elektronickej forme. Problém mohol pritom nastať pri preklade anglického znenia smernice do slovenského jazyka. Smernica totiž používa anglický výraz „available“, ktorý možno preložiť ako „dostupný“, aj ako „k dispozícii“. Smernica pritom umožňuje túto výnimku pod podmienkou, že tieto informácie už sú dostupné v elektronickej forme, ale bez toho aby špecifikovala subjekt, ktorému sú takto dostupné. Zo znenia textu pritom možno usudzovať, že ide o dostupnosť verejnosti. Naproti tomuto zákon č. 205/2004 Z. z. hovorí, že táto výnimka je možná, ak ich povinná osoba nemá k dispozícii v elektronickej forme. Zatiaľ čo smernica tak „oslobodzuje“ od sprístupňovania takýchto informácií, len ak sú už dostupné v elektronickej forme, napríklad na inom mieste, zákon oslobodzuje od ich sprístupňovania ak ich povinná osoba nemá v elektronickej forme. Znamená to, že zákonodarca premietol toto ustanovenie do textu zákona úplne inak ako to požaduje smernica a zabránil tak povinnosti šíriť a robiť dostupnými dané informácie, čo možno hodnotiť ako nenáležité transponovanie tohto ustanovenia. Zaujímavé pritom je, že rovnaké ustanovenie obsahuje britská transpozícia smernice 2003/4/ES, no chýba v českej aj írskej.

V záležitostiach súvisiacich so sprístupňovaním informácií o životnom prostredí na žiadosť zákon č. 205/2004 Z. z. odkazuje na Infozákon, ktorý je všeobecným predpisom upravujúcim sprístupňovanie informácií na žiadosť. Informačnú povinnosť zavedenú Infozákonom, a v prípade informácií o životnom prostredí podporovanú smernicou 2003/4/ES, oslabuje ustanovenie § 18 ods. 3 Infozákona, ktoré spája nečinnosť povinnej osoby s fiktívnym rozhodnutím, ktorým sa odmieta informáciu poskytnúť. Znamená to, že ak je povinná osoba, ktorej je adresovaná žiadosť o sprístupnenie informácií nečinná, teda požadované informácie v lehote nesprístupní, ani nevydá rozhodnutie, ktorým by žiadosti nevyhovela, nastáva fikcia vydania rozhodnutia, ktorým odmieta požadované informácie poskytnúť. Toto ustanovenie považujeme za oslabenie povinnosti sprístupňovať informácie, aj keď P. Ikrényi v spoluautorstve s D. Vokálovou uvádzajú, že účelom fiktívneho rozhodnutia nie je „legalizovať“ nečinnosť povinných osôb pri rozhodovaní o žiadostiach podľa Infozákona, ale poskytnúť ochranu pred nečinnosťou povinnej osoby tomu, kto sa na ňu obrátil so žiadosťou za účelom sprístupnenia informácie,

pretože takto môže svoju žiadosť opravným prostriedkom preniesť na odvolací orgán a domáhať sa rozhodnutia.<sup>3</sup>

Vymedzenie okruhu povinných osôb poníma každý z dvoch spomenutých zákonov mierne odlišne. Infozákon napríklad za povinnú osobu v § 2 ods. 2 a 3 neoznačuje fyzickú osobu a fyzickú osobu – podnikateľa, tak ako to robí zákon č. 205/2004 Z. z. Zároveň však priznáva možnosť ustanoviť povinnosť sprístupňovať informácie aj inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe osobitným zákonom, kam patrí aj zákon č. 205/2005 Z. z., ktorý tak rozširuje okruh povinných osôb pre účely sprístupňovania informácií o životnom prostredí.

Smernica 2003/4/ES ukladá v čl. 4 ods. 4 požiadavku sprístupniť informácie čiastočne, pokiaľ informácie, ktoré spadajú pod niektorú z výnimiek zo sprístupňovania informácií na žiadosť, je možné od ostatných oddeliť. Premietnutie tohto ustanovenia možno nájsť v § 12 Infozákona, ktoré ustanovuje, že povinná osoba obmedzenia prístupu k informáciám realizuje tak, že sprístupní požadované informácie, avšak až po vylúčení tých informácií, ktoré spadajú pod zákonnú výnimku zo sprístupňovania. Spravidla sa to realizuje tzv. „vyčiernením“ takýchto informácií.

Zákon č. 211/2000 Z. z. v § 19 ustanovuje opravné prostriedky proti rozhodnutiu povinnej osoby o odmietnutí sprístupniť požadovanú informáciu tak, že priznáva žiadateľovi možnosť podať odvolanie. Na rozdiel od požiadavky smernice 2003/4/ES teda umožňuje brániť sa iba proti rozhodnutiu, ktorým povinná osoba odmietla požadovanú informáciu sprístupniť. Podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu zápisom v spise, ktorým povinná osoba poskytne žiadateľovi požadované informácie, je podľa § 18 ods. 1 vylúčené. Smernica však požaduje zabezpečiť prístup k opravnému postupu aj žiadateľovi, ktorý sa domnieva, že jeho žiadosť o informáciu bola, i keď len čiastočne, ignorovaná, nebola zodpovedaná primerane alebo sa s ňou nenakladalo v súlade s ukladanými povinnosťami. Priznáva tak nárok na opravný prostriedok aj žiadateľovi, ktorému síce boli niektoré informácie sprístupnené, ale v istej časti bola jeho žiadosť ignorovaná alebo nedostal niektorú z informácií, teda jeho žiadosť bola zodpovedaná neprimerane. Infozákon ho však prisudzuje len žiadateľovi, ktorému bolo odmietnuté sprístupniť informácie. Spôsob transpozície textu smernice teda výrazne oklieštuje prístup k spravodlivosti, ktorý je súčasťou tretieho piliera Aarhuského dohovoru a s ktorým v rovnakom rozsahu ráta i smernica 2003/4/ES. Treba zároveň dodať, že keďže Infozákon obsahuje len veľmi stručnú špeciálnu úpravu inštitútu opravných prostriedkov, nie je vylúčené subsidiárne použitie Správneho poriadku.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> IKRÉNYI, P. a kol.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 361.

<sup>4</sup> IKRÉNYI, P. a kol.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 374.



Posledným dôležitým ustanovením, ktoré slovenský zákonodarca zo znenia smernice 2003/4/ES akosi opomenul transponovať do niektorého zo spomínaných zákonov je požiadavka na kvalitu informácií o životnom prostredí podľa čl. 8 smernice.

Každá informácia, ktorú orgány verejnej správy vypracovávajú alebo je vypracovaná v ich mene, má spĺňať tri základné vlastnosti. Má byť aktuálna, presná a porovnateľná. Pri extenzívnom prístupe k výkladu tohto ustanovenia možno tvrdiť, že požiadavka na spomenuté atribúty smeruje na všetky informácie, ktoré povinné osoby musia spracovať pri ich zhromažďovaní a šírení, teda na všetky informácie o životnom prostredí s obsahom a vo formách tak, ako to vymedzuje smernica vo výklade pojmov a v čl. 7 ods. 2.

## 2. Transpozícia smernice 2003/4/ES do českého právneho poriadku

Český zákonodarca pri implementácii smernice 2003/4/ES postupoval odlišne ako slovenský. Jej ustanovenia preberá komplexný zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informácie o životnom prostredí, novelou pod č. 6/2005 Sb. Tento zákon implementuje aj smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2007/2/ES o zriadení Infraštruktúry pre priestorové informácie v Európskom spoločenstve (Inspire). Z hľadiska prístupu k informáciám upravuje šírenie informácií o životnom prostredí, aj ich sprístupňovanie na základe žiadosti. Navyše upravuje aj podmienky výkonu práva na včasné a úplné informácie o životnom prostredí, ktoré garantuje čl. 35 odst. 2 Listiny základných práv a svobod.

Je tak skutočne súhrnným predpisom, ktorý je v oblasti práva na informácie o životnom prostredí *lex specialis* vo vzťahu ku všeobecnému zákonu č. 106/1999 Sb. o slobodnom prístupe k informáciám (tzv. Infozákon). Potvrďuje to ustanovenie § 2 ods. 3 spomínaného zákona, ktorý ustanovuje, že tento zákon sa nevzťahuje na poskytovanie informácií, pokiaľ ich poskytovanie upravuje „zvláštny zákon“. Najmä ak upravuje vybavenie žiadosti vrátane ich náležitostí a spôsobov podania, lehôt, opravných prostriedkov a spôsobov poskytnutia informácií. Zákon č. 123/1998 Sb., na ktorý odkazuje, tieto požiadavky spĺňa.

Vo veci opravných prostriedkov zákon odkazuje na Správny rád a Súdny rád správny, napriek tomu, že zákon č. 106/1999 Sb. v § 16 a 16a upravuje opravné prostriedky vo veciach odopretia prístupu k informáciám dostatočne na to, aby zákon č. 123/1998 Sb. v tejto veci odkazoval priamo na jeho ustanovenia, tak ako to robí slovenský zákon č. 205/2004 Z. z. vo vzťahu k sprístupňovaniu informácií na žiadosť. Český Infozákon, okrem odvolania proti odmietnutiu žiadosti v § 16a, upravuje možnosť podať sťažnosť na postup pri vybavovaní žiadosti o informácie v prípadoch, ak žiadateľ:

- a) nesúhlasí s vybavením žiadosti odkázaním na zverejnenú informáciu,

- b) po uplynutí lehoty nedostal požadovanú informáciu alebo nebolo vydané rozhodnutie, ktorým by bola jeho žiadosť zamietnutá,
- c) bola poskytnutá informácia iba čiastočne bez toho, aby bolo o zbytku žiadosti vydané odmietavé rozhodnutie.

Ide o požiadavky, ktoré na opravné prostriedky kladie aj smernica 2003/4/ES. Český zákon č. 123/1998 Sb. však v záležitostiach súdnej ochrany odkazuje na Správni řád a Soudní řád správní a vzhľadom k tomu, že je ponímaný ako komplexná úprava, vychádzajú z jeho charakteru a aj z § 2 ods. 3 Infozákona, je subsidiárne použitie Infozákona v tejto časti vylúčené. Potvrďuje to i Korbel v komentári k zákonu č. 123/1998 Sb., kde tvrdí, že pokiaľ bude požadovaná informácia vyhodnotená ako informácia o stave životného prostredia či prírodných zdrojov, bude povinný subjekt postupovať výhradne podľa tohto zákona a Infozákon aplikovať vôbec nebude. Ďalej podotýka, že tento zákon je tzv. komplexnou úpravou práva na informácie, pretože samostatne upravuje všetky aspekty poskytovania a odopierania informácií a použitie všeobecného zákona č. 106/1999 Sb. (Infozákon) vedľa neho nie je treba.<sup>5</sup> Žiadateľovi tak zostáva len možnosť podať odvolanie proti zamietavému rozhodnutiu a mimoriadne opravné prostriedky tak, ako ich upravuje Správni řád. V prípade ak žiadateľ využije riadny opravný prostriedok, môže, opäť iba proti rozhodnutiu o odopretí sprístupniť informáciu podať žalobu na správny súd. Opravný prostriedok proti nesprávnemu pozitívnemu vybaveniu žiadosti teda nie je dostupný. Názor právnej vedy sa pritom uberá tým smerom, že za jednoduchšiu považuje možnosť v takomto prípade podať novú žiadosť.

Český zákon o práve na informácie o životnom prostredí sa mierne odlišuje v úprave zoznamu, ktorý tvorí demonštratívny výpočet informácií o životnom prostredí. Dá sa povedať, že zákonodarca tu vystupuje extenzívne, keď k takýmto informáciám, v porovnaní so smernicou 2003/4/ES, zaraďuje aj informácie o využívaní prírodných zdrojov a jeho dôsledkoch na životné prostredie, o vplyvoch stavieb, činností, technológií a výrobkov na životné prostredie a verejné zdravie a tiež o správnych konaniach vo veciach životného prostredia. Informáciami o správnych konaniach sú podľa komentára k tomuto zákonu predovšetkým informácie, ktoré sú uvedené v správnom spise.<sup>6</sup> Znamená to, že na základe tohto zákona je možné sa domáhať prístupu k spisovým informáciám aj bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu, čo bola dovtedy jediná možnosť, keďže Správni řád umožňuje na základe § 23 ods. 2 nahliadať do správnych spisov bez preukázania odôvodnenosti svojej požiadavky iba účastníkom konania a ich zástupcom.

<sup>5</sup> KORBEL, F. a kol.: *Právo na informácie. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha : Linde Praha. a. s., 2005, s. 71.

<sup>6</sup> KORBEL, F. a kol.: *Právo na informácie. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha : Linde Praha. a. s., 2005, s. 239.

Za informácie o životnom prostredí považuje zákon aj zdroje informácií o stave životného prostredia a prírodných zdrojov. Napriek tomu, že tento zoznam je iba demonštratívny, smeruje k maximálnej možnej informačnej transparentnosti vo veciach súvisiacich so životným prostredím, a to úspešnejšie než zoznam slovenského zákonodarcu v zákone č. 205/2004 Z. z.

Mierne odlišne je koncipovaný aj výpočet obmedzení prístupu k informáciám.

Úprava v slovenskom Infozákone v § 8 – 13 vymedzuje jednak obmedzenia vyplývajúce z ochrany utajovaných skutočností, ochrany osobnosti a osobných údajov a ochrany obchodného tajomstva a jednak ďalšie možnosti obmedzenia prístupu k informáciám.

Český zákon č. 123/1998 Sb. v § 8 obmedzenia rozdeľuje do troch skupín. V prípade prvej skupiny ide o odopretie prístupu k informáciám, pokiaľ to vylučujú predpisy o ochrane utajovaných informácií, ochrane osobných alebo individuálnych údajov a ochrane osobnosti, o ochrane duševného vlastníctva a predpis o ochrane obchodného tajomstva. V týchto prípadoch ide o obligatórne odopretie prístupu. Vo zvyšných dvoch skupinách prípadov ide o fakultatívne odopretie prístupu k informáciám o životnom prostredí.

Podľa tohto zákona môže byť sprístupnenie informácií odmietnuté, aj ak je žiadosť formulovaná provokatívne alebo obštrukčne alebo ak žiadateľ požadovanú informáciu má preukázateľne k dispozícii. Prvý prípad nachádzame aj v znení smernice 2003/4/ES ako zjavne nerozumná žiadosť (z anglického „manifestly unreasonable“) a ide o prípady, keď by zbytočné požadovanie veľkého množstva informácií bez zjavného významu alebo iné podobné konanie mohlo spôsobovať poruchy v práci povinných osôb. Na druhej strane aj individuálne skúmanie, či sú dostatočne naplnené podmienky pre takéto odmietnutie žiadosti, môže ľahko viesť ku obštrukciám. Druhý prípad spočíva najmä v situáciách, kedy dochádza k opätovnému nezmenenému žiadaniu informácií, ktoré dožadujúca sa osoba už predtým obdržala. Takýto dôvod odopretia sprístupnenia informácie ide nad rámec smernice 2003/4/ES a jeho používanie zo strany povinných osôb by mohlo viesť k rozporu so smernicou, ktorá takýto dôvod odmietnutia žiadosti nepozná. Žiadateľ totiž požadovanú informáciu už nemusí mať k dispozícii alebo len chce jednoducho porovnať, či v danom prípade nedošlo k akejkoľvek zmene.

Dôležité ustanovenie smernice 2003/4/ES, ktoré nenájdeme ani v českej úprave prístupu k informáciám o životnom prostredí, je ustanovenie týkajúce sa kvality informácií o životnom prostredí. Jeho účelom je vytvorenie štandardu, ktorý vyžaduje naplnenie troch základných požiadaviek na vlastnosti sprístupňovaných a šírených informácií.

### 3. Transpozícia smernice 2003/4/ES do írskeho právneho poriadku

Do írskeho právneho poriadku bola smernica transponovaná predpisom S.I. No. 133/2007 (ďalej len „Predpis 133/2007“) s účinnosťou od 1. mája 2007, ktorý bol neskôr novelizovaný predpismi S.I. No. 662/2011 a S.I. No. 615/2014. Tento nahradil predchádzajúci predpis z roku 1998, ktorý bol jeho vstupom do platnosti zrušený.

V prípade tohto predpisu sa častejšie stretávame s doslovným spôsobom preberania textu smernice. Platí to pre takmer všetky hlavné ustanovenia, aj keď nie v úplne rovnakej chronológii. Zákonodarca totiž zvolil mierne odlišnú postupnosť jednotlivých ustanovení.

Predpis začína výkladom pojmov. V tejto prvej časti si môžeme všimnúť, že zákonodarca okrem rovnakých troch kategórií povinných osôb do znenia Predpisu 133/2007 pripája aj výpočet subjektov, ktoré táto definícia zahŕňa. V čl. 3 ods. 3 navyše ustanovuje, že slovo alebo výraz použitý v tomto Predpise, použitý tiež v smernici 2003/4/ES má v tomto Predpise rovnaký význam ako v smernici. Preberá tak aj definície ostatných pojmov smernice, ktoré text Predpisu priamo nevyvedzuje.

Článok 5 ustanovuje povinným osobám všeobecnú povinnosť informovať verejnosť o ich právach na základe tohto Predpisu a smernice 2003/4/ES a poskytovať informácie a súčinnosť pri ich uplatňovaní a vynaložiť primerané úsilie na udržiavanie informácií o životnom prostredí, ktoré majú alebo sú pre ne uchovávané vo forme alebo spôsobom, aby boli ľahko reprodukovateľné a dostupné prostredníctvom informačných technológií alebo iných elektronických prostriedkov. Druhú zo spomenutých povinností možno stotožniť s povinnosťou šírenia informácií podľa čl. 7 smernice 2003/4/ES, no jej znenie vynecháva formuláciu „s úmyslom ich aktívne a systematicky na verejnosti šíriť“ (z angl. *“active and systematic dissemination”*), ktoré používa smernica a ktoré doslovne preberá aj slovenský zákon č. 205/2004 Z. z.

Novela z roku 2011 doplnila čl. 5 ods. 1 o dve ďalšie povinnosti. V písm. c): je to povinnosť zaručiť, aby informácie o životnom prostredí, ktoré vytvárajú povinné osoby alebo sú pre ne vytvárané, boli aktuálne, presné a porovnateľné. Došlo teda k transpozícii požiadavky na kvalitu informácií o životnom prostredí tak, ako ju ustanovuje smernica 2003/4/ES v čl. 8 a ktorú slovenská aj česká transpozícia opomína, čím zlyháva v snahe zabezpečiť, aby takéto informácie mali požadovanú kvalitu v štandarde, ktorý smernica zavádza. V písm. d) je to potom povinnosť viesť registre a zoznamy informácií o životnom prostredí, ktoré majú povinné osoby k dispozícii, a zabezpečiť informovanosť o miestach, kde možno takéto informácie nájsť. Spomínaná novela zároveň zavádza do znenia Predpisu 133/2007 čl. 5

ods. 2, ustanovujúci minimálny výpočet informácií o životnom prostredí, ktoré podliehajú aktívnemu šíreniu, tak ako je obsiahnutý v čl. 7 ods. 2 smernice 2003/4/ES. V porovnaní s požiadavkami smernice pritom nezahŕňa správy o stave životného prostredia, povolenia a environmentálne dohody s významným vplyvom na životné prostredie, ani štúdie vplyvov naň a rizikových posudkov. V tomto ohľade môžeme hovoriť o zlyhaní írskej legislatívy v zavedení minimálneho štandardu aktívne šírených informácií o životnom prostredí tak, ako to vyžaduje smernica.

Novela Predpisu 133/2007 z roku 2011 preberá čl. 7 ods. 4 smernice, ktorý ukladá povinným osobám povinnosť okamžitého a bezodkladného šírenia všetkých nimi alebo pre nich zhromažďovaných informácií o životnom prostredí, ktoré by umožnili odvrátiť alebo zmierniť nebezpečenstvo hroziace ľudskému zdraviu alebo životnému prostrediu. Ide o ustanovenie smernice, ktoré v slovenskej a českej transpozícii chýba, a to napriek tomu, že sleduje predchádzanie alebo znižovanie nebezpečenstva hroziaceho ľudskému zdraviu a životnému prostrediu.

Sprístupňovanie informácií o životnom prostredí na žiadosť upravuje Predpis 133/2007 v čl. 6 – 10. Článok 6 ustanovuje formálne a obsahové náležitosti žiadosti. Článok 7 upravuje povinnosť sprístupňovať žiadateľom informácie o životnom prostredí a lehoty v ktorých je tak treba urobiť. Ustanovuje tiež požiadavku na zachovanie formy, v ktorej sa informácia žiada sprístupniť, náležitosti odmietnutia žiadosti a postúpenie žiadosti. Články 8 a 9 ustanovujú výnimky z povinnosti sprístupniť informácie o životnom prostredí. K ich transpozícii zákonodarca pristupuje doslovným prebratím z textu smernice 2003/4/ES. Článok 10 ustanovuje, v ktorých prípadoch nie je možné výnimky uplatniť a ukladá povinnosť posudzovať každú žiadosť individuálne, tak ako to požaduje aj smernica.

Články 11 až 13 upravujú dostupné opravné prostriedky, a to ich priamym vymedzením v texte Predpisu 133/2007 na rozdiel od slovenskej a českej právnej úpravy, ktoré v oblasti právnej ochrany len odkazujú na všeobecné právne predpisy. Podľa čl. 11 ods. 5 sa možno preskúmania rozhodnutia domáhať nielen v prípade odmietavého rozhodnutia, ale aj v prípadoch, ak bola žiadosť zamietnutá s tvrdením, že osoba, ktorej bola žiadosť adresovaná, nie je povinnou osobou, v prípadoch neprimeraného zodpovedania alebo ak so žiadosťou nebolo nakladané v súlade s ustanoveniami článkov 3, 4 alebo 5 smernice 2003/4/ES. Podľa čl. 12 sa žiadateľ, ktorý sa domnieva, že bol rozhodnutím povinnej osoby o odmietnutí žiadosti o sprístupnenie informácií poškodený na svojich právach alebo aj osoba iná ako žiadateľ, ak môže byť takýmto rozhodnutím poškodená, môže obrátiť so žiadosťou o preskúmanie takéhoto rozhodnutia na Komiséra pre informácie o životnom prostredí (z angl. *“Commissioner for Environmental Information”*). Po novele z roku 2011 môže tento opravný prostriedok podať aj tretia strana. Podľa

čl. 13 sa žiadateľ nespokojný s rozhodnutím Komiséra alebo iná osoba dotknutá rozhodnutím Komiséra môže proti tomuto rozhodnutiu odvolať na súd.

Posledný čl. 15 upravuje výšku poplatkov. Doslovne preberá ustanovenia smernice 2003/4/ES, ktoré ustanovujú, že poplatok za sprístupnenie informácií o životnom prostredí nesmie prevýšiť primeranú sumu.

Novela z roku 2011 doplnila pôvodný článok 15 ods. 1 tak, že za prístup do verejných registrov alebo zoznamov ani za nazeranie do požadovaných informácií na mieste sa poplatok nevyberá. Zároveň oprávňuje vyberať poplatok pokrývajúci vyhotovenie kópií informácií.

Írsku transpozíciu smernice 2003/4/ES možno ohodnotiť ako obsahovo najkomplexnejšiu a najprehľadnejšiu, bez zbytočného odkazovania a bez potreby subsidiárneho uplatňovania všeobecných predpisov. Zároveň je najdôkladnejšou v preberaní jednotlivých ustanovení Smernice, keď prevažne doslovne transponuje ich znenie do znenia vnútroštátneho predpisu.

#### 4. Transpozícia smernice 2003/4/ES do britského právneho poriadku

Transpozícia smernice do britského právneho poriadku sa vykonala predpisom s označením S.I. 2004/3391<sup>7</sup> s účinnosťou od 1. januára 2005, ktorý spolu so Zákonom o slobode informácií z r. 2000 tvoria tandem predpisov garantujúcich prístup k informáciám.

Z hľadiska spôsobu transpozície textu smernice 2003/4/ES zákonodarca postupoval obdobne ako je tomu v prípade slovenskej transpozície. Viac-menej doslovne preberá ustanovenia upravujúce aktívne šírenie a sprístupňovanie informácií o životnom prostredí a ostatné s nimi súvisiace ustanovenia, pričom v časti právnej ochrany odkazuje na všeobecný predpis, ktorým je britský Zákon o slobode informácií z roku 2000.<sup>8</sup> Ten upravuje špecifické opravné prostriedky proti zamietnutiu žiadosti o sprístupnenie požadovaných informácií.

Článok 2 obsahuje definície pojmov používaných v Predpise vrátane definície informácie o životnom prostredí, ktorá je rovnaká ako v prípade smernice 2003/4/ES. Zároveň čl. 2 ods. 5 ustanovuje, že mimo definícií obsiahnutých v tomto článku, všetky pojmy, ktoré používa smernica v rovnakom význame preberá i tento Predpis, rovnako ako to robí jeho írsky ekvivalent.

Druhá časť Predpisu upravuje šírenie informácií o životnom prostredí a povinnosť sprístupňovať informácie o životnom prostredí na žiadosť. V rozsahu minimálneho výpočtu šírených informácií odkazuje Predpis na čl. 7 ods. 2 smernice 2003/4/ES, čím dochádza k prevzatíu rovnakého minimálneho štandardu ako

<sup>7</sup> V zahraničnej literatúre citovaný ako Environmental Information Regulations 2004 (S.I. 2004 No. 3391).

<sup>8</sup> V zahraničnej literatúre citovaný ako Freedom of Information Act 2000 (2000 Chapter 36).

zavádza smernica a možno takýto prístup považovať za dôslednejší ako tomu je v prípade írskej transpozície smernice.

Článok 5 v ods. 4 obsahuje požiadavku na kvalitu informácií, ktorú zavádza smernica 2003/4/ES v čl. 8 ods. 1 a tiež ukladá povinným osobám na požiadanie sprístupniť informácie o postupoch a metódach použitých pri zostavovaní informácií alebo poukázať na štandardizovaný postup, ktorý použili. Tieto ustanovenia, no najmä požiadavky na kvalitu informácií o životnom prostredí v slovenskej aj českej transpozícii chýbajú.

Predpis rozdielne upravuje lehoty na vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácií, keď ukladá povinnosť sprístupniť informácie najviac do 20 pracovných dní od prijatia žiadosti na rozdiel od štandardnej mesačnej lehoty požadovanej smernicou 2003/4/ES. Zároveň umožňuje predĺžiť túto lehotu na 40 pracovných dní ak kvôli objemu a komplexnosti požadovaných informácií nemožno dodržať pôvodnú lehotu.

Predpis rovnako ako smernica umožňuje spoplatniť sprístupnenie požadovaných informácií len do výšky primeraných a opodstatnených nákladov, pričom umožňuje povinným osobám požadovať zaplatenie úhrady vopred a zároveň im umožňuje nesprístupniť požadované informácie v prípade, ak k úhrade nedôjde do 60 pracovných dní od predloženia žiadosti na úhradu nákladov. Článok 8 ods. 6 zároveň ustanovuje, že čas medzi doručením žiadosti na úhradu nákladov a ich úhradou sa nezapočítava do lehoty 20, resp. 40 pracovných dní na vybavenie žiadosti. Uplatňovaním týchto ustanovení môže ľahko dôjsť k prekračovaniu požadovaných lehôt na sprístupnenie informácií a tým následne k porušovaniu povinnosti sprístupniť informácie tak ako ju ustanovuje smernica 2003/4/ES.

Aj napriek tomu, že Predpis priamo neobsahuje úpravu opravných prostriedkov, ale len odkazuje na Zákon o slobode informácií, upravuje v čl. 11 možnosť vzniesť námietky voči vybaveniu žiadosti u povinnej osoby, ktorej bola žiadosť smerovaná, ak sa zdá, že povinná osoba nesplnila požiadavky tohto Predpisu vo vzťahu k žiadosti. Povinná osoba je následne povinná prehodnotiť námietky (prípadne predložené dôkazy) a najneskôr do 40 pracovných dní vydať rozhodnutie, či splnila požiadavky na vybavenie žiadosti. Ide o akési vlastné preskúmanie správnosti vybavenia žiadosti. V našom právnom systéme ho možno prirovnať k autoremedúre, v ktorej rámci súd, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, ho sám opraví, a to najmä v prípadoch, ak sa odvolaniu proti takémuto rozhodnutiu vyhovie v plnom rozsahu.

Článok 12 ustanovuje výnimky z povinnosti sprístupniť informácie o životnom prostredí, ktoré v plnom rozsahu preberá zo znenia smernice 2003/4/ES. Odmietnutie sprístupniť informácie v mene ochrany osobných údajov upravuje v pomerne rozsiahlom osobitnom článku 13. V článku 12 ods. 1 pod písm. b)

zároveň umožňuje odmietnuť sprístupnenie informácií, ak zo všetkých okolností prípadu vyplýva, že verejný záujem na odmietnutí prevažuje nad sprístupnením informácií.

Piata časť Predpisu upravuje okrem iného aj vymáhanie a odvolanie a priestupok pozmeňovania záznamov s úmyslom zabrániť sprístupňovaniu informácií. V článku 18 vo vzťahu k vymáhaniu a odvolaniu zákonodarca odkazuje na Zákon o slobode informácií z r. 2000 v tom, že jeho úprava sa použije rovnako aj na účely tohto Predpisu, avšak s nižšie obsahnutými úpravami a obmenami, ktoré pomerne výrazne zasahujú do znenia ustanovení, na ktoré odkazujú a činia ich spôsobiljšími na aplikáciu pre účely právnej ochrany prístupu k informáciám o životnom prostredí. Spôsob, akým k tomuto odkazu zákonodarca pristupuje, považujeme za nadštandardný v porovnaní s jednoduchým odkazom, ktorý používa napríklad slovenský zákonodarca. Takouto "úpravou na mieru" možno efektívne zabrániť vzniku legislatívnych medzier v právnej úprave alebo riziku nesprávnej či neúplnej transpozície smerníc, z dôvodu všeobecnosti odkazovaných predpisov.

Štvrtá a piata časť Zákona o slobode informácií z r. 2000 upravuje možnosť obrátiť sa na Komisára pre informácie so žiadosťou o preskúmanie, či žiadosť bola vybavená v súlade s požiadavkami kladenými čl. 4 až 15 Predpisu, a tiež možnosť podať odvolanie na súd proti rozhodnutiu Komisára, ktorá prináleží žiadateľovi o informácie, ako aj povinným osobám. Žiadosť o preskúmanie vybavenia žiadosti možno, usudzujúc na základe znenia príslušného ustanovenia, podať nielen proti zamietavému rozhodnutiu, ale aj v prípade ignorovania, bezdôvodného zamietnutia alebo neprimeraného zodpovedania. V dôsledku toho tento opravný prostriedok spĺňa požiadavky smernice 2003/4/ES. Navyše predpis mimo tejto časti upravuje možnosť podania námietok k vybaveniu žiadosti, ktoré vedú k vlastnému preskúmaniu rozhodnutia povinnou osobou a naplňajú aj túto požiadavku smernice. Predpis zabezpečuje aj prístup k opravnému prostriedku pred súdom, ktorým je v tomto prípade tribunál ustanovený pôvodne Zákomom o ochrane osobných údajov z r. 1998.

### Záver

Z porovnania transpozície smernice 2003/4/ES do vnútroštátnych právnych poriadkov daných krajín vyplýva, že sa v praxi môžeme stretnúť s niekoľkými rôznymi postupmi pri transpozícii. Prvým je transpozícia ustanovení smernice prostredníctvom viacerých právnych predpisov, druhým je prevzatie textu smernice do jedného zákona, ktorý prípadne v určitej časti odkazuje na použitie všeobecnejšieho predpisu a tretím je vytvorenie samostatného komplexného predpisu spĺňajúceho všetky požiadavky kladené smernicou.



K prvému prístupu možno priradiť slovenskú transpozíciu, druhý typ prístupu je charakteristický pre britskú a rovnako tak i pre českú transpozíciu smernice 2003/4/ES a pod tretí spôsob transpozície možno zaradiť írsku transpozíciu.

Na to aby došlo k náležitej transpozícii smernice, je potrebné, aby členský štát včas prijal potrebné transpozíčné opatrenie, ktoré by okrem včasnosti a náležitej formy najmä správne premietalo obsah smernice. Dôležitou požiadavkou na transpozíciu, ktorú svojou činnosťou potvrdil aj SDEÚ v rozsudku vo veci C-197/96 Komisia proti Francúzsku je, že smernice musia byť transponované do národného právneho poriadku spôsobom garantujúcim plnú aplikáciu smernice dostatočne jasným a presným spôsobom a to tak, že kde smernica vytvára práva jednotlivcov, dotknuté osoby môžu zistiť úplný rozsah týchto svojich práv a spoľahnúť sa na ne pred vnútroštátnymi súdmi.<sup>9</sup>

Aj keď doslovná transpozícia smernice nie je povinnosťou ani pravidlom, v mnohých prípadoch sa ukazuje ako veľmi vhodný spôsob preberania ustanovení smerníc do vnútroštátnych právnych poriadkov. Iba v častiach, kde sú ustanovenia smernice príliš všeobecné a neadresné, ako je tomu v prípade smernice 2003/4/ES pri opravných prostriedkoch, je potreba širšej a komplexnejšej úpravy. Túto podmienku najlepšie naplňa írsku transpozícia, vhodnú formu úpravy však zvolil aj britský zákonodarca.

Slovenskému zákonodarcovi možno vytknúť najmä opomenutie transpozície niektorých dôležitých ustanovení smernice, na ktoré poukazujeme v kapitole I. Ďalším nedostatkom slovenskej transpozície je nedostatočné naplnenie požiadavok na opravné prostriedky. Za príklad možno dať prístup írskeho zákonodarcu, ktorý priamo v transpozíčnom predpise zahrnul aj požadované prostriedky právnej ochrany bez nutnosti odkazovať na všeobecný predpis.

Českému zákonodarcovi možno naopak vytknúť len málo. Jeho právna úprava v oblasti prístupu k informáciám o životnom prostredí je komplexnejšia a prehľadnejšia v porovnaní so slovenskou. Za nesprávne rozhodnutie považujeme vylúčenie subsidiárneho účinku vo vzťahu k Infozákonu, tak ako naň poukazujeme v II. kapitole, najmä vo vzťahu k opravným prostriedkom v súvislosti so žiadosťou o sprístupnenie informácií, ktorú pre účely transpozície smernice naplňa lepšie, ako všeobecné správne predpisy, na ktoré v tejto časti odkazuje.

<sup>9</sup> KRÄMER, L.: *Casebook on EU Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing, 2002. s. 76

**Použitá literatúra**

IKRÉNYI, P. a kol.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.

KARAS, V. – KRÁLIK, A.: *Právo Európskej únie*. Praha : C. H. Beck, 2012.

KRÄMER, L.: *Casebook on EU Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing, 2002.

KRÁL, R.: *Transpozice a implementace smerníc ES v zemích EU a ČR*. Praha : C. H. Beck, 2002.

KORBEL, F. a kol.: *Právo na informácie. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informácie o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha : Linde Praha. a. s., 2005.

WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občanov

**Internetové zdroje**

FREEDOM OF INFORMATION ENVIRONMENTAL PROTECTION. Statutory instruments 2004 No. 3391 – dostupné na: <[http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/pdfs/uksi\\_20043391\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/pdfs/uksi_20043391_en.pdf)>

*Legislative background for accessing environmental information*. 2015 – dostupné na: <[http://www.citizensinformation.ie/en/reference/legislative/legislative\\_background\\_for\\_accessing\\_environmental\\_information.html](http://www.citizensinformation.ie/en/reference/legislative/legislative_background_for_accessing_environmental_information.html)>

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007. S.I. No. 133/2007. dostupné na: < <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2007/si/133/made/en/pdf>>

European Communities (Access to Information on the Environment) (Amendment) Regulations 2011. S.I. No. 662/2011. dostupné na: < <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/si/662/made/en/pdf>>

European Communities (Access to Information on the Environment) (Amendment) Regulations 2014. S.I. No. 615/2014. dostupné na: < <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/si/615/made/en/pdf>>

**Kľúčové slová**

transpozícia, smernica, prístup k informáciám, informácia o životnom prostredí

**Abstrakt**

Transpozícia a implementácia smerníc Európskej únie je dôležitým nástrojom harmonizácie vnútroštátneho práva členských štátov s úniovým právom. Príspevok sa zaoberá komparáciou transpozície Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí do právnych poriadkov vo vybraných európskych štátoch. Autor v jednotlivých kapitolách príspevku analyzuje spôsob transpozície smernice na Slovensku, v Čechách, Veľkej Británii a Írsku a jej dôslednosť a náležitosť. Snaží sa pritom poukazovať na nedostatky pri preberaní jednotlivých ustanovení a ich možné následky. V závere autor zhŕňa získané poznatky na základe ktorých kategorizuje prístup zákonodarcu v jednotlivých krajinách k transpozícii smerníc a upozorňuje na najväčšie nedostatky transpozície na Slovensku a v Čechách.

**Kontakt****Mgr. Denis Bede**

*Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta*

*Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva*

*Hornopotočná 23*

*918 43 Trnava*

*Slovenská republika*

*email: [bede.denis@gmail.com](mailto:bede.denis@gmail.com)*

**COMPARISON OF THE TRANSPOSITION  
OF 2003/4/EC DIRECTIVE  
IN SELECTED MEMBER STATES OF THE EU**

**Abstract**

Transposition and implementation of EU directives is an important tool in harmonization of member states national legislation and European Union law. The paper deals with comparison of transposition of Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information into national legislation in chosen European countries. In particular sections of the paper the author analyzes a method of transposition of directive in Slovakia, Czech Republic, United Kingdom and Ireland and its consistency and appropriateness. At the same time the author tries to point out the shortcomings in transposition of particular regulations and their possible consequences. In conclusion author summarizes key findings and based on these findings categorizes different types of access of legislator in each of the selected states to directive transposition and points out the biggest shortcomings of transposition in Slovakia and Czech Republic.

**Key words**

transposition, directive, access to information, environmental information



**JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU****Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralese, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí**

*Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

Okurková sezóna. Tak lze nazvat srpen v souvislosti s činností Soudního dvora. Podobně jako jiné soudní instituce nevykazuje Soudní dvůr zcela konstantní měsíční výkon, ale střídá silnější a slabší období. To platí po celý rok právě s výjimkou srpna, protože tehdy padá počet ukončených věcí na jednotky nebo rovnou na nulu. Tomuto období tradičně předchází naopak vyšší počet ukončených věcí, a to přirozeně i v oblasti ochrany životního prostředí. Některé z těchto nedávných rozsudků navíc poskytují vhodnou příležitost pro návrat k tématům a judikatorním liniím, které jsem zmínil v minulých číslech časopisu. V dalším textu se budu také více věnovat rozhodnutím, která vypovídají o specifické roli Unie při řešení vnitrostátních nebo mezistátních sporů.

Mimořádně, české vrcholné soudy si rovněž vybírají „klidnější“ období, většinou v červenci, v prosinci a často také v září. Počet rozhodnutých věcí se však zpravidla snižuje pouze o 15 % až 20 % oproti měsíčnímu průměru.

O tom, že nás čeká po klidnějším létě v mnoha směrech turbulentní podzim, pochybuje málokdo. Eskalovat bude například snaha Spojených států osvobodit se, slovy prezidenta Trumpa, z nespravedlivého režimu Pařížské dohody. Česká média sice svorně informovala, že Spojené státy od Dohody definitivně odstoupily, ovšem situace není tak jednoduchá, jak jsem uvedl v č. 41, a to s ohledem na lhůtu stanovenou pro stažení ratifikace. Probíhá tak hledání právní cesty k překonání tohoto omezení. Jediná zřejmá rychlejší možnost - opuštění panelu OSN pro klimatické změny - by představovala i s ohledem na současný postoj ostatních států (k dohodě se nepřipojily, pokud se nemýlím, pouze Nikaragua a Sýrie) brutální krok, který by ohrozil důvěryhodnost Spojených států na mezinárodní scéně. Pravděpodobnější se jeví snaha Spojených států zachovat si tvář, tedy postupně přislíbit alespoň nějaké závazky v boji proti klimatickým změnám, byť mimo režim Dohody, a v roce 2019 zahájit formální kroky ke stažení ratifikace. Tomuto postupu nasvědčuje i oficiální vyrozumění Spojených států, které koncem července dorazilo na sekretariát OSN.

V roce 2019 bude také končit mandát Junckerovy Komise, která se v současnosti snaží environmentální agendu spíše upozadovat, s výjimkou právě oblas-

ti ochrany před klimatickými změnami. Jak jsem zmínil v minulém čísle, Bílá kniha o budoucnosti Evropy,<sup>1</sup> která obsahuje několik scénářů jednorychlostní či vícerychlostní Unie, zmiňuje oblast ochrany životního prostředí pouze okrajově a neuvádí ji mezi oblastmi, ve kterých by bylo záhodno udržet či posílit stávající míru regulace, ale ani mezi oblastmi, u kterých připadá v úvahu zvolnění současného režimu. Zdá se, že namísto obecné diskuze o směřování Unie přinesla Bílá kniha paradoxně spíše rozpaky ohledně toho, co v ní chybí. Zásadní prohlášení však nejsou na pořadu dne zejména z důvodu jednání o podmínkách vystoupení Spojeného království z Unie. Přitom právě ve Spojeném království je osud transponované unijní legislativy v oblasti ochrany životního prostředí mimořádně horkým tématem<sup>2</sup> a žádosti o zachování unijních standardů volají po jasné deklaraci vedení Unie, že ze svých požadavků nesleví ani při vyjednávání o postupu podle čl. 50 SEU.<sup>3</sup> Přinejmenším ve dvou směrech bude muset Komise vyvinout větší aktivitu. První směřuje k Pařížské deklaraci, druhý k Aarhuské úmluvě.

Vyvíjet se totiž bude i spor o soulad unijní úpravy a související judikatury Soudního dvora se závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy. V posledních číslech časopisu jsem psal o neústupnosti Komise a reakci Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy, který zveřejnil své závěry, podle kterých Evropská unie porušuje závazek umožnit veřejnosti účinný přístup k soudní ochraně.<sup>4</sup> Pomyslný míč se tak dostal zpět do rukou Unie, konkrétně Rady, která rozhoduje o postoji Unie ve vztahu k jednání smluvních stran Úmluvy a která musela poměrně rychle jednat vzhledem blížícímu se termínu nadcházejícího šestého zasedání smluvních stran. To se bude konat již v září 2017 v černohorské Budvě. V polovině července proto Rada rozhodnutí o postoji přijala, a to jednomyslně hlasy všech členských států. Podle rozhodnutí<sup>5</sup> Evropská unie přijímá návrh Aarhuského rozhodnutí, s výhradou některých změn, které mají mimo jiné vyjasnit, že zasedání smluvních stran nemá v úmyslu požadovat, aby EU zasahovala do nezávislosti své soudní moci. Jedná se o reakci na apel Výboru, aby Soudní dvůr změnil svůj přístup k po-

<sup>1</sup> Bílá kniha o budoucnosti Evropy Úvahy a scénáře pro EU27 v roce 2025, COM 2017(2025) final.

<sup>2</sup> Viz např. House of Lords, European Union Committee, 12<sup>th</sup> Report of Session 2016 – 17, HL Paper 109, 14. 2. 2017, dostupné na: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/109/109.pdf>

<sup>3</sup> Není bez zajímavosti, že Spojené království stále ještě čelí řízení o porušení povinnosti v několika oblastech ochrany životního prostředí (kvalita ovzduší, odpadové hospodářství a ochrana mořských druhů).

<sup>4</sup> Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, ACCC/C/2008/32 (EU), Part II, 13. 3. 2017.

<sup>5</sup> Viz Návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie na šestém zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy ke věci týkající se plnění úmluvy ACCC/C/2008/3, 2017/0151 (NLE), dostupný na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11150-2017-INIT/cs/pdf>

suzování podmínek aktivní legitimity, respektive závěry, že souladu s Úmluvou je možné dosáhnout i změnou judikatury.

Za pozornost stojí, že zatímco členské státy zopakovaly respekt vůči mechanismu pro dohled nad dodržováním Úmluvy, Komise učinila prohlášení do zápisu z jednání Rady,<sup>6</sup> ve kterém se vyjádřila, že lituje postoje Rady a skutečnosti, že nebyl přijat návrh rozhodnutí, který připravila Komise a který zásadní závěry Výboru odmítá. Komise se tak nadále prezentuje jako obhájce současných poměrů a silný strážce Smluv. Těch Smluv, které byly přijaty vůli členských států, jejichž postoj, jak se ukázalo při prvním formálním hlasování, je přesně opačný. Komisi se tak zatím nevyplatila taktika posílit těžiště participace veřejnosti na vnitrostátní úrovni a zároveň uvolnit členským státům ruce při řešení jednotlivých případů (práce na směrnici o přístupu veřejnosti k soudní ochraně byly opět v pokročilé fázi přerušeny a nahrazeny přípravou interpretačních pomůcek).

Vyvažování zájmů Komise ze strany Rady nebo Parlamentu není ničím novým. Naposledy poté, co zveřejnila Komise na konci minulého roku obsáhlé, nicméně stále značně obecné sdělení k provádění Agendy 2030 a cílů udržitelného rozvoje,<sup>7</sup> vyzvala ji letos v červnu Rada, aby do poloviny roku 2018 vypracovala konkrétní prováděcí strategii, v níž stanoví harmonogramy, cíle a konkrétní opatření k provádění Agendy 2030 ve všech politikách EU. Komise by rovněž měla do poloviny roku 2018 identifikovat nedostatky, pokud jde o politiku, právní předpisy, řídicí strukturu pro horizontální soudržnost a způsoby provádění, na které se EU musí do roku 2030 intenzivněji zaměřit.<sup>8</sup> K této iniciativě se v zápětí přidal také Parlament.<sup>9</sup> Ten vyzývá Komisi k větší aktivitě v oblasti ochrany životního prostředí pravidelně. Například v dubnu přijal usnesení s cílem podnitit k přísnějším pravidelům dovozu palmového oleje do Evropské unie s ohledem na dopady evropské spotřeby na odlesňování a klimatické změny. Jedná se o první výslovný a jasně zaměřený krok Parlamentu v této oblasti.<sup>10</sup>

Co se týče přijaté ujednání právní úpravy, větší pozornost zasluhuje zpřísnění limitů znečištění ovzduší (v rámci LCP BREF) pro velké uhelné elektrárny, které bylo

<sup>6</sup> Prohlášení Komise ze dne 17. 7. 2017, 2017/0151 (NLE), dostupné na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11194-2017-ADD-1-REV-1/en/pdf>

<sup>7</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Další kroky k udržitelné evropské budoucnosti Evropské úsilí v oblasti udržitelnosti, 22. 11. 2016, COM/2016/0739 final.

<sup>8</sup> Závěry Rady. A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development, 20. 6. 2017, 10370/17.

<sup>9</sup> Usnesení Evropského parlamentu o budoucnosti Evropy a strategických prioritách pracovního programu Komise na rok 2018 (2017/2699(RSP))

<sup>10</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. dubna 2017 o palmovém oleji a likvidaci deštných pralesů (2016/2222(INI)).

koncem dubna přijato navzdory snahám několika členských států včetně České republiky. Snížené limity se týkají NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, prachových částic PM a poprvé také rtuti.<sup>11</sup>

Pokud jde o judikaturu ESLP, pokračuje příběh rozsudku ve věci A a B proti Norsku, o kterém jsem psal v č. 42 v souvislosti s uplatněním zásady *ne bis in idem* a přesahu závěrů Soudního dvora do oblasti trestání v právu životního prostředí. V rozsudku ze dne 18. 5. 2017 ve věci *Jóhannesson a ostatní proti Islandu* (č. 22007/11)<sup>12</sup> ESLP upřesnil podmínky odlišné situace, kdy se již může jednat o porušení zásady zákazu dvojího trestání (a tedy porušení čl. 4 Protokolu č. 7), neboť trestní stíhání trvá dlouho, takže je mezi ním a řízením ve správním trestání pouze malý časový překryv, a zároveň v trestním řízení probíhá samostatné shromažďování a hodnocení důkazů.<sup>13</sup>

A krátkou zmínku zasluhuje také rozhodnutí Stálého rozhodčího soudu (PCA) v Haagu, který v červnovém rozhodnutí vymezil přesný průběh celkem 670 km státních hranic mezi Slovinskem a Chorvatskem. Tím měl skončit spor, který se mezi oběma státy táhne od počátku devadesátých let. Většina území Piranského zálivu náleží podle rozhodnutí soudu Slovinsku, ovšem chorvatská strana ihned po vydání rozhodnutí oznámila, že jej nebude respektovat. Proč na tento případ poukazuji – Slovinci před soudem argumentovali rovněž svými historickými právy včetně výkonu ochrany životního prostředí.<sup>14</sup> Pro zajímavost dodám, že na chorvatském podání se podílel i profesor Philippe Sands (*Principles of International Environmental Law*).

Do kategorie svérázných případů, které se vyplatí sledovat, spadá americká kauza *Naruto et al v. David Slater*, která se v červenci dostala k ústnímu jednání před odvolacím soudem v San Franciscu. David Slater je fotografem divoké pří-

<sup>11</sup> BAT jsou k dispozici zde: [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds\\_id=51303&version=1&AttLang=en&db\\_number=1&docType=SUMMARY\\_RECORD](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds_id=51303&version=1&AttLang=en&db_number=1&docType=SUMMARY_RECORD)

<sup>12</sup> Rozsudek ESLP ze dne 18. 5. 2017 ve věci *Jóhannesson a ostatní proti Islandu* (č. 22007/11, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173498>).

<sup>13</sup> Závěry soudu dobře shrnuje tisková zpráva ze dne 18. 5. 2017, ECHR 157 (2017): „*The Court found that there was not a sufficiently close connection in substance and in time between the two sets of proceedings for them to avoid duplication. This was for two reasons in particular. First, there had been only a limited overlap in the timing of the two sets of proceedings. Their combined overall length had been about nine years and three months – yet they had only been conducted in parallel for a little more than a year. Mr Jóhannesson and Mr Jónsson had been indicted in the criminal proceedings in December 2008, 15 and 16 months after the Internal Revenue Board had issued its decisions upon their tax appeals. Second, there had been a separate collection and assessment of the evidence in the two sets of proceedings, because the police had conducted their own independent investigation. The applicants' liability had therefore been assessed by different authorities and courts in proceedings that were largely independent of each other.*“

<sup>14</sup> Viz např. Stálý rozhodčí soud. Conclusion of hearing in the arbitration between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia. 17. 6. 2014, dostupné z: <https://www.pcacases.com/web/sendAttach/241>



rody a Naruto je makakem, který si prostřednictvím Slaterova fotoaparátu pořídil sérii zdařilých autoportrétů (tzv. *selfie*), které v roce 2011 prostřednictvím internetu obletěly svět. V rovině ochrany autorských práv se případ vyvíjí dvěma směry. První souvisí se zveřejňováním fotografie jakožto nechránitelné na základě argumentu, že fotografovi nemůže svědčit autorské právo, protože fotografii nepořídil. Fotograf se domnívá, že přichází o zisk z prodeje fotografií, názory odborníků se různí. Ve druhé linii se organizace PETA soudí jménem makaka proti fotografovi, který fotografie použil ve vydané knize, i proti nakladatelství, které knihu vydalo. PETA se domnívá, že autorská práva svědčí makakovi. V této druhé linii rozhodl začátkem roku 2016 severokaliifornský soud v makakův neprospěch,<sup>15</sup> PETA se však proti rozhodnutí odvolala. A nedávné ústní jednání se týká právě tohoto odvolání. Pozoruhodné je, že bylo jednání vůbec nařízeno, protože makakovi zjevně nesvědčí právní subjektivita, ale to se právě PETA snaží změnit skrze ochranu duševního vlastnictví. Příslušný soudce na hru před médii přistoupil a při jednání svědomitě zkoumal různé aspekty případu, především tvrzení organizace, která uvádí, že jedná v pozici osoby blízké, a otázku, zda je Naruto opravdu dotčen, pokud mu není copyright přiznán. Rozhodnutí zatím nebylo vydáno a jediným výsledkem sporu zatím je, že fotograf oznámil bankrot a k jednání ani necestoval.<sup>16</sup> Poučení z celého případu je zřejmé: Nenechávejte foťák bez dozoru.

#### **C-441/17 R (*Komise v. Polsko*): Předběžné opatření ke kácení v polském Bělověžském pralesi**

Snaha o zachování unijních standardů za Lamanšským průlivem i spor mezi Portugalskem a Španělskem, o kterém bude řeč dále, vykazují jeden podstatný společný rys - vnímání Unie jako pojistky pro případ, že dojde k zásadnímu oslabování ochrany životního prostředí. Angličtí právníci včetně profesora Macroryho například dumají, jakým způsobem nahradit dozorcí roli Komise a mechanismus řízení před Soudním dvorem,<sup>17</sup> což lze považovat za obrovskou změnu oproti stavu před pouhým desetiletím, kdy byla Unie převážně vnímána jako nevídaný host, který se vměšuje do vnitrostátních záležitostí.

Podobná situace nastala v Polsku v souvislosti s kácením v Bělověžském pralesi. Jak je známo, chráněný prales na polsko-běloruských hranicích je zapsaný

<sup>15</sup> Naruto, et al. v. Slater, et al., no. 15-CV-04324 (N.D. Cal. January 28, 2016), odmítnutí žaloby dostupné z: <http://oldarchives.courthousenews.com/2016/01/29/monkey%20selfie.pdf>

<sup>16</sup> Viz např. Wong, J. C. Monkey selfie photographer says he's broke: „I'm thinking of dog walking“. *The Guardian*, 13. 7. 2017, dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/12/monkey-selfie-macaque-copyright-court-david-slater>

<sup>17</sup> Viz např. Laville, S. Lawyers plan to stop UK dropping EU rules on environment after Brexit. *The Guardian*, 3. 7. 2017, dostupné na: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/03/lawyers-plan-to-stop-uk-dropping-eu-rules-on-environment-after-brexit-taskforce-protections-law>

na seznamu Světového dědictví UNESCO, jeho součástí jsou stovky let staré duby a žijí v něm divocí zubři, rysí a vlci. Polské ministerstvo životního prostředí označilo těžební práce povolené v březnu 2016 za ochranná opatření s cílem ochrany stanovišť a druhů na území Bělověžského pralesa po kůrovcové kalamitě, neseťkalo se však s pochopením u organizace UNESCO ani u Komise, která podala k Soudnímu dvoru žalobu na Polsko pro porušení směrnice o stanovištích a ptačí směrnice spolu s návrhem na vydání předběžného opatření.

Usnesením z konce července (C-441/17 R)<sup>18</sup> Soudní dvůr návrhu Komise vyhověl a vydal předběžné opatření, kterým Polsku nařídil, aby přestalo s pracemi, dokud nebude rozhodnuto o žalobě Komise.

Věc je zajímavá z mnoha důvodů, z nichž je možné vypíchnout ty nejvýznamnější: Zaprvé dává Soudnímu dvoru příležitost, aby upřesnil pravidla posuzování různých mimořádných zásahů ve vztahu k ochraně území v síti Natura 2000, respektive aby objasnil podmínky využívání nejlepších vědeckých poznatků. Zadruhé dokládá, že je Komise ochotná vcelku pružně reagovat na vnitrostátní situaci, kdy dochází k závažnému poškozování životního prostředí. Zatřetí zasluhují pozornost úvahy soudu ohledně splnění podmínek vydání předběžného opatření. Začtvrté se dost pravděpodobně ukáže, jak naložit s členským státem, který předběžné opatření ignoruje, protože Polsko na požadavky Soudního dvora zatím nebere zřetel.<sup>19</sup> Prostředky k prosazení Unijního práva samozřejmě existují, nicméně se jedná o zcela novou situaci, se kterou se musí Unie vypořádat, podobně jako je tomu v případě houfně kritizované polské reformy soudnictví (zde alespoň s maďarským příkladem ohrožení demokratického státního uspořádání, ve vztahu k němuž bylo zahájeno řízení o porušení povinnosti letos v dubnu).

Soudní dvůr při posuzování návrhu na vydání předběžného opatření vyšel z toho, že přes absentující stanovisko Polska není možné na základě tvrzení Komise vyloučit, že by dotčené plochy měly být chráněny podle naturových směrnic a že prováděné činnosti nesplňují požadavky, které z těchto směrnic vyplývají. V takovém případě nemůže být ani vyloučena naléhavost navrhovaného předběžného opatření, zvláště jsou-li důsledky prováděných činností nevratné. A to nejen co se týče obnovy dřevin, ale také přeměny přirozeného lesa lesním hospodářstvím, což s sebou přináší nebezpečí ztráty biotopů vzácných druhů, včetně mnoha vzácných

<sup>18</sup> Usnesení ze dne 27. 7. 2017 *Komise v. Polsko* (C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:622).

<sup>19</sup> Rozhodnutí, která by řešila otázky spojené s nerespektováním závěrů Soudního dvora, se v poslední době mnoho neobjevuje, a to ani v oblastech mimo právo životního prostředí. Snad jedině rozsudek ve věci C-76/13 (*Portugalsko v. Komise*), ve kterém se Tribunál zabýval otázkou prokazování skutečnosti, že Portugalsko odstranilo závadný stav, za který mu byla Soudním dvorem v předchozím řízení uložena sankce. Viz rozsudek ze dne 28. 3. 2017 *Portugalsko v. Komise* (T-733/15, ECLI:EU:T:2017:225).

a vysoce ohrožených brouků. Z ničeho přitom podle soudu nevyplývá, že by odložení těchto činností do doby vynesení rozsudku ve věci mohlo ohrozit jejich účel.<sup>20</sup>

Závěry Soudního dvora nejsou obsahově nijak novátorské. Přelomová je však samotná jejich existence, respektive postup Komise. Při vší úctě k Bělověžskému pralesu, který pochopitelně zasluhuje přísnou ochranu, jsme byli v posledních letech svědky mnoha destruktivních zásahů, které bylo možné řešit podobným způsobem (příkladem budiž přetvoření španělské naturové oblasti Marina Isla de Valdecañas v turistický resort v průběhu desetiletých soudních sporů).

Předběžných opatření podle čl. 279 SFEU ovšem vydává Soudní dvůr jen velmi nízký počet, stejně jako je jen výjimečně některému rozhodnutí přiznán odkladný účinek podle čl. 278 SFEU. Účelem obou institutů je přitom podobně jako ve vnitrostátním právu zajistit plnou účinnost rozsudku ve věci samé, aby bylo zabráněno mezerám v právní ochraně.<sup>21</sup> Článek 104 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že návrhy na předběžná opatření musí označit předmět sporu, okolnosti, které dokládají naléhavost a rovněž skutkové i právní důvody, které *prima facie* (*fumus boni juris*) odůvodňují nařízení navrhovaných předběžných opatření. Tyto podmínky jsou kumulativní, takže předběžná opatření musí být zamítnuta, pokud jedna z nich není splněna.<sup>22</sup>

V rámci přezkoumání návrhu Soudní dvůr disponuje širokou mírou posuzovací pravomoci a může podle své vůle určit s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti projednávaného případu způsob, jakým mají být tyto rozdílné okolnosti ověřeny, jakož i pořadí tohoto přezkoumání.<sup>23</sup> Soudce (většinou předseda Soudního dvora) určený pro účely rozhodování o předběžném opatření rovněž případně přistoupí ke zvážení přítomných zájmů.<sup>24</sup> Otázka přípustnosti žaloby ve věci samé nesmí být v zásadě posuzována v rámci řízení o předběžném opatření, aby nebylo předjímano rozhodnutí ve věci samé. Je-li však v řízení o návrhu na předběžné opatření namítána zjevná nepřipustnost žaloby ve věci samé, na níž je návrh založen, může

<sup>20</sup> Body 16-21.

<sup>21</sup> Viz usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 3. 5. 1996 *Německo v. Komise* (C-399/95 R, ECLI:EU:C:1996:193, bod 46). Nebo usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 29. 1. 1997 *Antonissen v. Rada a Komise* [C-393/96 P (R), ECLI:EU:C:1997:42, bod 36]. Nebo usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 25. 3. 1999 *Willeme v. Komise* [C-65/99 P(R), ECLI:EU:C:1999:176, bod 62]. Nebo usnesení předsedy Tribunálu ze dne 7. 5. 2002 *Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise* (T-306/01 R, ECLI:EU:T:2002:113, bod 45).

<sup>22</sup> Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 14. 10. 1996 *SCK a FNK v. Komise* [C-268/96 P(R), ECLI:EU:C:1996:381, bod 30].

<sup>23</sup> Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 19. 7. 1995 *Komise v. Atlantic Container Line a další* [C-149/95 P(R), ECLI:EU:C:1995:257, bod 23].

<sup>24</sup> Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 23. 2. 2001 *Rakousko v. Rada* (C-445/00 R, ECLI:EU:C:2001:123, bod 73).

být nezbytné zjistit existenci určitých aspektů umožňujících na první pohled rozhodnout o přípustnosti takové žaloby.<sup>25</sup> Návrh na předběžné opatření tedy musí být zamítnut, pokud by v jeho důsledku nedošlo ke změně postavení žalobce, a z tohoto důvodu by pro něj nemělo praktický užitek.<sup>26</sup> Dále platí, že naléhavost návrhu na předběžné opatření musí být posouzena ve vztahu k nezbytnosti nařídit předběžné opatření, aby bylo zabráněno tomu, že účastník řízení, který se domáhá předběžného opatření, vznikne vážná a nenapravitelná újma,<sup>27</sup> přičemž je věcí účastníka řízení (žalobce), aby prokázal, že nemůže čekat na rozhodnutí v hlavním řízení, aniž by mu taková újma vznikla.<sup>28</sup> Hrozba škody nemusí být prokázána s absolutní jistotou, ale stačí, zvláště pokud způsobení újmy závisí na tom, že nastanou veškeré faktory, aby byla předvídatelná s dostatečnou mírou pravděpodobnosti. Žalobce je nicméně stále přesto povinen prokázat skutečnosti, které mají zakládat takovou vážnou a nenapravitelnou újmu.<sup>29</sup> Návrh je možné podat opakovaně, pokud navrhovatel prokáže, že v projednávané věci existují nové skutečnosti, které zpochybňují posouzení provedené soudcem příslušným pro rozhodování o předběžných opatřeních.

Vzhledem k výše uvedeným podmínkám a také ke skutečnosti, že řada případů před Soudním dvorem vychází z řízení před vnitrostátními soudy, které rovněž umožňuje dočasně upravit poměry mezi účastníky, je zřejmé, že aplikace předběžných opatření je značně omezená. Návrhy na nařízení předběžného opatření se také v praxi objevují velmi zřídka, což platí beze zbytku i pro oblast unijního práva životního prostředí, kdy jediným navrhovatelem je Komise.

Prvně Komise navrhovala nařízení předběžného opatření ve věci **C-57/89 (Komise v. Německo)**.<sup>30</sup> Předseda Soudního dvora ji tehdy odmítl z důvodu, že Komise doručila návrh až dva roky po udělení povolení předmětného záměru vý-

<sup>25</sup> Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 27. 1. 1988 *Distrivet v. Rada* (C-376/87 R, ECLI:EU:C:1988:37, bod 21). Nebo usnesení předsedy Tribunálu ze dne 11. 4. 2003 *Solvay Pharmaceuticals v. Rada* (T-392/02, ECLI:EU:T:2003:116, bod 53).

<sup>26</sup> Viz v tomto smyslu např. usnesení předsedy Tribunálu ze dne 16. 1. 2004 *Arizona Chemical a další v. Komise* (T-369/03 R, ECLI:EU:T:2004:9, bod 62).

<sup>27</sup> Viz např. usnesení předsedy Tribunálu ze dne 30. 6. 1999 *Pfizer Animal Health v. Rada* (T-13/99 R, ECLI:EU:T:1999:130, bod 134).

<sup>28</sup> Viz např. usnesení předsedy Tribunálu ze dne 15. 11. 2001 *Duales System Deutschland v. Komise* (T-151/01 R, ECLI:EU:T:2001:270, bod 187).

<sup>29</sup> Viz např. usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 14. 12. 1999 *HFB a další v. Komise* [C-335/99 P(R), ECLI:EU:C:1999:608, bod 67]. Vážnost majetkové újmy musí být hodnocena zejména s ohledem na velikost podniku, a to i s ohledem na vlastnosti skupiny, jejíž součástí jsou jeho akcionáři. Viz např. usnesení předsedy Tribunálu ze dne 20. 9. 2005 *Deloitte Business Advisory v. Komise* (T-195/05 R, ECLI:EU:T:2005:330, bod 156). Nebo usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 15. 4. 1998 *Camar v. Komise a Rada* [C-43/98 P(R), ECLI:EU:C:1998:166, bod 36].

<sup>30</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 2. 1991 *Komise v. Německo* (C-57/89, ECLI:EU:C:1989:334).

stavby a přemístění hrází v německém zálivu Leybucht a záměr byl již z velké části realizován.<sup>31</sup> Tím došlo ke zničení solných luk a částí pobřeží nepokrytého vodou v době odlivu moře, přičemž se jednalo o životní prostředí důležité pro zachování různých druhů ptáků. Ve věci samotné nicméně Komise s žalobou neuspěla, protože Soudní dvůr uznal argumentaci Německa. Záměr byl v zásadě odůvodněn naléhavými důvody obecného zájmu, a to nebezpečím záplav a ochranou pobřeží.<sup>32</sup>

Ve věci **C-193/07 (Komise v. Polsko)**<sup>33</sup> uspěla Komise s návrhem na nařízení předběžného opatření v podobě zákazu zalesňování v oblasti Pojezierze Sejneńskie coby náhrady za poškození zvláště chráněného území Puszcza Augustowska v Polsku v souvislosti s plánovaným silničním obchvatem Augustowski - Wasilków. Podle Komise jednalo Polsko v rozporu se směrnicí o stanovištích, neboť plánovaná kompenzační opatření nesmí zároveň oslabovat ochranu již chráněné oblasti. Komise navrhla, aby Soudní dvůr za těchto okolností rozhodl podle čl. 84 odst. 2 Jednacího řádu ještě před tím, než Polsko předloží své vyjádření. Soud jí vyhověl a dospěl k závěru, že plánovaný způsob a rozsah zalesnění by mohl změnit charakter chráněné oblasti, takže proti odložení projektu o několik týdnů stála nevratitelná újma na životním prostředí. Polsko, respektive dokonce stejný odpovědný ministr Jan Szyszko, tedy má s institutem předběžného opatření již desetiletou zkušenost. Ve věci samé k meritornímu rozhodnutí nedošlo, protože Komise žalobu stáhla. Soudní dvůr tak pouze posuzoval, kdo ponese náhradu řízení.<sup>34</sup>

Komise uspěla i s návrhem ve věci **C-76/08 R (Komise v. Malta)**,<sup>35</sup> aby bylo Maltě nařízeno zdržet se přijímání opatření podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků, která by umožnila lov křepelky polní (*Coturnix coturnix*) a hrdličky divoké (*Streptopelia turtur*) během migrace na jaře 2008. Podle Komise maltské orgány neprokázaly, že by nebylo možné vybrat alternativní řešení, jak se lovu těchto druhů vyhnout. Malta namítala, že je sice možné lovit ptáky na podzim, ale není jich dostatečné množství. Soudní dvůr poznamenal, že není jasné, proč je počet ptáků, které je možné lovit na podzim, nedostatečný. Cílem směrnice není podle Soudního dvora zaručit každému lovcovi určitý počet ptáků na odstřel.<sup>36</sup> Při posuzování splnění podmínky nezbytnosti nařízení předběžného opatření Soudní dvůr částečně ustoupil ze svých požadavků na prokazování hrozící škody. Přisvědčit

<sup>31</sup> Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 16. 8. 1989 *Komise v. Německo* (C-57/89 R, ECLI:EU:C:1989:334, zejm. body 16-17).

<sup>32</sup> Srov. stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 30. 11. 2006 *Komise v. Finsko* (C-342/05, ECLI:EU:C:2006:752).

<sup>33</sup> Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 18. 4. 2007 *Komise v. Polsko* (C-193/07, ECLI:EU:C:2008:45).

<sup>34</sup> Usnesení ze dne 25. 8. 2009 *Komise v. Polsko* (C-193/07, ECLI:EU:C:2009:495).

<sup>35</sup> Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 24. 4. 2008 *Komise v. Malta* (C-76/08 R, ECLI:EU:C:2008:252).

<sup>36</sup> Bod 29: „It should, moreover, be pointed out that the objective of Directive 79/409 is not to guarantee hunting communities a minimum number of birds to be taken per hunter.“

Komisi by sice na jedné straně znamenalo, že tato podmínka bude zpravidla splněna ve všech podobných případech, na druhou stranu maltské pojetí by znamenalo nutnost prokázat, že lov ptáků během jara 2008 nebo 2009 by měl devastující dopad na chráněné druhy, což se jeví jako obtížné nebo dokonce nemožné: „Účelem řízení o předběžném opatření není zjištění a ověření všech sporných skutečností. K tomu nemá soudce příslušný pro posuzování návrhu dostatečné prostředky a mnohdy by takový postup bylo možné uskutečnit včas jen s obtížemi.“<sup>37</sup> Nadto musí být unijní úprava ochrany ptáků vykládána v souladu se zásadou prevence. Proto Soudní dvůr předběžné opatření nařídil. Ve věci samotné Komise uspěla, ovšem Soudní dvůr se plně neztotožnil s žalobními námitkami. Skutečnost, že populace obou lovených druhů ptáků dosahuje na podzim neuspokojivé úrovně, podle Soudního dvora vylučuje, aby se jednalo o alternativní uspokojivé řešení. Zároveň je však přijaté řešení neproporcionálním ve vztahu k cíli ochrany uvedených druhů.<sup>38</sup>

Současný polský případ kácení v polském Bělověžském pralesi je tak, pokud se nemýlím, teprve čtvrtým v historii, kdy Komise spojila žalobu proti členskému státu s návrhem na vydání předběžného opatření z důvodu ochrany životního prostředí, a z toho třetím úspěšným. Za posledních devět let jde o případ první.

#### **Výstavba meziskladu jaderného odpadu ve španělském Almarazu a postup podle čl. 259 SFEU**

Do fáze řízení před Soudním dvorem nepřerostl spor mezi Španělskem a Portugalskem ohledně výstavby meziskladu jaderného odpadu ve španělském Almarazu. Tam se v roce 1812 odehrála slavná bitva mezi vojsky Portugalska a Spojeného království proti francouzské armádě, aby ji ve druhé polovině dvacátého století svým věhlasem přerostla jaderná elektrárna. Samozřejmě již španělská, umístěná zhruba sto kilometrů od hranic s Portugalskem, nicméně využívající k chlazení proud řeky Tajo (port. *Tejo*), která dále směřuje až do Lisabonu. K záměru meziskladu nebylo provedeno přeshraniční posuzování vlivů na životní prostředí, Portugalsko se tak o záměru dozvědělo až po jeho povolení. Úvodní jednání mezi Portugalskem a Španělskem byla značně vyostřená, takže Portugalsko zaslalo oficiální stížnost Komisi. Dlouhodobý vztah mezi oběma státy je však velmi dobrý a po ingerenci Komise došlo k uzavření dohody, že záměr nebude realizován, dokud se portugalská strana neseznámí s projektovou dokumentací a její odborníci nebudou po prohlídkách na místě spokojeni.<sup>39</sup> Portugalský souhlas k výstavbě byl udělen koncem dubna. Zlí jazykové (portugalský soudce, se kterým jsem se o kau-

<sup>37</sup> Bod 36. Vlastní překlad.

<sup>38</sup> Rozsudek ze dne 10. 9. 2009 *Komise v. Malta* (C-76/08, ECLI:EU:C:2009:535).

<sup>39</sup> Společné prohlášení prezidenta Junckera, premiéra Rajoye a premiéra Costy o přátelské dohodě ohledně případu Almaraz, 21. 2. 2017, STATEMENT/17/320, dostupné na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-320\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-320_en.pdf)

ze bavit) tvrdí, že velkou roli v jednání sehrála skutečnost, že ve stejné době vyhrál španělskou fotbalovou ligu Real Madrid s klíčovým portugalským útočníkem, Cristianem Ronaldem, který téměř jistě letos převezme Zlatý míč za nejlepšího fotbalistu na světě. A takové společné úspěchy je nutno slavit, ne trávit půtkami. Potvrdilo se tak, že fotbal může patřit mezi materiální prameny práva, celý spor však ještě není úplně u konce. Portugalští zelení v květnu prohlašovali v parlamentu, aby se vláda zasadila o uzavření jaderné elektrárny v Almarazu.<sup>40</sup> V červnu byl pak slavný fotbalista obžalován z daňových úniků, kterých se měl dopustit v letech 2011 až 2014, a ohlásil záměr po osmi letech z Madridu odejít.

Pokud by se spor o mezisklad dostal před Soudní dvůr, jednalo by se o první případ svého druhu v oblasti ochrany životního prostředí. Postup, který zvolilo Portugalsko, totiž nebyl obyčejným podnětem, aby Komise zahájila řízení proti Španělsku, ale stížností před zahájením řízení podle čl. 259 SFEU. Podle tohoto ustanovení platí, že má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, může věc předložit Soudnímu dvoru Evropské unie. Cílem řízení zavedeného článkem 259 SFEU je určit, zda je jednání členského státu v rozporu s unijním právem, a přimět tento členský stát, aby v tomto jednání ustal.<sup>41</sup> Jinak řečeno, jedná se o žalobu jednoho členského státu proti druhému. Dříve, než členský stát takovou žalobu podá, předloží věc Komisi, která vydá odůvodněné stanovisko, nebo věc předloží Soudnímu dvoru bez stanoviska.

Od roku 1952 do dnešního dne bylo k Soudnímu dvoru podáno celkem pouze 6 žalob postupem podle čl. 259 SFEU (resp. podle 227 SES a ještě dříve podle čl. 170 SES), což představuje naprosté minimum z celkového počtu podaných žalob pro porušení povinnosti členskými státy. Důvod je zřejmý - politická citlivost tohoto postupu vycházející ze suverenity členských států ve vztahu k Evropské unii vyústila v dlouhodobě dodržovaný zvyk „nežalovat na sebe navzájem“. Důvody porušení povinnosti jsou totiž často rovněž politického charakteru, případně vycházejí z ekonomických či geografických specifik konkrétního členského státu. Proto i pokud je členskému státu známo, že jiný členský stát porušuje povinnosti vyplývající z unijního práva, je formalizovaný projev nelibosti vůči takovému jednání vnímán v diplomatické rovině jako *chucpe*. V některých případech se proto přenáší mezistátní spory do roviny řízení o předběžné otázce, aby ztratily podtext přímého obvinění jiného členského státu. Příkladem může být otázka provozu

<sup>40</sup> Sluší se dodat, že Portugalsko nevyužívá žádnou jadernou elektrárnu a strach veřejnosti o bezpečnost španělských jaderných elektráren zesílily výsledky kontrol, které v roce 2016 odhalily v Almarazu řadu nedostatků. Snaha o výstavbu meziskladu je vnímán jako krok k prodloužení životnosti šesti španělských jaderných reaktorů z plánovaných 40 na 60 let.

<sup>41</sup> Viz např. rozsudek ze dne 6. 12. 2007 *Komise v. Německo* (C-456/05, ECLI:EU:C:2007:755, bod 25). Nebo rozsudek ze dne 21. 9. 2010 *Švédsko a další v. API a Komise* (C- 514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P, ECLI:EU:C:2010:541, bod 119).

jaderné elektrárny Temelín a spor mezi Rakouskem a Českou republikou, který se přenesl do řízení ve věcech C-343/04 (ČEZ)<sup>42</sup> a C-115/08 (ČEZ).<sup>43</sup> Argumentaci hornorakouského regionu porušením unijního práva lze přitom označit za nepřilíh přesvědčivou, jelikož byla velmi zjednodušeně založena na zákazu diskriminace a nutnosti zohlednění rakouských soukromoprávních rozsudků (na základě negatorní žaloby), které nařizovaly nebo by nařizovaly společnosti ČEZ zdržet se radioaktivních imisí, které narušují běžné užívání hornorakouských pozemků.<sup>44</sup> Podobnou povahu měl původně i spor, který posuzoval Soudní dvůr ve věci C-391/09 (*Runevič-Vardyn a Wardyn*).<sup>45</sup> Týkal se způsobu zápisu polských jmen matrikou města Vilnius a souladu takového postupu s čl. 21 SFEU. Soudní dvůr nevyhověl polským žadatelům, aby jejich jména byla zapsána v původním, polském tvaru. Naprosto se přitom bez odůvodnění odchýlil od předchozích závěrů, ke kterým dospěl v rozsudku ve věci C-168/91 (*Konstantinidis v. Stadt Altensteig a Landratsamt Calw*)<sup>46</sup> ohledně zápisu řeckých příjmení v německé matrice. Přístup Soudního dvora přitom lze jen těžko vysvětlit jinak, než že zohlednil povahu sporu, od kterého se polská vláda distancovala, když v řízení překvapivě nepodpořila nároky polské národnostní menšiny.<sup>47</sup>

Nadto je zřejmé, že se většině států nedaří plnit všechny povinnosti vyplývající z unijního práva a podání žaloby proti jinému členskému státu může lehce oto-

<sup>42</sup> Rozsudek ze dne 18. 5. 2006 ČEZ (C-343/04, ECLI:EU:C:2006:330). Bod 40: „...čl. 16 odst. 1 písm. a) Bruselské úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že se toto ustanovení nevztahuje na žalobu, jejímž účelem je, stejně jako účelem žaloby podané ve věci v původním řízení na základě § 364 odst. 2 ABGB, zabránit imisím ovlivňujícím nebo hrozícím ovlivnit pozemky, jejichž vlastníkem je žalobce vlastníkem, způsobeným ionizujícím zářením z jaderné elektrárny na území státu, který sousedí se státem, kde se tyto pozemky nacházejí.“

<sup>43</sup> Rozsudek ze dne 27. 10. 2009 ČEZ (C-115/08, ECLI:EU:C:2009:660). Viz zejm. bod 139 odůvodnění, ve kterém Soudní dvůr dospěl k závěru, že „... zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti v rámci použití Smlouvy o ESAE brání uplatnění takové právní úpravy členského státu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, na základě níž může být proti podniku, který má požadovaná úřední povolení k provozu jaderné elektrárny nacházející se na území jiného členského státu, podána žaloba k soudu domáhající se toho, aby mu bylo uloženo zdržet se imisí nebo možných imisí z tohoto zařízení na sousedící pozemky, zatímco proti podnikům, které využívají průmyslové zařízení nacházející se v tuzemsku a jimž bylo úřední povolení vydáno v tuzemsku, taková žaloba být podána nemůže a tyto podniky jsou vystaveny pouze žalobě na náhradu škody způsobené na sousedícím pozemku“.

<sup>44</sup> Viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ze dne 22. 4. 2009 ČEZ (C-115/08, ECLI:EU:C:2009:242, body 14-17).

<sup>45</sup> Rozsudek ze dne 12. 5. 2011 *Runevič-Vardyn a Wardyn* (C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291).

<sup>46</sup> Rozsudek ze dne 30. 3. 1993 *Konstantinidis v. Stadt Altensteig a Landratsamt Calw* (C-168/91, ECLI:EU:C:1993:115).

<sup>47</sup> Srov. důvody rozhodnutí s podle mého pohledu přesvědčivější argumentací ve stanovisku generálního advokáta Francise Jacobse ze dne 9. 12. 1992 *Konstantinidis v. Stadt Altensteig a Landratsamt Calw* (C-168/91, ECLI:EU:C:1992:504).



čit pozornost k vlastním problémům. A konečně i v rámci postupu podle čl. 259 SFEU dochází k předložení věci Komisi a nikoliv k jejímu obejití. Proto členské státy namísto postupu podle čl. 259 SFEU raději apelují na Komisi, aby zahájila řízení podle čl. 258 SFEU.

Dojde-li již k předložení věci členskými státy Soudnímu dvoru, pak se tak děje zpravidla v politicky exponovaných a citlivých kauzách, což dobře ilustruje poslední dosud podaná žaloba postupem dle čl. 259 SFEU a posouzená Soudním dvorem ve věci **C-364/10 (Maďarsko v. Slovensko)**.<sup>48</sup> Ta má původ v neuskutečněné cestě tehdejšího maďarského prezidenta L. Sólyoma do Komárna za účelem účasti při slavnostním odhalení sochy svatého Štěpána.<sup>49</sup> Podání neúspěšné žaloby předcházela výměna několika diplomatických nót a bránění vstupu maďarského prezidenta na Slovensko. Žaloba byla podána ze zástupného důvodu tvrzeného porušení práva svobodného pohybu na území členských států.<sup>50</sup> Také další žaloby podané podle čl. 259 SFEU zasahovaly politicky citlivé otázky. Až k rozhodnutí Soudního dvora dospěly pouze tři z nich. Věc **C-141/78 (Francie v. Spojené království)**<sup>51</sup> se týkala sporu mezi Spojeným královstvím a Francií o vymezení hranic území určeného pro rybolov, věc **C-388/95 (Belgie v. Španělsko)**<sup>52</sup> sporu mezi Belgií a Španělskem o původ označení vín Rioja, věc **C-145/04 (Španělsko v. Spojené království)**<sup>53</sup> sporu mezi Španělskem a Spojeným královstvím o to, zda se mohou občané Gibraltarů účastnit voleb do Evropského parlamentu.

Z výše uvedeného vyplývá, že řízení podle čl. 259 SFEU nemá v praxi z pohledu prosazování unijního práva životního prostředí valný význam. Nicméně nelze pominout, že otázky ochrany životního prostředí a především lidského zdraví jsou značně exponované a konfliktní v případech hrozících negativních příhraničních vlivů. Nelze proto vyloučit, že některý z členských států využije možnost podat žalobu postupem podle čl. 259 SFEU, pokud dojde k vyostření sporu s jiným členským státem a Komise nebude reagovat podle jeho představ.

### **C-279/12 (Fish Legal a Shirley): Pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí**

V souvislosti s činností společnosti ČEZ si dovolím ještě jednu drobnou odbočku od čerstvé judikatury Soudního dvora, a to v reakci na nález českého

<sup>48</sup> Rozsudek ze dne 16. 10. 2012 *Maďarsko v. Slovensko* (C-364/10, ECLI:EU:C:2012:630).

<sup>49</sup> K cestě mělo dojít 21. 8. 2009. Jak je známo, 21. srpen je na Slovensku citlivým datem, jelikož 21. 8. 1968 došlo k invazi vojsk Varšavské smlouvy, mezi nimiž byla i maďarská vojska, do Československa.

<sup>50</sup> Viz také Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ze dne 6. 3. 2012 *Maďarsko v. Slovensko* (C-364/10, ECLI:EU:C:2012:124, body 47-65).

<sup>51</sup> Rozsudek ze dne 4. 10. 1979 *Francie v. Spojené království* (C-141/78, ECLI:EU:C:1979:225).

<sup>52</sup> Rozsudek ze dne 16. 5. 2000 *Belgie v. Španělsko* (C-388/95, ECLI:EU:C:2000:244).

<sup>53</sup> Rozsudek ze dne 12. 9. 2006 *Španělsko v. Spojené království* (C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543).

Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16. Ústavní soud dospěl k závěru, že tato společnost není povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, protože nespadá coby specifická osoba soukromého práva pod pojem veřejné instituce, který je natolik neurčitý, že žádný ze subjektů s výjimkou těch se stoprocentní účastí státu nemůže zjistit, zda má postavení povinného subjektu. Přiznání postavení veřejné instituce některé z osob soukromého práva by podle Ústavního soudu znamenalo uložení povinnosti v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Společnostem jako je ČEZ může být podle soudu stanovena povinnost poskytovat informace o své činnosti, bude-li na tom veřejný zájem, ovšem musí se tak stát zákonem.

Nález vyvolal převážně odmítavé reakce. Z mého pohledu by měla celá diskuze směřovat k otázce, zda je míra veřejné kontroly ve vztahu k různým subjektům s majetkovou účastí státu proporcionální, respektive jaký okruh informací by měl být z dosahu veřejnosti vyloučen, nikoliv k disputaci o určitosti pojmu veřejná instituce. Zvláště pak za situace, kdy s tímto pojmem běžně nakládá zahraniční, unijní i mezinárodní právní úprava [např. směrnice č. 2003/98/ES pracuje s pojmem „subjekt veřejného sektoru“ (*public sector body* či *organismes du secteur public*) a „veřejnoprávní subjekt“ (*body governed by public law* či *organisme de droit public*), směrnice 2003/4/ES s pojmem „orgán veřejné správy“ (*public authority* či *autorité publique*), Aarhuská úmluva používá pojmu „státní orgán“ (*public authority* či *autorité publique*)]. Výkladová praxe, kterou zavedl Nejvyšší správní soud (tzn. vymezení kritérií, při jejichž splnění se o veřejnou instituci jedná), je zcela obvyklá jak v zahraničí, tak i před SDEU. Navíc na ní není ani nic překvapivého, když přihlíží ke smyslu zákona, kterým je kontrola veřejných financí. Spor je v podstatě jen o určení hranice, kdo pod kategorií veřejných institucí spadá, resp. ve stanovení nutné míry ovládnutí společností státem. A zde se dle mého názoru nachází dostatečně široká zóna, která svědčí „podústavním“ soudům a do které by Ústavní soud neměl vstupovat. Vzhledem k existenci mechanismů, které umožňují neposkytnutí informací majících například povahu obchodního tajemství, tu jednoduše nevidím žádný výrazný judikatorní exces zasluhující ochranu ústavně zaručených práv a otočení ustálené podústavní judikatury. Jinými slovy, žádost o technickou a technologickou dokumentaci, týkající se činnosti jaderné elektrárny Temelín, bylo dle mého na místě jednoduše odmítnout z důvodu ochrany obchodního tajemství, a nikoliv vyjímát z definice veřejných společností každou společnost, kterou stát ovládá méně než zcela.

Nabízí se otázka, zda nález Ústavního soudu zavírá také cestu k informacím, kterými disponuje společnost ČEZ a další podobné subjekty, přes speciální zákon o přístupu k informacím o životním prostředí, tj. č. 123/1999 Sb. Ústavní soud se k širší argumentaci v tomto směru neodhodlal, ovšem je zřejmé, že z praktického

hlediska jde o otázku klíčovou. Dokonce si lze představit, že by sporná žádost o informaci, která se dostala až k Ústavnímu soudu, byla formulována způsobem, aby podléhala režimu zákona č. 123/1998 Sb. Aniž bych chtěl zabíhat do hlubší analýzy vymezení povinných subjektů v tomto zákoně, upozorním v souladu se zaměřením rubriky na jeden zásadní rozdíl oproti úpravě obsažené v zákoně č. 106/1999 Sb. Tím jsou požadavky Aarhuské úmluvy a unijního práva na přístup k veřejnosti k informacím o životním prostředí. Pohybujeme se tak v oblasti, ve které českým soudům nesvědčí bezbřehé uvážení - a je nutné přihlížet i k judikatuře Soudního dvora.

V minulých číslech jsem se věnoval rozsudkům důležitým pro výklad pojmu „informace o životním prostředí“.<sup>54</sup> Co se týče vymezení povinných subjektů k poskytování informací o životním prostředí, poskytují vodítko rozsudky Soudního dvora ve věcech C-204/09 (*Flachglas Torgau*)<sup>55</sup> a C-515/11 (*Deutsche Umwelthilfe*),<sup>56</sup> které se zabývají povinnostmi státních orgánů působících v zákonodárné funkci.

Soukromoprávních společností se týká patrně jediný judikát Soudního dvora, rozsudek ve věci C-279/12 (*Fish Legal a Shirley*).<sup>57</sup> Předmětem analýzy Soudního dvora byly povinnosti vodárenské společnosti. Soudní dvůr dospěl k závěru, že přestože se jedná o obchodní společnost, která navíc podléhá zvláštnímu regulačnímu režimu pro dotčené odvětví, není vyloučena kontrola ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2003/4.<sup>58</sup> Citaci zasluhují body 67 až 70 rozsudku: „Článek 2 bod 2 směrnice 2003/4, který definuje tři kategorie orgánů veřejné správy, tak má zahrnout všechny subjekty bez ohledu na jejich právní formu, které je třeba považovat za součást veřejné moci, ať již se jedná o samotný stát, subjekt pověřený státem, aby jednal na jeho účet, nebo subjekt kontrolovaný státem. Tyto skutečnosti vedou k výkladu pojmu „kontrola“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2003/4, podle kterého tato třetí zbytková kategorie orgánů veřejné správy zahrnuje každý subjekt, který opravdu nezávisle neurčuje způsob, jakým vykonává funkce v oblasti životního prostředí, kterými je pověřen, jelikož orgán veřejné správy spadající pod čl. 2 bod 2 písm. a) nebo b) této směrnice může rozhodujícím způsobem ovlivňovat činnost tohoto subjektu v uvedené oblasti. Způsob, jakým takový orgán veřejné správy může vykonávat rozhodující vliv na základě pravomocí, které mu přiznal

<sup>54</sup> Rozsudek ze dne 23. 11. 2016 *Komise v. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe* (C-673/13 P, ECLI:EU:C:2016:889). Rozsudek ze dne 23. 11. 2016 *Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting* (C-442/14, ECLI:EU:C:2016:890).

<sup>55</sup> Rozsudek ze dne 14. 2. 2012 *Flachglas Torgau* (C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71).

<sup>56</sup> Rozsudek ze dne 18. 7. 2013 *Deutsche Umwelthilfe* (C-515/11, ECLI:EU:C:2013:523).

<sup>57</sup> Rozsudek ze dne 19. 12. 2013 *Fish Legal a Shirley* (C-279/12, ECLI:EU:C:2013:853).

<sup>58</sup> Podle tohoto ustanovení spadá pod pojem „orgán veřejné správy“ rovněž „každá fyzická nebo právnická osoba, která je veřejně odpovědná nebo vykonává [veřejnou] funkci nebo poskytuje veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí, řízená [a je kontrolována] subjektem nebo osobou spadající[mi] pod písmena a) nebo b).“

vnitrostátní zákonodárce, je v tomto ohledu irelevantní. Může se mimo jiné jednat o pravomoc vydávat příkazy dotyčným subjektům, ať již k tomu dochází při výkonu práv akcionáře, či nikoliv, pravomoc pozastavit výkon rozhodnutí přijatých těmito subjekty, a posteriori je zrušit nebo podmínit předchozím schválením, pravomoc jmenovat nebo odvolávat všechny členy jejich řídicích orgánů nebo většinu z nich, nebo také o pravomoc zcela nebo zčásti odejmout uvedeným subjektům financování v míře, která ohrozí jejich existenci. Pouhá skutečnost, že dotčený subjekt je stejně jako dotčené vodárenské společnosti obchodní společností, která podléhá zvláštnímu regulačnímu režimu pro dotčené odvětví, nemůže vyloučit kontrolu ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2003/4 v rozsahu, v němž jsou podmínky stanovené v bodě 68 tohoto rozsudku v případě tohoto subjektu splněny.“ Soudní dvůr tak vychází z koncepce širokého pojetí pojmu „orgán veřejné moci“, přičemž přihlíží k rozhodujícímu vlivu na činnost společnosti. Z rozsudku není patrné, že by ovládání společnosti státem muselo být absolutní, aby se mohlo jednat o subjekt povinný k poskytování informací (postačuje „rozhodujícím způsobem ovlivňovat“).

Dále je možné odkázat na závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, přestože se Výbor nezabýval otázkou míry kontroly státu nad danou společností. Ve všech třech relevantních případech se jednalo o společnosti se stoprocentním podílem státu. První se týkal kazašského Kazatompromu. Výbor v něm dospěl k závěru, že tato společnost vykonává v oblasti veřejné správy působnost vztahující se k životnímu prostředí [srov. § 2 písm. b) bod 2 zákona č. 123/1998 Sb.], takže je subjektem povinným poskytovat informace ve smyslu Aarhuské úmluvy: „*The National Atomic Company Kazatomprom is a legal person performing administrative functions under national law, including activities in relation to the environment, and performing public functions under the control of a public authority. The company is also fully owned by the State. Due to these characteristics, it falls under the definition of a “public authority”, as set out in article 2, paragraphs 2 (b) and 2 (c).*“<sup>59</sup> V podobném duchu je odůvodnění závěrů v případě, který se týká maďarské stavební společnosti založené státem: „*Establishment of a special company for construction of expressways does not in itself constitute a breach of obligations under the Convention, in the Committee’s view. In this regard, the Committee takes note of the fact that the company is established by the Act, is State-owned and would, therefore fall under the definition of the public authority in accordance with article 2, paragraphs 2 (b) and (c). In Committee’s view this in itself limits the scope of application of the commercial confidentiality exemption.*“<sup>60</sup> A možné je odkázat i na závěry Výboru

<sup>59</sup> Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. *Kazakhstan* ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, 11 3. 2005, bod 17.

<sup>60</sup> Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. *Hungary* ACCC/C/2004/4; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, 14. 3. 2005, odst. 10.

k porušení práva na přístup k informacím v případě výstavby vodní elektrárny na řece Němen v Bělorusku: „*The Committee considers that it is not conflicting with the Convention when national legislation delegates some functions related to maintenance and distribution of environmental information to private entities. Such private entities, depending on the particular arrangements adopted in the national law, should be treated for the purpose of access to information as falling under the definition of a “public authority”, in the meaning of article 2, paragraph 2 (b) or (c) of the Convention.*“<sup>61</sup>

### **C-562/14 P (Švédsko v. Komise): Přístup k informacím u řízení EU Pilot**

Přístup k informacím se týká i rozsudek Soudního dvora ve věci **C-562/14 P**.<sup>62</sup> Švédsko neuspělo s pokusem o otočení dosavadní judikatury k poskytování informací souvisejících s možným řízením o porušení povinnosti proti členským státům. Konkrétní žádost se týkala přístupu k dokumentům z řízení EU Pilot. Klíčovou otázkou bylo, zda se i na toto řízení jakožto neformální předstupeň řízení pro porušení unijního práva vztahuje obecná domněnka existence důvodů pro neposkytnutí informací.

S pokusy o získání informací, které považuje za diskrétní, se Komise setkává již několik let. Některé případy se dostaly i před Soudní dvůr (Tribunál). V rozsudku ve věci **T29/08 (LPN v. Komise)**<sup>63</sup> Tribunál nevyhověl žalobě portugalské nevládní organizace podané proti rozhodnutí Komise o odepření přístupu k informacím souvisejícím s vyřizováním stížnosti této organizace a o nahlédnutí do dokumentů vypracovaných pracovní skupinou Komise a do dokumentů, které si Komise vyměnila s portugalskými orgány, a to z důvodu, že zpřístupnění dokumentů by se dotklo řádného průběhu řízení o nesplnění povinnosti. V podrobném, leč z pohledu poměrování veřejných zájmů jednostranném odůvodnění vyšel soud ze skutečnosti, že v okamžiku přijímání sporného rozhodnutí probíhalo řízení o nesplnění povinnosti, takže musejí být chráněny cíle vyšetřování. K tomu je nutno uvést, že podle čl. 6 odst. 1 nařízení z roku 2006 se má za to, že zpřístupnění informací převažující veřejný zájem vykazuje, pokud se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. Tribunál ovšem přisvědčil argumentu Komise, že toto ustanovení se nevztahuje na vyšetřování související s možným nesplněním povinností. Dánsko, Švédsko a Finsko se řízení účastnily v přesvědčení, že převažující veřejný zájem na utajení informací není dán.

<sup>61</sup> Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. *Belarus* ACCC/C/2009/37; ECE/MPPP/2011/11/Add.2, 12. 5. 2011, bod 67.

<sup>62</sup> Rozsudek ze dne 11. 5. 2017 *Švédsko v. Komise* (C-562 P, ECLI:EU:C:2017:356).

<sup>63</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 9. 9. 2011 *LPN v. Komise* (T-29/08, ECLI:EU:T:2011:448).

Podle ustálené judikatury Soudního dvora navíc mohou unijní orgány odmítnout žádost o přístup na základě obecné domněnky o nepřístupnosti zpřístupnění, spadají-li dotčené dokumenty do jedné z pěti kategorií vymezených v čl. 4 nařízení č. 1049/2001. V takových případech nemá dotčený orgán povinnost při posouzení žádostí o přístup individuálně zkoumat dotčené dokumenty. V rozsudku ve věci **C-612/13 P (*ClientEarth v. Komise*)**<sup>64</sup> Soudní dvůr v tomto směru rozlišil mezi studii, které již byly v době rozhodnutí Komise o odepření úplného přístupu součástí spisu týkajícího se fáze před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti, která byla zahájena zasláním výzvy dopisem dotčenému členskému státu. U takové kategorie dokumentů by byla zpřístupněním narušena ochrana cílů vyšetřování v rámci řízení o nesplnění povinnosti.<sup>65</sup> Na straně druhé Soudní dvůr rozhodl, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když připustil možnost Komise rozšířit působnost domněnky o nepřístupnosti zpřístupnění i na druhou kategorii studií, tedy na studie, na jejichž základě dosud nebyla v době rozhodnutí Komise zaslána výzva dopisem. V daném okamžiku nebylo ještě jisté, zda na základě takových studií zahájí Komise fázi předcházející soudnímu řízení o nesplnění povinnosti. Komise tedy byla povinna zkoumat jednotlivě každou žádost o přístup k takovým studiím.<sup>66</sup>

Nyní se před Soudní dvůr dostalo Švédsko samotné, a to s kasační stížností proti rozsudku Tribunálu ve věci dvou žadatelů o informace – fyzických osob.<sup>67</sup> Ty neuspěly se žádostí týkající se ukončeného řízení EU Pilot právě s odkazem na obecné domněnky o nepřístupnosti zpřístupnění informací. Řízení před Soudním dvorem se tak netýkalo automatického zpřístupnění komunikace mezi Komisí a členským státem v souvislosti s řízením EU Pilot, ale uplatňování domněnky nepřístupnosti zpřístupnění. V souvislosti s tím však muselo dojít i k vyjasnění povahy řízení EU Pilot.

Švédsko především bojovalo za restriktivní výklad domněnky o nepřístupnosti poskytnutí. Podpory se mu dostalo nejen opět od Dánska a Finska, ale i ze strany generální advokátky Eleanor Sharpston,<sup>68</sup> a to na základě podstatné skutečnosti – EU Pilot, ačkoli chvályhodně usiluje o napravení závadného jednání členských států, je stále jen programem bez jakéhokoliv právního podkladu a řízení v jeho rámci není nijak formálně vymezeno. Švédsko namítalo, že řízení EU Pilot má širší dosah než fáze před zahájením řízení podle čl. 258 SFEU a že zahrnuje

<sup>64</sup> Rozsudek ze dne 16. 7. 2015 *ClientEarth v. Komise* (C-612/13 P, EU:C:2015:486).

<sup>65</sup> Body 71-76.

<sup>66</sup> Body 77-82.

<sup>67</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 25. 9. 2014 *Spirlea v. Komise* (T-306/12, EU:T:2014:816).

<sup>68</sup> Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 17. 11. 2016 *Švédsko v. Komise* (C-562/14 P, ECLI:EU:C:2016:885).

i jiná vyšetřování týkající se uplatňování unijního práva. Nelze ho tak uspokojivě vnímat (pouze) jako náhradu fáze před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti. I podle generální advokátky lze toto řízení použít např. i ke zjištění faktického nebo právního stavu v členském státě, pokud jde o uplatňování unijního práva mimo rámec řízení o nesplnění povinnosti.<sup>69</sup> Je proto třeba rozlišovat mezi řízeními EU Pilot, která ve skutečnosti nahrazují fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, a těmi, u kterých toto neplatí. A podle generální advokátky je nutné obdobně uplatnit i výše uvedené závěry ohledně posuzování jednotlivých žádostí, takže Komise byla povinna konkrétně a individuálně přezkoumat každý ze dvou požadovaných dokumentů. Také došlo k posunutí rovnováhy zájmů, protože Komise již rozhodla, že nebude mít za to, že v době přijetí sporného rozhodnutí došlo k porušení unijního práva.

Soudní dvůr se však této argumentaci nepřisvědčil. Ztotožnil se se závěry Tribunálu a konstatoval, že na dokumenty z řízení EU Pilot se vztahuje obecná domněnka důvěrnosti, jelikož toto řízení spočívá v přípravě či zabránění řízení pro nesplnění povinnosti vůči členskému státu.<sup>70</sup> Existuje tedy možnost změny povahy řízení EU Pilot na řízení o nesplnění povinnosti, přičemž zpřístupnění požadovaných dokumentů by mohlo ohrozit cíle těchto řízení. Dle Soudního dvora toto nebezpečí existuje až do okamžiku, kdy je s konečnou platností vyloučeno zahájení formálního řízení pro nesplnění povinnosti proti členskému státu. Co do povahy řízení EU Pilot vyšel Soudní dvůr ze zprávy Komise o hodnocení iniciativy EU Pilot z roku 2010 [COM(2010) 70 final] a z podobné zprávy Komise z roku 2011 [COM(2011) 930 final] s tím, že EU Pilot pouze formalizuje či strukturuje výměnu informací, která tradičně probíhá mezi Komisí a členskými státy během neformální fáze vyšetřování týkajícího se možného porušení unijního práva.

Odlišnou situaci řeší dubnový rozsudek Tribunálu ve věci **T-344/15 (Francie v. Komise)**.<sup>71</sup> Francie se domáhala zrušení rozhodnutí, kterým Komise rozhodla o zpřístupnění dokumentů poskytnutých Francií na základě směrnice o poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů.<sup>72</sup> Podle francouzských orgánů by zpřístupnění informací vedlo k porušení ochrany případného budoucího soudního řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, jež by mohlo být proti Francii zahájeno navzdory tomu, že dodržela postup stanovený ve směrnici 98/34. Podle Francie totiž existuje nebezpečí, že bude zahájeno řízení o nesplnění povinnosti,

<sup>69</sup> Bod 48 stanoviska.

<sup>70</sup> Bod 39.

<sup>71</sup> Rozsudek ze dne 5. 4. 2017 *Francie v. Komise* (T-344/15, ECLI:EU:T:2017:250).

<sup>72</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 1998, L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337).

neboť Komise vydala podrobné stanovisko, v němž poukazovala na možný nesoulad návrhu francouzského zákona s právem Evropské unie. Aby nebyla ohrožena rovnost zbraní mezi Francií a Komisí v případném sporu, požádala tedy Francie o to, aby byl zachován důvěrný charakter korespondence s Komisí, a to na základě výjimek upravených v nařízení č. 1049/2001.<sup>73</sup> Podle Tribunálu ale nedává tato úprava členským státům neomezené právo zabránit poskytnutí těchto dokumentů, a je tedy na Komisi, aby vždy alespoň *prima facie* zkoumala, zda byla naplněna jedna z podmínek pro odmítnutí stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení. Námitky Francie Tribunál neuznal, když dospěl k závěru, že potřeba ochrany soudního řízení a zachování důvěrnosti vyšetřování je v daném případě zcela hypotetická.

Ve velmi podobné věci, která leží před Soudním dvorem pod sp. zn. C-331/15 P (*Francie v. Schlyter*), brojí Francie proti rozsudku Tribunálu ve věci T-402/12 (*Schlyter v. Komise*).<sup>74</sup>

**T-754/14 (*Efler a další v. Komise*): Tribunál zrušil rozhodnutí, kterým Komise odmítla zaregistrovat navrhovanou evropskou občanskou iniciativu „Stop TTIP“**

A konečně se dostáváme k případům, které navazují na již rozebíraná témata. V čísle 43 jsem popisoval vývoj právní úpravy a judikatury k institutu evropské občanské iniciativy (EOI). Zmiňoval jsem také iniciativu proti TTIP a CETA, která byla odmítnuta s tím, že EOI může v zásadě požadovat uzavření mezinárodní smlouvy s určitým obsahem, ovšem přípravné rozhodnutí Rady, kterým se vyjednávání o smlouvě zahajuje či ukončuje, do sféry EOI nespadá. Protože však Komise již v minulosti bez problémů akceptovala podobnou iniciativu ohledně smlouvy o volném pohybu mezi EU a Švýcarskem, jevila se její rozhodovací praxe jako vnitřně rozporná.

Ke stejnému závěru nyní dospěl i Tribunál, který odmítavé rozhodnutí Komise zrušil rozsudkem ve věci T-754/14<sup>75</sup> s tím, že „(n)ení sporu o tom, že Komise může z vlastní iniciativy předložit Radě návrh aktu, kterým jí má být odňat mandát, jímž byla zmocněna k zahájení jednání za účelem uzavření mezinárodní dohody. Komisi nelze zabránit ani v tom, aby Radě předložila návrh rozhodnutí nedat v konečném důsledku zmocnění k podepsání sjednané dohody nebo tuto dohodu neuzavřít.“<sup>76</sup> Tribunál také (konečně) vyjasnil klíčový pojem „právní předpis“ ve smyslu nařízení o občanské iniciativě, když s odkazem na zásadu demokracie upravenou

<sup>73</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

<sup>74</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 16. 4. 2015 *Schlyter v. Komise* (T-402/12, ECLI:EU:T:2015:209).

<sup>75</sup> Rozsudek ze dne 10. 5. 2017 *Efler a další v. Komise* (T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323).

<sup>76</sup> Bod 32.



v preambuli SEU, v článku 2 SEU a v preambuli Listiny EU nepřisvědčil Komisi, že za právní předpisy je možné považovat toliko konečné unijní právní akty, které vyvolávají právní účinky vůči třetím osobám: „*Ani zněním dotčených ustanovení, ani cíli jimi sledovanými nelze odůvodnit zejména vyloučení rozhodnutí zmocňujícího k zahájení jednání za účelem uzavření takové mezinárodní dohody, jako je v projednávané věci TTIP a CETA, přijatého na základě čl. 207 odst. 3 a 4 SFEU a článku 218 SFEU a zjevně představujícího rozhodnutí ve smyslu čl. 288 čtvrtého pododstavce SFEU.*“<sup>77</sup>

Tribunál nevslyšel ani námitku, že EOI nemůže usilovat o přijetí aktu, který lze označit jako „destruktivní“ (nepodepsat nebo neuzavřít TTIP a CETA), neboť jeho účelem není provedení Smluv, jak vyžaduje nařízení č. 211/2011, takže nemůže být ani předmětem iniciativy. Podle Tribunálu postačuje, je-li účelem navrhovaného aktu změna unijního právního řádu. Pod cíl podílet se na demokratickém životě Unie totiž zjevně spadá možnost požadovat změnu platných právních aktů nebo jejich částečné či úplné zrušení: „*Není tedy ani žádný důvod k tomu, aby z demokratické diskuse byly vyloučeny právní akty směřující ke zrušení rozhodnutí, kterým bylo dáno zmocnění k zahájení jednání za účelem uzavření mezinárodní dohody, jeho autorem, stejně jako akty, jejichž předmětem je zabránit podepsání a uzavření takové dohody, které – i když názor Komise je opačný – bezpochyby vyvolávají autonomní právní účinky tím, že mohou zabránit avizované změně unijního práva.*“<sup>78</sup>

S ohledem na dosavadní vývoj a výsledky jednotlivých iniciativ nepochybně zní slova Tribunálu jako živá voda pro celý institut EOI. Pro Komisi je výsledek řízení dvojnásob zdrcující. Oslabuje totiž strategickou pozici Komise, která se velmi tvrdě brání proti jakémukoli pokusu o podle ní nepřijatelné vměšování do legislativního postupu (slovy Tribunálu „demokracií“), nad kterým drží kontrolu. A navíc Komise narazila v ostře sledované kauze obchodních dohod, u nichž se po dlouhou dobu daří držet mohutné protesty veřejnosti za dveřmi bruselských kanceláří. Jak jsem již dříve upozorňoval, jednání o dohodě TTIP byla v době před prezidentskými volbami v USA označena za ukončená velmi ukvapeně. Objevují se první zprávy, že budou pokračovat, což je z mnoha důvodů logické.<sup>79</sup> A s jednáním budou pokračovat i protesty, tentokrát téměř jistě i ve formě sběru podpisů pod petiční archy.

<sup>77</sup> Bod 36.

<sup>78</sup> Bod 43.

<sup>79</sup> Viz např. ČTK. Chceme dohodu s EU o volném obchodu, řekl americký ministr. Smlouvu TTIP Trump dříve kritizoval. *Aktuálně.cz*, 27. 6. 2017, dostupné z: [https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/trumpuv-ministr-chceme-dohodu-o-volnem-obchodu-s-eu-smlouvu/r~7168f4c45b7d11e7a-0580025900fea04/?\\_ga=2.72453331.1961411242.1497789538-801150421.1466618082&redirected=1502152172](https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/trumpuv-ministr-chceme-dohodu-o-volnem-obchodu-s-eu-smlouvu/r~7168f4c45b7d11e7a-0580025900fea04/?_ga=2.72453331.1961411242.1497789538-801150421.1466618082&redirected=1502152172)

**Avis 2/15 (*Accord de libre-échange avec Singapour*): Dohodu o volném obchodu se Singapurem nemůže uzavřít Evropská unie sama, ale nikoliv z důvodu ustanovení, která se týkají ochrany životního prostředí**

Téma obchodních dohod s environmentálním prvkem by nebylo kompletní bez posudku Soudního dvora ve věci 2/15 (*Accord de libre-échange avec Singapour*),<sup>80</sup> podle kterého Dohodu o volném obchodu se Singapurem (EUSFTA) v její stávající podobě nemůže uzavřít Evropská unie sama.

Jak jsem uvedl v čísle 42, k Soudnímu Dvoru se EUSFTA dostala na popud Komise, která se domáhala vydání stanoviska, že Unii svědčí výhradní působnost k uzavření dohody, což by vyřadilo členské státy z vyjednávacího a schvalovacího procesu – a výrazně oslabilo jejich možnost čelit důsledkům, které takové dohody nepřímo přinášejí například v oblasti ochrany životního prostředí. Pokud Soudní dvůr přisvědčí již vydanému stanovisku generální advokátky Eleanor Sharpston,<sup>81</sup> zůstanou věci při starém, neboť dohoda zasahuje i do oblastí, které patří do sdílené působnosti, včetně ochrany životního prostředí,<sup>82</sup> nebo dokonce do výhradní působnosti členských států.

Soudní dvůr však ke zcela stejnému závěru jako generální advokátka trochu překvapivě nedospěl, když podmínění liberalizace obchodu mezi Uníí a Singapurem dodržováním mezinárodních závazků v oblasti ochrany životního prostředí podřadil pod výhradní obchodní politiku Unie. V odůvodnění posudku jsou v tomto ohledu klíčové body 163–166: „Bylo by ostatně nesoudržné mít za to, že ustanovení liberalizující obchod mezi Uníí a třetím státem spadají do společné obchodní politiky a ustanovení, která mají zajistit, aby tato liberalizace obchodu probíhala při respektování udržitelného rozvoje, do ní nespádají. Vedení obchodu v souladu s cílem udržitelného rozvoje totiž je, jak bylo uvedeno v bodě 147 tohoto posudku, nedílnou součástí této politiky. Je pravda, že výlučná pravomoc Unie podle čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU nemůže být uplatňována k úpravě úrovně sociální ochrany a ochrany životního prostředí na územích smluvních stran. Při přijímání takových pravidel by se pravomoci dělily mezi Unii a členské státy, a to zejména podle čl. 3 odst. 1 písm. d) a čl. 3 odst. 2, jakož i čl. 4 odst. 2 písm. b) a e) SFEU. Článek 3 odst. 1 písm. e) SFEU totiž nemá přednost před těmito ostatními ustanoveními Smlouvy o FEU a čl. 207 odst. 6 SFEU kromě toho stanoví, že „[v]ýkon pravomocí svěřených [...] v oblasti společné obchodní politiky se nedotýká vymezení pravomocí mezi Uníí a členskými státy [...]“. V projednávaném případě však z čl. 13.1 odst. 4 zamýšlené dohody vyplývá, že smluvní strany „nemají v úmyslu harmonizovat své pracovní

<sup>80</sup> Posudek ze dne 16. 5. 2017 *Accord de libre-échange avec Singapour* (Avis 2/15, ECLI:EU:C:2017:376).

<sup>81</sup> Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 21. 12. 2016 (Avis 2/2015, ECLI:EU:C:2016:992).

<sup>82</sup> Viz zejm. body 489 - 504.

či *environmentální normy*“, a z čl. 13.2 odst. 1 této dohody, že tyto smluvní strany uznávají vzájemně své právo stanovit vlastní úroveň ochrany životního prostředí a sociální ochrany a přijmout či příslušným způsobem změnit své dotčené zákony a politiky v souladu s jejich mezinárodními závazky v těchto oblastech. Ze všech těchto skutečností vyplývá, že účelem ustanovení kapitoly 13 zamýšlené dohody není regulovat úroveň sociální ochrany a ochrany životního prostředí na územích smluvních stran, nýbrž upravit obchod mezi Unii a Singapurskou republikou v tom smyslu, že liberalizace obchodu je podmíněna tím, že smluvní strany dodržují své mezinárodní závazky v oblasti sociální ochrany pracovníků a ochrany životního prostředí.“

Z posudku tak vyplývá, že závazky v oblasti ochrany životního prostředí, pokud jejich cílem není harmonizace konkrétních pravidel, jsou součástí obchodní politiky Unie. To je umožněno mimo jiné článkem 11 SFEU, který stanoví, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Proto je třeba při vymezení působnosti Unie rozlišovat, zda jde v konkrétním případě o provádění politiky ochrany životního prostředí v užším smyslu, nebo provádění politiky jiné, do níž byla ochrana životního prostředí v souladu se zásadou integrace vtělena.

Další závěry Soudního dvora nicméně potvrzují, že EUSFTA i další podobné obchodní dohody musí projít ratifikačním procesem zahrnujícím vedle Evropského parlamentu i 38 národních parlamentů (včetně těch regionálních). To se týká dohod CETA, TTIP, ale patrně i budoucí dohody mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím o podmínkách dalšího fungování po brexitu. Do sdílené pravomoci Unie a členských států totiž spadají zejména oblasti ochrany nepřímých investic a řešení sporů mezi investory a státem.

#### **C-529/15 (Folk): Dotčené osoby podle směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu**

V čísle 42 jsem také v souvislosti s rozsudkem ve věci **C-243/15 (Lesoochrannárske zoskupenie II)**<sup>83</sup> upozorňoval na předběžnou otázku, která se týkala možného přímého účinku unijního práva na půdorysu rámcové směrnice o vodách a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy (**C-663/15, Umweltverband WWF Österreich**). Minulého času používám záměrně, protože tato předběžná otázka byla v červenci z podnětu vnitrostátního soudu vyškrtána z rejstříku Soudního dvora.<sup>84</sup>

Soudní dvůr nicméně v mezidobí vydal rozsudek ve věci **C-529/15 (Folk)**,<sup>85</sup> na který jsem posledně upozorňoval v souvislosti se stanoviskem generálního ad-

<sup>83</sup> Rozsudek ze dne 8. 11. 2016 *Lesoochrannárske zoskupenie II* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838).

<sup>84</sup> Usnesení ze dne 14. 7. 2017 *Umweltverband WWF Österreich* (C-663/15, ECLI:EU:C:2017:623).

<sup>85</sup> Rozsudek ze dne 1. 6. 2017 *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

vokáta Bobka, a zvolil v něm ve vztahu ke směrnici o odpovědnosti za ekologickou újmu argumentaci velmi blízkou případům, kdy se zabýval přímým účinkem různých ustanovení z oblasti ochrany životního prostředí.

Podle rakouského stěžovatele v původním řízení, který měl oprávnění k lovu ryb na řece Mürz, způsoboval provoz blízké vodní elektrárny závažné škody na životním prostředí narušující přirozenou reprodukci ryb a vedoucí u nich k nadměrnému úhynu ve značně dlouhé části toku. Jeho stížnost k prvostupňovému soudu byla zamítnuta, protože provoz vodní elektrárny byl povolen už v roce 1998. Následně předložené předběžné otázky se tak týkaly oprávnění stěžovatele i temporálních účinků směrnice. V první části odkázal soud zejména na závěry rozsudku ve věci **C-534/13 (Fipa Group a další)**<sup>86</sup> s tím, že je nepodstatné, že k tvrzeným škodám začalo docházet před 30. 4. 2007, dokdy měly členské státy směrnici 2004/35 provést, nebo že jsou škody výsledkem provozování elektrárny povolené před tímto datem.<sup>87</sup> Soud také konstatoval, že článek 2 bod 1 písm. b) směrnice nestanoví žádnou obecnou výjimku v tom smyslu, že by škody zohledněné ve vydaném povolení nespádaly pod pojem „škody na životním prostředí“.

Co se týče práv stěžovatele, dovodil Soudní dvůr, že články 12 a 13 směrnice brání vnitrostátní úpravě, která znemožňuje osobám s rybářským oprávněním zahájit přezkumné řízení ve vztahu ke škodám na životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. b) uvedené směrnice. Tím upřesnil hranice uvážení, které svědčí členským státům podle čl. 12 směrnice, který zejména stanoví, že dotčené osoby a osoby mající dostatečný zájem jsou oprávněny požadovat přijetí opatření podle této směrnice a svědčí jim i soudní ochrana podle čl. 13, přičemž členské státy stanoví, co představuje „dostatečný zájem“ a „porušení práva“. Soudní dvůr dospěl k závěru, že „(k) úplnému a správnému provedení této směrnice je zapotřebí, aby tyto tři kategorie osob mohly předložit vyjádření v souvislosti se škodami na životním prostředí, měly oprávnění požadovat po příslušném orgánu přijetí opatření podle uvedené směrnice, a mohly tedy zahájit přezkumné řízení u soudu nebo jiného příslušného veřejného orgánu v souladu s články 12 a 13 této směrnice. Členské státy sice mají prostor pro uvážení při stanovení, co představuje „dostatečný zájem“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/35 nebo „porušení práva“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. c) této směrnice, avšak tento prostor nemají v případě práva na přezkum náležitých osobám dotčeným či pravděpodobně dotčeným škodami na životním prostředí, jak to vyplývá z čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice.“ Úprava omezující přístup k soudní ochraně osob s rybářským povolením tak ne-

<sup>86</sup> Rozsudek ze dne 4. 3. 2015 *Fipa Group a další* (C-534/13, EU:C:2015:140).

<sup>87</sup> Body 21-25.

obstojí, protože se jedná o „velmi velký počet jednotlivců, kteří mohou spadat do některé ze tří kategorií stanovených v článku 12 směrnice 2004/35.“<sup>88</sup>

Z dalších rozhodnutí Soudního dvora zaslouží pozornost rozsudek ve věci **C-535/15 (Pinckernelle)**,<sup>89</sup> ve kterém Soudní dvůr potvrdil možnost vyvézt legálně z EU látky, které nebyly v rozporu s nařízením REACH registrovány. Německá společnost takto dovezla z Číny chemikálie, u kterých nebyla provedena předběžná registrace, takže se nacházely na území EU v rozporu s nařízením. Následně požádala o povolení jejich vývozu do Ruska, takže se musel Soudní dvůr na popud německého soudu zabývat výkladem čl. 5 nařízení – a přisvědčil výše uvedenému výkladu, který vývozu chemikálií nebrání. K dlouhé řadě rozhodnutí týkajících se přidělování povolenek na emise skleníkových plynů lze přiřadit rozsudek ve věci **C-540/14 P (DK Recycling und Roheisen v. Komise)**,<sup>90</sup> ve kterém se Soudní dvůr zabýval kasační stížností německé společnosti provozující zařízení podléhající systému obchodování s emisními povolenkami. Ta dosáhla u německých orgánů zapsání zařízení na seznam podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87,<sup>91</sup> sporným rozhodnutím však Komise tento zápis odmítla a tím odmítla i přidělení odpovídajících bezplatných povolenek. Soudní dvůr postupu Komise přisvědčil, částečně však nahradil odůvodnění rozsudku Tribunálu, který nesprávně zamítl žalobu na základě předpokladu, podle kterého mohla Komise v souladu s právními předpisy přijmout ustanovení o přidělování bezplatných povolenek v případě „nepřiměřené zátěže“, místo toho, aby se omezil na uvedení, že Komise v žádném případě nebyla k přijetí takového ustanovení příslušná. Rozsudek ve věci **C-549/15 (E.ON Biofor Sverige)**<sup>92</sup> se týká dovozu bioplynu z jednoho členského státu do druhého mezi sesterskými společnostmi prostřednictvím propojených vnitrostátních plynových soustav bioplynu. Podle Soudního dvora není cílem směrnice 2009/28/ES<sup>93</sup> uložit členským státům povinnost povolit dovozy prostřednictvím jejich propojených vnitrostátních plynových soustav bioplynu splňujícího kritéria udržitelnosti uvedená v článku 17 směrnice a určeného k použití jako biopalivo. Ovšem to neznamená, že v rozporu s čl. 34 SFEU (zákaz množstevních omezení) není konkrétní příkaz vnitrostátního regulačního úřadu (v posuzované věci švéd-

<sup>88</sup> Bod 48.

<sup>89</sup> Rozsudek ze dne 27. 4. 2017 *Pinckernelle* (C-535/15, ECLI:EU:C:2017:315).

<sup>90</sup> Rozsudek ze dne 22. 6. 2016 *DK Recycling und Roheisen v. Komise* (C-540/14 P, ECLI:EU:C:2016:469).

<sup>91</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32).

<sup>92</sup> Rozsudek ze dne 22. 6. 2017 *E.ON Biofor Sverige* (C-549/15, ECLI:EU:C:2017:490).

<sup>93</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16).

ského), který má vyloučit, aby byl zaveden systém hmotnostní bilance ve smyslu čl. 18 odst. 1 směrnice ve vztahu k převáženému udržitelnému bioplynu.

Soudní dvůr se také zabýval dvěma případy z oblasti ochrany hospodářské soutěže a ochrany spotřebitele s přesahem do práva životního prostředí. Pozadí prvního případu (**C-422/16; TofuTown.com**)<sup>94</sup> tvoří otázka německého soudu, zda je možné pro potraviny z rostlinných surovin používat názvy připomínající jídla z masa, respektive mléčné produkty (*Soyatoo Tofubutter, Pflanzenkäse, Veggie-Cheese* apod.), na které se vztahuje poměrně přísná unijní regulace.<sup>95</sup> Pojem „mléko“ a označení používaná pro mléčné výrobky je sice možné používat i v souvislosti se slovem nebo slovy pro označení složených produktů, u nichž žádná část nenahrazuje ani nemá nahrazovat žádnou složku mléka a jejichž základní součástí ve smyslu množství nebo charakteristiky produktu je mléko nebo mléčný výrobek, tyto podmínky však podle Soudního dvora čistě rostlinné produkty nespĺňují, jelikož neobsahují mléko ani mléčný výrobek. Sporné výrobky nespĺňají ani do žádné z kategorií se zvláštním režimem. Společnost TofuTown.com neuspěla ani s poukazem na zásadu proporcionality a zásadu rovného zacházení, když Soudní dvůr dovedl, že výše uvedený výklad s nimi není v rozporu, protože „*cíle sledované dotčenými ustanoveními spočívají zejména ve zlepšení hospodářských podmínek produkce a uvádění na trh a jakosti těchto produktů v zájmu producentů, obchodníků i spotřebitelů, ochraně spotřebitelů a zachování podmínek hospodářské soutěže.*“<sup>96</sup> Zajímavé je, že se případ nedostal k soudu na popud německých úřadů; společnost TofuTown.com v původním řízení zažalovalo německé sdružení, jehož posláním je zejména bojovat proti nekalé hospodářské soutěži.<sup>97</sup>

Za druhým případem (**C-621/15; W a další**)<sup>98</sup> stojí tragický příběh muže, u kterého se objevily příznaky roztroušené sklerózy krátce po očkování proti žloutence typu B. Jeho stav se během následujících let zhoršoval a v roce 2011 muž zemřel. Rodinní příslušníci následně podali žalobu na náhradu škody proti výrobci vakcíny a Soudní dvůr posuzoval, zda se za daných okolností uplatní směrnice

<sup>94</sup> Rozsudek ze dne 14. 6. 2017 *TofuTown.com* (C-422/16, ECLI:EU:C:2017:458).

<sup>95</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 671).

<sup>96</sup> Bod 43.

<sup>97</sup> V této souvislosti možno doplnit i rozsudkem ve věci C-75/16, ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že je možné podmínit přípustnost žaloby ve spotřebitelských sporech mediačním řízením za předpokladu, že takový požadavek nebrání stranám sporu ve výkonu jejich práva na přístup k soudnictví. Není však třeba vyžadovat, aby byli v mediaci spotřebitelé zastoupeni advokátem a mohli ukončit účast v mediačním řízení pouze, pokud prokáží existenci oprávněného důvodu na podporu tohoto rozhodnutí. Viz rozsudek ze dne 14. 6. 2017 *Menini a Rampanelli* (C-75/16, ECLI:EU:C:2017:457).

<sup>98</sup> Rozsudek ze dne 21. 6. 2017 *W a další* (C-621/15, ECLI:EU:C:2017:484).

o odpovědnosti za vadné výrobky,<sup>99</sup> a to i pokud lékařský výzkum obecně nezjistil souvislost mezi očkováním vakcínou a vypuknutím nemoci. I když článek 1 směrnice zakotvuje zásadu, podle níž je výrobce odpovědný za škodu způsobenou vadou jeho výrobku, článek 4 upřesňuje, že je věcí poškozené osoby prokázat škodu, vadu a příčinnou souvislost mezi vadou a škodou. Soudní dvůr v rozsudku, který bude jistě předmětem akademických diskuzí, vyšel ze skutečnosti, že směrnice neobsahuje definici pojmu „příčinná souvislost“ a cílem směrnice ani není harmonizovat vyčerpávajícím způsobem oblast odpovědnosti za vadné výrobky. Ustanovení směrnice tak „nebrání takovému vnitrostátnímu režimu dokazování, o jaký se jedná v původním řízení, podle něhož soud rozhodující ve věci samé, pokud projednává žalobu na určení odpovědnosti výrobce vakcíny na základě její údajné vady, může při výkonu posuzovací pravomoci, která je mu v tomto ohledu svěřena, mít za to, že navzdory konstatování, že lékařský výzkum nepotvrdil ani nevyvrátil souvislost mezi podáním předmětné vakcíny a propuknutím nemoci, kterou trpí poškozený, představují určité skutkové okolnosti, kterých se dovolává žalobce, závažné, přesné a shodující se nepřímé důkazy umožňující učinit závěr o existenci vady vakcíny a příčinné souvislosti mezi touto vadou a uvedenou nemocí. Vnitrostátní soudy musí nicméně dbát na to, aby konkrétní uplatňování uvedeného režimu dokazování nevedlo k nerespektování důkazního břemene stanoveného v uvedeném článku 4 ani k narušení účinnosti režimu odpovědnosti zavedeného touto směrnicí.“<sup>100</sup> Dále Soudní dvůr upozornil na zájem na jednotném výkladu právních pravidel, což však nic nemění na tom, že sám nemá pravomoc vykládat vnitrostátní právo a je věcí pouze vnitrostátního soudu určit přesnou působnost vnitrostátních právních a správních předpisů. To platí mimo jiné pro vnitrostátní předpisy týkající se dokazování. Ovšem i vnitrostátní soudy musí zohlednit i zásadu právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je ochrana legitimního očekávání a která podle ustálené judikatury vyžaduje, aby použití právních pravidel bylo pro právní subjekty předvídatelné.<sup>101</sup> Ze závěrů Soudního dvora vyplývá, že je možné při dokazování příčinné souvislosti pracovat s domněnkami, které však musí být vyvrátitelné.

Z řízení o porušení povinnosti zaslouží pozornost rozsudek ve věci **C-488/15 (Komise v. Bulharsko)**,<sup>102</sup> který by mohl být posledním varováním pro Českou republiku, aby přistoupila k účinnému řešení znečištění ovzduší v problematických aglomeracích. Soudní dvůr především uznal, že Bulharsko systematicky a dlouhodobě nedodrжуje mezní hodnoty koncentrací PM<sup>10</sup> v několika zónách

<sup>99</sup> Směrnice Rady 85/374/EHS ze dne 25. července 1985 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky (Úř. věst. 1985, L 210, s. 29; Zvl. vyd. 15/01, s. 257).

<sup>100</sup> Bod 43.

<sup>101</sup> Body 48-50.

<sup>102</sup> Rozsudek ze dne 5. 4. 2017 *Komise v. Bulharsko* (C-488/15, ECLI:EU:C:2017:267).

a aglomeracích. Zároveň odmítl argument Bulharska, že jeho úsilí o zajištění nižší úrovně znečištění ovzduší brání sociálně-ekonomická situace země. Uvedenou povinnost má totiž Bulharsko od vstupu do EU v roce 2007. V rozsudku ve věci **C-202/16 (Komise v. Řecko)**<sup>103</sup> vytkl Soudní dvůr Řecku, že dlouhodobě toleruje provoz skládky odpadů v Temploni, který nesplňuje požadavky směrnice o odpadech a směrnice o skládkách odpadů. V rozsudku ve věci **C-153/16 (Komise v. Slovinsko)**<sup>104</sup> pak Soudní dvůr podobně shledal, že Slovinsko nesplnilo povinnosti vyplývající ze směrnice o odpadech tím, že neodstranilo skládku odpadů vytvořenou v malé obci Lovrenc na Dravskem Polju ze čtyřiceti čtyř tisíc tun nesprávně skladovaných použitých pneumatik. V rozsudku ve věci **C-142/16 (Komise v. Německo)**<sup>105</sup> Soudní dvůr přisvědčil Komisi, že Německo při schvalování výstavby uhelné elektrárny v Moorburgu, který je součástí průmyslové zóny Hamburku, nesplnilo povinnosti vyplývající z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Podle povolení k provozu, jehož součástí byly i podmínky naturového hodnocení, měl provozovatel instalovat asi 30 km od elektrárny druhý přechod pro ryby, jenž měl vyvážit ztráty jedinců během provozu chladicího mechanismu elektrárny, který počítá s odběrem značného množství vody. Podle Komise však došlo k nesprávnému posouzení rybiho přechodu jako zmírňujícího opatření. Navíc nebyly v rámci posouzení vlivů zohledněny kumulativní účinky s jinými relevantními projekty. Soudní dvůr žalobě vyhověl, protože podle něj v době vydání povolení byly účinky druhého rybiho přechodu nejisté a společně s ostatními opatřeními nebylo možné zaručit, že neexistuje žádná důvodná pochybnost o tom, že elektrárna nebude mít významný vliv na celistvost příslušné lokality. Kumulativní účinky měly být vyhodnoceny v souvislosti s blízkou přečerpávací elektrárnou Geesthacht.

#### **Dedikace:**

*Tento článek vznikl na Masarykově univerzitě jako součást zpracování teoretických východisek v rámci projektu Soudní ochrana dotčené veřejnosti v teorii a v praxi (č. 56645, reg. 1343/2016) podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT.*

*Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., je odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a poradcem na NSS.*

<sup>103</sup> Rozsudek ze dne 27. 4. 2017 *Komise v. Řecko* (C-202/16, ECLI:EU:C:2017:318).

<sup>104</sup> Rozsudek ze dne 6. 4. 2017 *Komise v. Slovinsko* (C-153/16, ECLI:EU:C:2017:275).

<sup>105</sup> Rozsudek ze dne 26. 4. 2017 *Komise v. Německo* (C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301).



**HELPING HAND OF THE EU LAW: BIAŁOWIEŻA FOREST LOGGING, PROCEDURE UNDER ARTICLE 259 TFEU, DEFINITION OF PUBLIC AUTHORITY AND PUBLIC ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION (COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION)**

**Abstract**

This article analyses recent case law of the Court of Justice (CJEU) with particular interest in the current controversial case of logging in Poland's Białowieża forest and the following intervention by the commission and the proceedings for interim measure before the CJEU (C-441/17 R). Furthermore, it focuses on the dispute over the planned construction of a nuclear waste storage facility at the Almaraz power plant in Spain and various aspects of the procedure under Article 259 TFEU and the lasting break in diplomatic relations among the Member States. Then the article provides a summary of the Czech Constitutional Court's decision of 20. 6. 2017, IV. ÚS 1146/16, which, in effect, restricts public access to information held by companies controlled by the State. In this respect, conclusions of the *Fish Legal a Shirley* case (C-279/12) and the Aarhus Convention Compliance Committee case law are discussed. Moreover, the article provides a brief commentary on recent cases concerning access to information in the EU Pilot procedure (C-562/14 P), registration of the *Stop TTIP* initiative (T-754/14), accession to the EUSFTA (Avis 2/15) and other topics.

**Key words:**

Court of Justice, case law, interim measures, Article 259 procedure.



**Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR****VYBRANÉ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ASPEKTY KONTROL  
LOKÁLNÍCH TOPENIŠŤ A PLATEB POPLATKŮ  
ZA SVOZ KOMUNÁLNÍHO ODPADU<sup>1</sup>**

*JUDr. Ondřej Vícha, Ph. D.*

Ústavní soud České republiky vydal během letních prázdninových dnů dva nálezy, které jsou zajímavé (nepochybně nejen) z hlediska práva životního prostředí. V obou případech se jednalo o nálezy pléna, jimiž Ústavní soud rozhodoval v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky o návrzích na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení. Konkrétně se jednalo o přezkum ústavnosti právní úpravy kontrol lokálních topenišť v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (na návrh skupiny poslanců Parlamentu ČR), resp. právní úpravy platby místních poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (na návrh Nejvyššího správního soudu).

Ve druhém ze zmiňovaných případů se přitom jednalo o případ tzv. konkrétní (incidenční) a nikoliv abstraktní kontroly norem. Obecný soud je totiž oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti.<sup>2</sup> Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný.<sup>3</sup>

**Kontroly lokálních topenišť**

V prvním případě plénem Ústavního soudu (soudce zpravodaj Ludvík David) **nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017** zamítlo návrh skupiny 41 poslanců

<sup>1</sup> Příspěvek byl zpracován v rámci grantového projektu s názvem „Veřejné užívání a přírodní statky“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci – IGA SPP č. 917100325/31.

<sup>2</sup> K tomu srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000.

<sup>3</sup> Srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007.

Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení ustanovení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a části § 23 odst. 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále též „zákon o ochraně ovzduší“),<sup>4</sup> jež byla do tohoto zákona doplněna novelou č. 369/2016 Sb.<sup>5</sup>

Napadená ustanovení dávají obecnímu úřadu s rozšířenou působností možnost, aby za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje (kotle) došlo ke vstupu do obydlí (rodinného domu, bytu nebo stavby pro rodinnou rekreaci) provozovatele zdroje. Obsahují také skutkovou podstatu přestupku, spočívající v nesplnění povinnosti umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům, za což hrozí pokuta až do výše 50 000 Kč.

Navrhovatelé především namítali, že jde o nepřipustný zásah do práva provozovatele na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), neboť Listina umožňuje domovní prohlídku pouze na příkaz soudce jen pro účely trestního řízení a obyčejným zákonem nelze rozšířit důvody omezení nedotknutelnosti bydlení.

Ústavní soud v rámci meritorního přezkumu tohoto návrhu posuzoval dotčená základní práva vyplývající z čl. 12 Listiny,<sup>6</sup> resp. z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“),<sup>7</sup> jakož i to, zda napadená ustanovení jakožto „zákonný základ“ pro omezení domovní svobody splňují ústavněprávní požadavky vyplývající z čl. 12 odst. 3 Listiny<sup>8</sup> a čl. 8 odst. 2 Úmluvy.<sup>9</sup> Napadená ustanovení nepochybně představují omezení práva na nedo-

<sup>4</sup> K zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, bližze srov. MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.

<sup>5</sup> O přípravě napadené právní úpravy v odborné literatuře pojednávali např. P. Šedina (srov. ŠEDINA, P. *Ochrana ovzduší na lokální úrovni – Problematika kontroly lokálních topenišť*. In: DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, P. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 129 - 142) nebo I. Jančářová a J. Vodička (srov. JANČÁŘOVÁ, I., VODIČKA, J. *Krátké zamyšlení nad přímými kontrolami spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci*. *České právo životního prostředí*, 2/2016 (40), s. 41-53).

<sup>6</sup> Čl. 12 odst. 1 Listiny zní: „Obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí.“

<sup>7</sup> Čl. 8 odst. 1 Úmluvy zní: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“

<sup>8</sup> Čl. 12 odst. 3 Listiny zní: „Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.“

<sup>9</sup> Čl. 8 odst. 2 Úmluvy zní: „Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnos-

tknutelnost obydlí. Článek 12 odst. 3 Listiny však připouští zákonné omezení tohoto práva, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro mj. ochranu života nebo zdraví osob; obdobnou úpravu obsahuje i čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Článek 35 Listiny pak chrání právo na příznivé životní prostředí, jež nesmí nikdo, ani výkonem svých práv, porušovat či ohrožovat.

Ústavní soud nejdříve podrobil napadenou právní úpravu *testu kvality zákona*, který se skládá ze tří komponent: 1) požadavku na dostupnost, 2) požadavku na předvídatelnost, a 3) požadavku na dostatečné záruky před svévolnou aplikací. Podle Ústavního soudu obstojí napadená právní úprava po formální stránce v intencích použitého testu. Je celá obsažena v zákoně coby aktu Parlamentu, který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů, čímž naplňuje formální požadavek čl. 12 odst. 3 Listiny i kritérium dostupnosti ve smyslu první komponenty testu kvality zákona podle čl. 8 Úmluvy. Právní úprava také nepochybně umožňuje provozovateli spalovacího stacionárního zdroje předvídat, jak se má chovat, aby předešel výkonu kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství či používaných paliv. Ustanovení § 23 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně ovzduší pak podle Ústavního soudu s dostatečnou přesností upravuje skutkovou podstatu přestupku, který může provozovatel spalovacího stacionárního zdroje spáchat, pokud provedení kontroly neumožní. U adresátů napadených ustanovení nemohou vzhledem k jejich textu vzniknout pochybnosti o tom, v jakém momentu vzniká jejich povinnost umožnit kontrolu, či případně v jakém momentu vzniká jejich odpovědnost za přestupek sankcionovatelný pokutou až do 50 000 Kč.<sup>10</sup>

Ústavní soud došel k závěru, že taktéž z hlediska *testu legality* splňuje napadená právní úprava materiální podmínky pro zákon, který umožňuje omezit v konkrétní situaci právo na nedotknutelnost obydlí. Použitelná právní úprava podle Ústavního soudu ve svém celku omezuje diskreci orgánů ochrany ovzduší při kontrole povinností plynoucích z ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a stanoví bližší podmínky této kontroly, kterou umožňuje až jako krajní prostředek. Další zárukou proti svévoli je související úprava v kontrolním řádu (zákoně č. 255/2012 Sb.). Ústavní soud v této souvislosti odkázal na ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, které obsahuje určitý stupňovitý mechanismus své aplikace, který zabraňuje orgánům ochrany ovzduší, aby jednaly svévolně. Poukázal přitom na skutečnost, že zákonodárce nešel tak daleko, aby pro případ neumožnění kontroly spalovacího stacionárního zdroje za podmínek ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší stanovil domněnku, podle které by se mělo

*ti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*<sup>6</sup>

<sup>10</sup> Bod 31 odůvodnění nálezu.

za to, že provozovatel tohoto zdroje porušuje povinnosti stanovené § 17 odst. 1 citovaného zákona.

Ústavní soud neshledal z pohledu testu kvality zákona za problematickou ani navrhovateli napadenou konstrukci ustanovení § 23 odst. 1 písm. j), která umožňuje postih vlastníka spalovacího stacionárního zdroje nebo uživatele prostor, kde se zdroj nachází, za neumožnění kontroly. Předmětné ustanovení je podle Ústavního soudu třeba vykládat následovně: bude-li vlastník současně provozovatelem spalovacího zdroje, který neprovozuje jiný uživatel, pak bude postižen jako vlastník. Nebude-li vlastník současně provozovatelem spalovacího zdroje v prostorech užívaných někým jiným, pak zákon stanoví jako alternativu, že bude postižen uživatel daných prostor.<sup>11</sup>

Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který již dříve uvedl, že jevy negativní pro životní prostředí, mezi něž zařadil i emise či zápach, ovlivňují zároveň zdraví a kvalitu života člověka, a tedy i jeho domov a soukromý a rodinný život.<sup>12</sup> Z pohledu Úmluvy není ani tak podstatný vliv těchto jevů na životní prostředí, jako na lidi.<sup>13</sup> Z Úmluvy tak podle Ústavního soudu pro Českou republiku plyne i povinnost přijmout odpovídající opatření, chránící domovy obyvatel před těmito jevy, a to bez zřetele na skutečnost, zda je ohroženo jejich zdraví či nikoli. Závažné znečištění ovzduší zasahuje do práva na respektování soukromého a rodinného života a domova již samo o sobě.<sup>14</sup> Ústavní soud též uvedl, že Evropský soud pro lidská práva v environmentálních případech zkoumá, zda stát „přijal rozumné a přiměřené opatření k zajištění práv stěžovatelů“.<sup>15</sup>

V poslední fázi přezkumu se Ústavní soud zaměřil na to, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy. Za tím účelem podrobil napadený zákonný text *testu proporcionality (přiměřenosti)*, který zahrnuje tři kritéria – kritérium vhodnosti, nezbytnosti a proporcionality zákona v užším smyslu (vážení v něm obsažených a s ním kolidujících hodnot a principů). Právní úprava obstála ve všech krocích.

Podmínka *vhodnosti* podle Ústavního soudu byla splněna, neboť umožnění kontroly spalovacího stacionárního zdroje v obydlí jeho provozovatele a případné zjištění o porušení zákona o ochraně ovzduší z jeho strany směřuje k nápravě,

<sup>11</sup> Bod 34 odůvodnění nálezu.

<sup>12</sup> Rozsudek ze dne 9. 12. 1994 ve věci *López Ostra proti Španělsku*, stížnost č. 16798/90, § 51.

<sup>13</sup> COOK, K. Environmental Rights as Human Rights. *European Human Rights Law Review*, 2/2002, s. 196.

<sup>14</sup> *López Ostra proti Španělsku*, cit. výše, § 51; rozsudek ze dne 27. 1. 2009 ve věci *Tătar proti Rumunsku*, stížnost č. 67021/01, § 107.

<sup>15</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 7. 2003 ve věci *Hatton a další proti Spojenému království*, stížnost č. 36022/97, § 98.

kteřá současně zajistí zvýšenou ochranu zdraví a příznivého životního prostředí osob, rušených či zasažených emisemi z takového zdroje. Napadená úprava sleduje podle Ústavního soudu legitimní cíl ochrany práv a svobod jiných, kterým je ochrana jejich práva na příznivé životní prostředí, a také sleduje legitimní cíl ochrany zdraví osob, které mohou být zasaženy emisemi z nezákonně používaných spalovacích stacionárních zdrojů. Oba legitimní cíle předvídá čl. 12 odst. 3 Listiny i čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Stát přijetím napadené právní úpravy splnil svůj pozitivní závazek plynoucí podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva z čl. 8 Úmluvy, který spočívá v přijetí legislativy, umožňující efektivní realizaci práva na respektování soukromého a rodinného života, z něhož plyne i právo na příznivé životní prostředí. Ústavní soud nemohl souhlasit s navrhovateli, že mezi vstupem do obydli a ochranou práva na příznivé životní prostředí neexistuje žádná přímá vazba a že zmíněná ústavní ustanovení předvídají pouze bezprostřední ochranu životů nebo zdraví či práv a svobod osob v konkrétních situacích. Má-li stát plnit své pozitivní závazky v podobě přijetí právní úpravy umožňující efektivní realizaci práv podle čl. 8 Úmluvy, pak tomu „zrcadlově“ odpovídá, že taková právní úprava bude, vedena legitimním cílem ochrany práv a svobod jiných, představovat zákonný základ pro možné omezení jiných práv, jakým je v tomto případě nedotknutelnost obydli.

Ve druhém kroku testu proporcionality Ústavní soud zkoumal, zda zákonodárce nemohl zvolit řešení, které by bylo vůči domovní svobodě provozovatelů spalovacích zdrojů šetrnější. Takové šetrnější řešení by však současně muselo dosáhnout sledovaných legitimních cílů v téže či alespoň srovnatelné míře. Pokud by je naplňovalo jen částečně, pak ho nelze považovat za reálnou alternativu, která by měla vést k závěru, že napadená právní úprava není nezbytná. Ústavní soud zde vyšel z vyjádření vlády, která uvedla, že jiná opatření, nezahrnující vstup do domova provozovatele stacionárního zdroje (např. měření tmavosti kouře anebo případné využití dronů), neumožňují spolehlivé a nezpochybnitelné prokázání porušování povinností provozovatelem zdroje. Ústavní soud dále vyšel z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 369/2016 Sb., kde se uvádí, že ostatní možné nástroje ke snížení celkového množství emisí ze spalovacích zdrojů, používaných k vytápění domácností, jsou již využívány. Jsou jimi administrativní nástroje (spočívající v regulaci trhu se spalovacími zdroji a v zákazu určitých paliv a zdrojů) doplněné ekonomickým nástrojem pozitivní stimulace (v podobě dotací na podporu výměny zastaralých spalovacích stacionárních zdrojů na tuhá paliva). Obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatelů Ústavní soud odmítl domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni. Ústavní soud ve svém ná-

lezu též poukázal na zahraniční právní úpravy, které obdobné kontroly připouští (např. Německo<sup>16</sup> či Rakousko<sup>17</sup>).

Dalším krokem testu proporcionality, kterým se Ústavní soud v této věci zabýval, byla otázka, zda je právní úprava, umožňující kontrolu spalovacího stacionárního zdroje v obydlí provozovatele, přiměřená v užším smyslu (*stricto sensu*). V této otázce vyšel Ústavní soud opět z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který opakovaně zdůraznil, že pokud státy považují za nutné použít podobná opatření k zajištění hmotného důkazu protiprávního jednání, pak je třeba, aby právní systém jako celek a související praxe v dané oblasti poskytovaly přiměřené a dostatečné záruky zamezující možnosti, aby správní orgány přijímaly svévolná opatření zasahující do práv stěžovatelů na respektování jejich obydlí.<sup>18</sup> Podle Ústavního soudu český právní řád obsahuje dostatečné procesní záruky obrany vlastníka či uživatele obydlí, domnívá-li se, že zásah správního orgánu je nezákonný. Tou hlavní je tzv. zásahová žaloba podle § 82 soudního řádu správního. Podobně se lze bránit správní žalobou (podanou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.) i proti pokutě uložené za porušení povinností provozovatele stacionárního zdroje.

V poslední fázi přezkumu ústavnosti napadené právní úpravy Ústavní soud též posuzoval, zda tato právní úprava dosahuje spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími zájmy i po materiální stránce. V daném případě šlo konkrétně o střet domovní svobody provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (čl. 12 Listiny a čl. 8 Úmluvy) a ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob (čl. 31 a čl. 35 Listiny spolu s čl. 8 Úmluvy). Bylo třeba zhodnotit, zda míře omezení prvního zmíněného zájmu odpovídá i míra uspokojení druhého uvedeného zájmu, a zda je tedy omezení prvního zmíněného zájmu přiměřené. Na stupnici závažnosti omezení základního práva „podstatný – mírný – nízký“<sup>19</sup> představuje napadená právní úprava podle Ústavního soudu mírné omezení nedotknutelnosti obydlí. Oproti tomu stojí podstatné uspokojení zájmu na ochraně zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob.

<sup>16</sup> Spolkový zákon o ochraně před imisemi (*Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG*) a zákon o kominickém řemesle (*Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk; SchffHwG*).

<sup>17</sup> Spolkový zákon o ochraně ovzduší (*Immissionsschutzgesetz – Luft; IG-L*), zákon o čistotě ovzduší (*Bundesluftreinhaltegesetz; BLRG*), popř. vídeňský zákon o topných a klimatických zařízeních (*Wiener Heizungs- und Klimaanlagegesetz 2015; WHKG*).

<sup>18</sup> Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 2. 1993 ve věci *Funke proti Francii*, stížnost č. 10828/84, § 57; *Société Canal Plus a ostatní*, § 54; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 4. 2007 ve věci *Dumitru Popescu proti Rumunsku*, stížnost č. 71525/01, § 65; *Delta Pekárny*, § 84.

<sup>19</sup> Např. KOSAŘ, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, č. 1/2008, s. 16.

Ústavní soud závěrem uvedl, že provozovatelé spalovacích stacionárních zdrojů musí zachovávat potřebnou míru solidarity vůči jiným osobám ve sférách jejich práva na příznivé životní prostředí a zejména práva na ochranu zdraví. Následky znečištění ovzduší se promítají i do nákladů zatěžujících systém veřejného zdravotního pojištění, které plynou z poškození zdraví všech dotčených osob. Nejde podle Ústavního soudu pouze o hypotetickou a teoretickou úvahu. Jak ostatně uvedla vláda ve svém vyjádření v tomto řízení, spalovací zdroje na tuhá paliva používané k vytápění domácností představují jeden z nejvýznamnějších zdrojů jemných prachových částic a benzo[a]pyrenu, který se dokonce považuje za karcinogen. Tyto látky vytvářejí reálnou hrozbu onemocnění dýchacích cest a rizika dalších onemocnění. Existuje-li tedy důvodné podezření, že určitý provozovatel spalovacího stacionárního zdroje například spaluje nepovolené palivo (typicky odpad), ačkoliv ho předtím orgán ochrany ovzduší upozornil na toto své podezření a poučil ho o možných následcích, pak musí jeho domovní svoboda ustoupit právům osob, na které tento provozovatel eventuálně nebere zřetel, aby mohl orgán ochrany ovzduší najisto postavit, zda provozovatel zdroje porušil své zákonné povinnosti, či nikoli.

Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že napadená právní úprava kontrol lokálních topenišť, která představuje omezení základního práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy, splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení tohoto práva a sleduje legitimní cíle ochrany zdraví osob a ochrany práv a svobod jiných, přičemž je vůči těmto legitimním cílům přiměřená. K výroku a odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17 zaujal odlišné stanovisko soudce Jaroslav Fenyk.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Napadené ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší je podle J. Fenyka v rozporu s čl. 12 odst. 3 Listiny, neboť fakticky spojuje oprávnění pro vstup do obydlí s porušením jakékoliv z široké skupiny nijak blíže specifikovaných povinností, obsažených nejen v právních předpisech, ale např. i v technické dokumentaci v podobě pokynů výrobce stacionárního zdroje. S ohledem na různorodost dané skupiny povinností je různá i míra znečištění ovzduší, která v důsledku jejich porušení může nastat, včetně případů, kdy může hrozit znečištění ovzduší nanejvýš zanedbatelné. Proto podle J. Fenyka nelze u každé z těchto povinností, vyplývajících z § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší *a priori* konstatovat, že jejím porušením nastává situace legitimizující zásah do základního práva na nedotknutelnost obydlí, jak předpokládá čl. 12 odst. 3 Listiny, tedy že jde o situaci, kdy je daný zásah v demokratické společnosti nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Závěr, podle kterého napadená právní úprava sleduje legitimní cíl ochrany práv a svobod jiných, kterým je ochrana jejich práva na příznivé životní prostředí a také sleduje legitimní cíl ochrany zdraví osob, které mohou být zasaženy emisemi z nezákonně používaných stacionárních zdrojů, proto může být platný pouze z části, resp. pouze ve vztahu k některým povinnostem vyplývajícím z § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Prof. Fenyk ve svém odlišném stanovisku dále mj. poněkud expresivně dovozuje, že „zákonodárci je patrně jedno, co se stane v zimním období s provozovatelem, zda bude muset absolvovat zvláštní kurz topení, nebo začne místo „petkami“ topit parketami, spálí nábytek, půjde do lesa krást dříví nebo místo v krbových nebo jiných výkonnějších kamnech založí otevřený oheň, nebo se mu doporučí, aby raději dům opustil, než zmrzne...“.



### Poplatková povinnost nezletilých za svoz komunálního odpadu

Ve druhém případě plénum Ústavního soudu (soudce zpravodaj David Uhlíř) **nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017** vyhovělo návrhu Nejvyššího správního soudu na vyslovení neústavnosti ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012 v rozsahu, v němž ukládalo povinnosti nezletilým poplatníkům. Napadené ustanovení v rozhodném znění stanovilo, že *poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů platí fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt; za domácnost může být poplatek odváděn společným zástupcem, za rodinný nebo bytový dům vlastníkem nebo správcem; tyto osoby jsou povinny obci oznámit jména a data narození osob, za které poplatek odvádějí.*

Právní úprava České republiky poskytuje obcím celkem tři různé možnosti financování hospodaření s komunálním odpadem: a) místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle § 10b zákona o místních poplatcích, b) poplatek za komunální odpad dle § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, nebo c) smluvní systém vybírání úhrady za komunální odpad dle § 17 odst. 6 téhož zákona.<sup>21</sup>

Ústavní soud dospěl k závěru, že právní úprava, která zatěžuje nezletilé poplatkovou povinností bez ohledu na to, zda mají prostředky k jejímu splnění (nebo alespoň možnost si takové prostředky obstarat), zatěžuje je bez ohledu na možnost ovlivnit uložení platební povinnosti (např. zdržením se zpoplatňované činnosti) či se jí alespoň zprostit (např. uplatněním tvrdostní klauzule), je v rozporu s druhou větou čl. 32 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (absen- ce zvláštní ochrany dětí a mladistvých), se čl. 3 odst. 1 (nepřípustná diskriminace na základě sociálního původu), a s čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 (rdousící účinek poplatku).

Nejvyšší správní soud vedl řízení o kasační stížnosti v současnosti 24 leté dívky, které byly jako jedenáctileté vyměřeny místní poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále též poplatky za provoz shromažďování odpadů<sup>22</sup>) za roky 2002, 2003 a 2006. Vzhledem k tomu, že platební výměry se matce tehdy nezletilé dívky nepodařilo doručit, byly doručeny prostřednictvím veřejné vyhlášky, na vý-

<sup>21</sup> Blíže srov. JIRÁSKOVÁ, I., SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*, 2. aktualizované vydání, Linde Praha, 2005. Právní úpravě komunálních odpadů se na stránkách časopisu *České právo životního prostředí* věnoval též F. Dienstbier [srov. DIENSTBIER, F. Komunální odpad v novém zákoně o odpadech. *České právo životního prostředí*, č. 2/2002 (4), s. 52-59 nebo DIENSTBIER, F. Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech. *České právo životního prostředí*, č. 3/2002 (5), s. 69-79].

zvy k zaplacení nedoplatků matka nereagovala. Poté, co dívka nabyla zletilosti, byl vydán exekuční příkaz k provedení srážek ze mzdy, který neúspěšně napadla odvoláním a poté žalobou ve správním soudnictví. Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl a dívka následně podala kasační stížnost. Nejvyšší správní soud při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že napadené ustanovení v části, v níž ukládá poplatkovou povinnost dětem, které mají v obci trvalý pobyt, a nepřenáší povinnost alespoň v platební rovině na zákonné zástupce nezletilce, nelze v projednávané věci vyložit způsobem souladným s ústavním pořádkem, řízení přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu. Podle jeho názoru byla tato úprava v rozporu s právem na ochranu majetku, na zvláštní ochranu dětí a mladistvých, právem na spravedlivý proces a také v rozporu s povinností státu respektovat nejlepší zájem dítěte.<sup>22</sup>

Ústavní soud dospěl k závěru, že je návrh důvodný. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>23</sup> byla podle napadeného ustanovení zákona o místních poplatcích poplatníkem fyzická osoba, která měla v obci trvalý pobyt, a to bez ohledu na její věk. Poplatek byl v rozhodné době konstruován jako „platba za osobu“, bez ohledu na to, kolik daná osoba vyprodukovala komunálního odpadu či na četnost odvozu odpadu. Nezletilý poplatník je tak povinen poplatek zaplatit bez ohledu na to, zda má či může mít k jeho zaplacení prostředky, nebo zda může jeho vyměření zabránit, pokud prostředky nemá (a mít ani nemusel). Přílehlavým se v takové situaci podle Ústavního soudu jeví známý anekdotický výrok Benjamina Franklina, podle něhož na tomto světě nemůže být jisté nic, s výjimkou smrti a daní.<sup>24</sup> Kromě těchto dvou jistot by však měla mít místo i jistota třetí – ochrana základních práv a svobod ze strany soudní moci.

Ústavní soud se v dané věci zabýval tzv. *rdousícím účinkem* poplatku vůči nezletilým.<sup>25</sup> Veřejná moc nemůže podle názoru Ústavního soudu nezletilým uklá-

<sup>22</sup> Nejvyšší správní soud následně po té, co o věci rozhodl předmětným náležením Ústavní soud, vydal rozsudek č. j. 9 As 211/2014-153 ze dne 22. 8. 2016, kterým zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě, jakož i rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a exekuční příkaz Městského úřadu Český Těšín.

<sup>23</sup> Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 116/2014-29 ze dne 12. 11. 2014, publ. pod č. 3191/2015 Sb. NSS, a č. j. 5 Afs 175/2006-116 ze dne 31. 1. 2008, publ. pod č. 2473/2012 Sb. NSS).

<sup>24</sup> SMYTH, A. H. *The Writings of Benjamin Franklin*, Vol. X (1789-1790). New York: MacMillan, 1907, str. 69.

<sup>25</sup> Vymezení rdousící daně dříve Ústavní soud provedl zejména ve vztahu k majetku jednotlivce (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 7/03, Pl. ÚS 29/08): nesmí dojít ke zničení či zmaření majetkové základny poplatníka. Obdobný závěr lze podle Ústavního soudu učinit i pro daně zatěžující příjem (důchod) poplatníka či poplatky zatěžující jeho činnost. Pokud daň (poplatek) zatěžuje právem dovolené jednání takovým způsobem, že je pro průměrného poplatníka prakticky nemožné v něm pokračovat, neboť pozbuje svého základního opodstatnění, jde o daň (poplatek) tuto aktivitu rdousící. Totéž podle Ústavního soudu platí pro případy, kdy je veřejnoprávní povinnost k peněžnímu plnění uložena zcela bez ohledu na jeho způsobilost poplatníka jí dostát z hlediska jeho příjmů, majetku či schopností.

dat povinnosti, které svou mírou či způsobem zatěžují nad únosnou mez možnost uzpůsobit si život podle vlastní potřeby. Taková možnost není zachována, pokud jsou nezletilí do dospělého života vpuštěni se závažnými dluhy. Je tedy ústavně chráněným zájem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jež mohou mít rdousící efekt. Námitka, že je ochrana nezletilého dostatečně zajištěna pomocí institutu rodičovské odpovědnosti, jinými slovy, že pokud poplatek neuhradí nezletilý, musí ho za něj zaplatit rodič a pokud tak neučiní, může po něm nezletilý žádat náhradu škody, podle Ústavního soudu neobstojí, protože takový závěr nemá dostatečnou zákonnou oporu. Nadto z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu plyne, že právní úprava tíží především ty nezletilé poplatníky, kteří jsou bez vlastního majetku či pochází ze sociálně znevýhodněného prostředí (např. děti vyrůstající v ústavní péči).

Napadená právní úprava podle Ústavního soudu nepřihlíží k zásadě hospodářské výkonnosti nezletilých poplatníků a bez přijatelného důvodu zatěžuje nemajetné nezletilé poplatníky jako sociální skupinu. Zjednodušeně lze tuto skupinu označit jako děti ze sociálně nefunkčních rodin. Povinnost ochrany této skupiny vyplývá podle Ústavního soudu ze záruky osobní autonomie, která se v případě nezletilých projevuje jako požadavek bezdluhového nabytí zletilosti, a dále též ze závazků přijatých na zákonné úrovni: posilovat sociální začleňování, včetně začleňování rodin, chránit právo dítěte na jeho příznivý vývoj a řádnou výchovu a působit k obnovení narušených funkcí rodiny.

Podle Ústavního soudu nelze souhlasit s někdy vyslovovanými obavami vyjádřenými v odborné literatuře, že prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení bude mít za následek, že nezletilí nebudou mít povinnost platit žádné daně a poplatky, což by vytvářelo cestu k obcházení daňových povinností. Zákonodárce má podle Ústavního soudu nepochybně pravomoc rozhodnout, že poplatníky určité daně nebo poplatku budou i nezletilí. Rozhodne-li se tak ovšem učinit bez ohledu na to, zda má nezletilý vůbec nějaký zdanitelný majetek nebo příjem, či zda má možnost vyhnout se zpoplatňovanému jednání (nemá-li na něj odpovídající prostředky), pak zákonodárce musí již v rovině nalézacího řízení zohlednit, že může docházet k případům nadměrné tvrdosti a přijmout odpovídající řešení. Měl by také zvažovat, zda je poplatek ukládán za protiplnění ze strany státu či obce, kterého se nezletilému poplatníkovi vskutku dostává. V případě poplatku za provoz systému likvidace komunálního odpadu je však (zejména v případě malých dětí) výlučným producentem odpadu ten rodič, který pečuje o výživu dítěte faktickým plněním, při kterém odpad vzniká. Vyživovací povinnost rodičů k dítěti totiž zahrnuje veškerou běžně potřebnou péči o dítě, tedy v tomto případě nejen zajištění dodávek potřebných věcí do domácnosti, ve které dítě žije, ale i likvidaci následně vzniklých odpadů. Bylo by racionální zvažovat, zda neuložit poplatkovou povin-

nost namísto dítěte přímo rodiči, který požívá výhod systému likvidace komunálního odpadu.

S ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky jsou orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané protiústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů zohlednit výše uvedené derogační důvody a neaplikovat § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, v rozsahu, v němž ukládal povinnosti nezletilým poplatníkům. K výroku a odůvodnění nálezu zaujali odlišné stanovisko soudci Josef Fiala, Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek.

**Klíčová slova:**

kontrola – ovzduší – lokální topeniště – místní poplatky – komunální odpad – nezletilí

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

**SELECTED CONSTITUTIONAL ASPECTS OF LOCAL FIREPLACES  
INSPECTIONS AND PAYMENT OF CHARGES FOR MUNICIPAL WASTE****Summary:**

The paper deals with the current case law of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the review of the constitutionality of local fireplaces inspections in Act No. 201/2012 Coll., On Air Protection, and regulation of the payment of local fees for the operation of collecting, transporting, sorting, utilizing and removing municipal waste pursuant to Act No. 565/1990 Coll., on Local Fees. The author first deals with the finding of the Constitutional Court sp. zn. Pl. ÚS 2/17 of 18 July 2017, rejecting the proposal of a group of 41 deputies of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic for the annulment of the provisions of Section 17 (2), Section 23 (1) and Section 23 (2) a) of Act No. 201/2012 Coll., on Air Protection, which was added to this Act by amendment No. 369/2016 Coll. In the latter case, the author deals with the finding of sp. zn. Pl. ÚS 9/15 of 8 August 2017, by which the Constitutional Court upheld the request of the Supreme Administrative Court to rule on the unconstitutionality of the provisions of § 10b para. a) of Act No. 565/1990 Coll., on Local Fees, in the version effective until 30 June 2012 in so far as it imposed obligations on minors.

**Key words:**

inspection – air – local fireplaces – local fees – municipal waste – minors



**◀ RECENZE A ANOTACE ▶**

**KLABUSAYOVÁ, N. *Zákon o obecné bezpečnosti výrobků. Zákon o technických požadavcích na výrobky. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 244 s., ISBN 978-80-7552-371-6***

Další recenzovanou publikací s vazbou k ochraně životního prostředí, kterou v roce 2016 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR, je komentář k zákonu č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), a k zákonu č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Oba dva komentované zákony mají s právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí společnou snahu o eliminaci potencionálních rizik používaných výrobků, a to nejen ve vztahu k ochraně veřejného zdraví, bezpečnosti osob a majetku, ale také ve vztahu k ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Významná návaznost obou komentovaných předpisů je pak patrná též ve vztahu k právním předpisům z oblasti stavebního a horního práva.

Autorka komentáře, doc. Ing. Naděžda Klabusayová, CSc. je docentkou na katedře podnikohospodářské Ekonomické fakulty VŠB-TU v Ostravě. Odborně se zaměřuje zejména na problematiku logistického managementu, managementu kvality, posuzování shody, technické harmonizace a ochrany spotřebitele.

Autorka v úvodu přiléhavě vysvětluje, že pro řádné fungování jednotného trhu byla na úrovni práva EU i práva národního vydána celá řada právních předpisů, které mají odstranit překážky volného pohybu zboží a které ukládají podnikatelským subjektům obecnou povinnost uvádět na trh EU pouze bezpečné výrobky. Rozlišuje přitom výrobky do regulované a neregulované sféry. Regulovaná sféra je podle autorky oblastí, ve které je plně uplatňována harmonizace předpisů EU a omezuje se na stanovení základních požadavků na bezpečnost, které musí výrobky dodávané na jednotný trh splňovat. Do regulované (harmonizované) sféry spadají výrobky, které potencionálně ohrožují oprávněný zájem (ochranu zdraví a bezpečnost osob nebo majetku, jakož i ochranu životního prostředí). Patří mezi ně například tlaková zařízení, měřidla, jednoduché tlakové nádoby, elektrická zařízení určená pro používání v určitých mezích napětí, výrobky významné z hlediska jejich elektromagnetické kompatibility, ochranné systémy určené k použití v prostředí s nebezpečím výbuchu nebo výbušniny. Právní předpisy stanovují podmínky pro jejich uvádění na trh, postupy posuzování shody nebo zvláštní označení. Naopak v neregulované sféře, tedy u výrobků, které nejsou unijním

právem harmonizovány, platí princip vzájemného uznávání. Tedy co je vyrobeno podle předpisů jednoho státu a legálně v něm uvedeno na trh, může být uváděno na trhy i ostatních členských států, aniž by tomu orgány dohledu nad trhem za normálních okolností jakkoli bránily.

Účelem zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků, je zajistit, aby výrobky uváděné na trh nebo do oběhu byly z hlediska bezpečnosti a ochrany zdraví pro spotřebitele bezpečné. Bezpečným výrobkem je přitom výrobek, který za běžných nebo rozumně předvídatelných podmínek užití nepředstavuje po dobu stanovenou výrobcem nebo po dobu obvyklé použitelnosti nebezpečí, nebo jehož užití představuje pro spotřebitele vzhledem k bezpečnosti a ochraně zdraví pouze minimální nebezpečí při užívání výrobku. Z hlediska rizika pro bezpečnost a ochranu zdraví spotřebitele se přitom sledují kritéria, mezi něž patří zejména vlastnosti výrobku, jeho životnost, složení, způsob balení, poskytnutí návodu na jeho montáž a uvedení do provozu, dostupnost, obsah a srozumitelnost návodu, způsob užívání včetně vymezení prostředí užití, způsob označení, způsob provedení a označení výstrah, návod na údržbu a likvidaci, srozumitelnost a rozsah dalších údajů a informací poskytovaných výrobcem, vliv na další výrobek, za předpokladu jeho užívání s dalším výrobkem, způsob předvádění výrobku, nebo rizika pro spotřebitele, kteří mohou být ohroženi při užití výrobku, zejména děti a osoby s omezenou schopností pohybu a orientace. Výrobkem se pak pro účely tohoto zákona rozumí jakákoliv movitá věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k nabídce spotřebiteli nebo lze rozumně předvídat, že bude užívána spotřebiteli, včetně věci poskytnuté v rámci služby, a to i v případě, že nebyla určena k nabídce spotřebiteli, pokud je tato věc dodávána v rámci podnikatelské činnosti úplatně nebo bezúplatně, a to jako věc nová nebo použitá či upravená. Zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků, se pro posouzení bezpečnosti výrobku nebo pro omezení rizik, která jsou s užíváním výrobku spojená, použije tehdy, jestliže požadavky na bezpečnost nebo omezení rizik nestanoví příslušná ustanovení zvláštního právního předpisu (např. zákona č. 22/1997 Sb.).

Druhý z komentovaných zákonů, zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, upravuje způsob stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem, práva a povinnosti osob, které uvádějí na trh nebo distribuují, popřípadě uvádějí do provozu výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit uvedený oprávněný zájem, práva a povinnosti osob pověřených k činnostem podle tohoto zákona, které souvisí s tvorbou a uplatňováním českých technických norem nebo se státním zkušebnictvím, jakož i způsob zajištění informačních povinností souvisejících s tvorbou technických

předpisů a technických norem, vyplývajících z mezinárodních smluv a požadavků práva EU.

Jádrem publikace je komentář k jednotlivým paragrafům obou zákonů (tedy jak k zákonu č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků, tak i k zákonu č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky). Jsou zde uvedeny i vstupní informace o jednotlivých částech zákona, dále seznamy relevantních souvisejících ustanovení a souvisejících právních předpisů. Z hlediska standardní struktury zavedené u komentářů vydávaných nakladatelstvím Wolters Kluwer chybí odkazy na další odbornou literaturu, též citovaná soudní judikatura je poměrně skromná. Vzhledem ke skutečnosti, že oba komentované zákony představují v uvedených částech implementaci unijního práva, jsou na příslušných místech rozebrány i relevantní prameny unijního práva. Jde především o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES o všeobecné bezpečnosti výrobků a nařízení Rady č. 339/93/EHS o kontrolách shody s pravidly bezpečnosti výrobků v případě výrobků dovážených ze třetích zemí.

Pokud jde o problematiku technické notifikace, relevantním předpisem na úrovni práva EU je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/1535/EU o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (kodifikované znění). Účelem směrnice 98/34/ES, resp. jejího kodifikovaného znění (směrnice 2015/1535/EU) je zamezit vytváření nových technických překážek obchodu v rámci EU. Tyto předpisy požadují, aby členské státy EU notifikovaly Evropské komisi návrhy technických předpisů (z nichž celá řada se týká ochrany životního prostředí a spadá do působnosti Ministerstva životního prostředí), a poté dodržely období pozastavení prací minimálně tři měsíce před přijetím předpisu, aby umožnily ostatním členským státům EU a Evropské komisi vznést připomínky týkající se potenciálních překážek volného pohybu zboží a služeb. K tomuto účelu je proto nutné, aby v každém členském státě EU fungovalo jedno kontaktní místo pro komunikaci s Evropskou komisí. V České republice je podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, tímto kontaktním místem Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.<sup>1</sup>

Poměrně značným nedostatkem této publikace je skutečnost, že nezahrnuje komentář k zákonu č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, který nabyl účinnosti dne 15. 4. 2016, a to v návaznosti na nový legislativní rámec EU pro uvádění výrobků na trh. Tento nový legislativní rámec EU tvoří zejména rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 768/2008/ES o společném rámci pro uvádění výrobků na trh, nařízení Evropského parla-

<sup>1</sup> K tomu srov. VAZAČOVÁ, A. Legislativní rámec notifikace technických předpisů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535. *Správní právo*, č. 3/2017, legislativní příloha, roč. IX, č. I-II/2017, s. XVII-XLI.



mentu a Rady (ES) č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 764/2008, kterým se stanoví postupy týkající se uplatňování některých vnitrostátních technických pravidel u výrobků uvedených v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě, jakož i nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS. Nejvýznamnější změnou, kterou tento nový legislativní rámec přinesl, je důraz nejen na požadavky spojené s výrobkem, ale i na aspekty prosazování požadavků během celé doby životnosti výrobků. Nové předpisy EU mají za cíl zlepšit fungování jednotného trhu, zajistit bezpečnost občanů a omezit počet výrobků, které nevyhovují unijnímu právu. Zaměřují se zejména na postup oznamování, akreditace, zlepšení kvality prací prováděných subjekty působícími při zkoušení a certifikaci výrobků, postupy posuzování shody, označení CE nebo dozor nad trhem.

Dále je tento nový legislativní rámec EU tvořen řadou směrnic, které stanoví podmínky pro uvádění jednotlivých druhů výrobků na trh. Patří mezi ně zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/29/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání jednoduchých tlakových nádob na trh, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/30/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se elektromagnetické kompatibility, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/32/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání měřidel na trh, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/33/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se výtahů a bezpečnostních komponent pro výtahy, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/34/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se zařízení a ochranných systémů určených k použití v prostředí s nebezpečím výbuchu, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/35/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání elektrických zařízení určených pro používání v určitých mezích napětí na trh, směrnice 2014/53/EU Evropského parlamentu a Rady o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání rádiových zařízení na trh a zrušení směrnice 1999/5/ES, nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/68/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání tlakových zařízení na trh.

Nekomotované znění zákona č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, je pouze přílohou této publikace. S ohledem na to, že publikace byla zpracována podle znění komentovaných zákonů

ke dni 1. 6. 2016, mohl být do publikace zařazen (s ohledem na uživatelské pohodlí) alespoň základní komentář i k novému zákonu č. 90/2016 Sb. Tento zákon totiž upravuje postup státních orgánů při ochraně trhu před výrobky, které by mohly ohrozit život, zdraví, majetek nebo životní prostředí nebo jiný veřejný zájem. K jeho provedení bylo přijato několik nařízení vlády, které upravují posuzování shody u těchto vybraných výrobků. Patří mezi ně např. nařízení vlády č. 219/2016 Sb., o posuzování shody tlakových zařízení při jejich dodávání na trh, nařízení vlády č. 120/2016 Sb., o posuzování shody měřidel při jejich dodávání na trh, nařízení vlády č. 119/2016 Sb., o posuzování shody jednoduchých tlakových nádob při jejich dodávání na trh, nařízení vlády č. 118/2016 Sb., o posuzování shody elektrických zařízení určených pro používání v určitých mezích napětí při jejich dodávání na trh, nařízení vlády č. 117/2016 Sb., o posuzování shody výrobků z hlediska elektromagnetické kompatibility při jejich dodávání na trh, nařízení vlády č. 116/2016 Sb., o posuzování shody zařízení a ochranných systémů určených k použití v prostředí s nebezpečím výbuchu při jejich dodávání na trh, nebo nařízení vlády č. 97/2016 Sb., o technických požadavcích na výbušniny.

Jsem přesvědčen o tom, že i přesto bude publikace využívána jak specializovanou odbornou praxí, a to jak ve sféře veřejné správy, tak i v podnikatelské sféře (u výrobců, dodavatelů či prodejců výrobků). Její obsah nesporně ocení a při své činnosti využijí i soudci, advokáti a další právní specialisté, při řešení případů týkajících se uvádění nových výrobků na trh v České republice, ale i při řešení jakýchkoli právních aspektů současného i budoucího využívání výrobků. Přínosná je i pro laickou veřejnost. Již jen z toho důvodu, že dosavadní odborná literatura, která by přehledným způsobem vysvětlovala základní instituty a provázanost komentovaných zákonů, je více než skromná.

**JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.**

*katedra správního práva a finančního práva*

*Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

**Abstract:**

The reviewed publication is the Commentary on the General Product Safety Act (No. 102/2001 Coll.) and on the Act on Technical Requirements for Products (No. 22/1997 Coll.). Both commented laws have a common effort to eliminate the potential risks of used products with environmental legislation, not only in relation to the protection of public health, safety of persons and property, but also in relation to the protection of the environment and its individual components. The Commentary was published by the Wolters Kluwer CR in 2016. Author of the commentary (N. Klabusayová) is associate professor at the Department of Business Economics, Faculty of Economics, VŠB-TU in Ostrava. The Commentary reflects the requirements of the EU law set by EU directives and regulations, mainly Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council on general product safety and Council Regulation No. 339/93/EEC on checks for conformity with the rules on product safety in the case of products imported from third countries. A relatively large lack of this publication is the fact that it does not include a commentary on Act No. 90/2016 Coll. on conformity assessment of certain products when delivering on the market, which came into effect on 15 April 2016. This law was adopted in response to the new EU legislative framework for the marketing of products consisting in particular of Decision No 768/2008/ EC of the European Parliament and of the Council on a common framework for the marketing of products, Regulation (EC) No 765/2008 of the European Parliament and of the Council setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products, and Regulation (EC) No 764/2008 of the European Parliament and of the Council laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State.



**KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář. 1. vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 304 s., ISBN 978-80-7552-070-8**

V roce 2016 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR několik odborných publikací, které se více či méně vztahují k právu životního prostředí. Jednou z těchto publikací je též komentář k zákonu č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který má značné přesahy do řady právních odvětví, z nichž právo životního prostředí lze uvést na čelním místě. Ochrana veřejného zdraví a ochrana životního prostředí spolu velmi úzce souvisí, což dokládá i dosavadní odborná literatura k tomuto tématu.<sup>2</sup>

Nepochybně lze souhlasit s tvrzením autorů komentáře, že „*system ochrany a podpory veřejného zdraví je oblastí, která se dotýká života každého z nás (...)* Dennodenně se v soukromém i pracovním životě setkáváme s faktory a vlivy, které ovlivňují naše zdraví a v širším smyslu životní prostředí, které nás obklopuje.“

Komentovaný zákon totiž neupravuje pouze hygienické požadavky na provoz zdravotnických zařízení, školských zařízení nebo některých zařízení sociálních služeb, hygienické požadavky na poskytování ubytovacích či stravovacích služeb, podmínky ochrany zdraví při práci nebo požadavky na předcházení vzniku a šíření infekčních nemocí (včetně pravidel pro očkování nebo ochranné dezinfekce, dezinfekce a deratizace). Zákon č. 258/2000 Sb. upravuje v rámci péče o životní a pracovní podmínky (hlava II) též hygienické požadavky na vodu (§ 3), podmínky dodávek pitné vody (§ 4), požadavky na výrobky přicházející do přímého styku s pitnou, teplou a surovou vodou (§ 5), požadavky na jakost vod určených ke koupání v umělých nebo přírodních koupalištích (§ 6 až § 6g), podmínky ochrany před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením (§ 30 až § 36) nebo nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a chemickými směsmi (§ 44a až § 44b). Zákon o ochraně veřejného zdraví taktéž vymezuje soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnost a pravomoc,<sup>3</sup> jakož i úkoly dalších orgánů veřejné správy v oblastech ochrany a podpory veřejného zdraví a hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí.

Autory komentáře jsou odborníci z praxe, kteří se problematikou ochrany veřejného zdraví dlouhodobě zabývají. JUDr. Zdena Krýsová je dlouholetou pracovník Ministerstva zdravotnictví, která se podílela na přípravě a projednávání komentovaného zákona. JUDr. Ivo Krýsa, Ph.D., LL.M. působil jako právník

<sup>2</sup> Srov. např. DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí.* 1. vyd. Praha: LINDE Praha, a.s., 2011. 420 s. 899, ISBN 978-80-7201-854-3.

<sup>3</sup> K organizaci veřejné správy na úseku ochrany veřejného zdraví blíže srov. též HALÍŘOVÁ, G. *Správa zdravotnictví I – Ochrana veřejného zdraví.* In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly).* 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 356-370.

a později vedoucí právních útvarů v hygienické službě ČR i na Ministerstvu zdravotnictví, následně byl ředitelem Krajské hygienické stanice Středočeského kraje. V současnosti je náměstkem pro řízení sekce majetkové na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

Komentovaný zákon má celkem 133 paragrafů. Tento poměrně velký rozsah právní úpravy je dán rozsahem úkolů, které svěřil v roce 1966 zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, a jeho prováděcí předpisy, předchůdcům orgánů ochrany veřejného zdraví, tj. orgánům hygienické služby. Tyto orgány již tehdy usměrňovaly a kontrolovaly řadu faktorů, které ovlivňují životní podmínky (hluk, vibrace, ionizující i neionizující záření, odpady) a stav jednotlivých složek životního prostředí (ovzduší<sup>4</sup>, vodu, půdu). Po společenských změnách v roce 1989 byly postupně přijaty zcela nové právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí [např. zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, zákon ČNR č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství] nebo došlo k změnám stávajících předpisů (např. vodního zákona z roku 1973 či zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství). Těmito právními předpisy, které náležely převážně do kompetence Ministerstva životního prostředí (vzniklého na počátku roku 1990<sup>5</sup>) byla část pravomocí orgánů hygienické služby a úpravy v oblasti péče o životní podmínky nahrazena a převedena na orgány ochrany životního prostředí. S účinností od 1. 1. 2001 pak komentovaný zákon v hmotněprávní části soustředil do té doby roztržštěnou úpravu práv a povinností osob na úseku ochrany zdraví populace a jejích skupin, a zavedl nové označení orgánů hygienické služby, které postupně zreformoval do soustavy správních úřadů (orgánů ochrany veřejného zdraví, v jejich čele stojí Ministerstvo zdravotnictví, které zejména řídí a kontroluje výkon státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví).

Jádrum publikace je komentář k jednotlivým paragrafům zákona o ochraně veřejného zdraví. Jsou zde uvedeny i vstupní informace o jednotlivých částech zákona, dále seznamy relevantních souvisejících ustanovení, souvisejících právních předpisů, popř. další odborné literatury, soudní judikatury (z té však jsou uvedeny převážně pouze rozsudky Nejvyššího správního soudu) a stanoviska Veřejného ochránce práv. Jistý nedostatek publikace tak představuje chybějící rozbor rele-

<sup>4</sup> Blíže srov. DVOŘÁK, L. Historie legislativy na úseku ochrany ovzduší v ČR. *České právo životního prostředí*, č. 2/2012 (32), s. 7-16.

<sup>5</sup> Ministerstvo životního prostředí České republiky bylo zřízeno k 1. lednu 1990 zákonem České národní rady č. 173/1989 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v jejichž čele stojí člen vlády České socialistické republiky.

vantní judikatury Soudního dvora EU, jakož i absence teoretického a historického úvodu do problematiky ochrany veřejného zdraví.

Právní úprava ochrany veřejného zdraví je zčásti národní úpravou (např. na úseku umělých koupališť a saun), zčásti se jí transponují směrnice EU (např. na úseku pitných vod, přírodních koupališť na povrchových vodách) a v některých oblastech navazuje na přímo použitelné předpisy EU (např. na úseku stravovacích služeb nebo kosmetických přípravků). Vzhledem ke skutečnosti, že komentovaný zákon představuje v uvedených částech transpozici unijního práva, jsou na příslušných místech rozebrány i relevantní prameny unijního práva. Jde především o několik směrnic, mezi něž patří například směrnice Rady 98/83/ES ze dne 3. 11. 1998 o jakosti vody určené k lidské spotřebě, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. 6. 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES ze dne 15. 2. 2006 o řízení jakosti vod ke koupání a o zrušení směrnice 76/160/EHS nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/148/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí azbestu při práci.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, současně zajišťuje adaptaci několika bezprostředně aplikovatelných nařízení Evropského parlamentu a Rady EU, k nimž patří nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 851/2004 ze dne 21. 4. 2004 o zřízení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. 4. 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1935/2004 ze dne 27. 10. 2004 o materiálech a předmětech určených pro styk s potravinami a o zrušení směrnic 80/590/EHS a 89/109/EHS, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1223/2009 ze dne 30. 11. 2009 o kosmetických přípravcích, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. 12. 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES, a v neposlední řadě též nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. 12. 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006.

Komentář byl zpracován podle znění zákona o ochraně veřejného zdraví ke dni 1. 2. 2015. To znamená, že se do něj nepromítly některé aktuální dílčí změny, které přinesly novelizace tohoto zákona provedené zejména v souvislosti s přijetím celního zákona (zákon č. 243/2016 Sb.), zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (zákon č. 298/2016 Sb.) nebo zákona o přestupcích a řízení o nich (zákon č. 250/2016 Sb.).

Autoři publikace zhodnotili výsledky jejich dlouholeté pedagogické, publikační a praktické činnosti v oblasti ochrany veřejného zdraví. Komentář jistě nalezne široké uplatnění nejen v akademické sféře, ale i v praxi, jak u osob podnikajících v oblastech regulovaných zákonem o ochraně veřejného zdraví (např. u provozovatelů zdravotnických a školských zařízení, provozovatelů stravovacích a ubytovacích služeb, provozovatelů koupališť nebo letišť, osob, která používají, popř. provozují stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku, vibrací nebo neionizujícího záření, správců, popř. vlastníků pozemních komunikací, provozovatelů, popř. vlastníků drah, osob, které jsou pořadatelem veřejné produkce hudby, výrobců, dovozců, prodávajících a distributorů předmětů běžného užívání nebo kosmetických prostředků, jakož i u osob nakládajících s chemickými látkami a směsmi), tak i u jejich zákazníků (konečných spotřebitelů). Lze jej též doporučit za užitečnou pomůcku nejen příslušným orgánům ochrany veřejného zdraví, ale i zákonodárci při úvahách *de lege ferenda* a soudům při interpretaci jednotlivých ustanovení komentovaného zákona.

**JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.**

*katedra správního práva a finančního práva*

*Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

**Abstract:**

The reviewed publication is the Commentary on the Public Health Protection Act (No. 258/2000 Coll.). The Commentary was published by the Wolters Kluwer CR in 2016. The author's team consists of two authors (Krýsa, I., Krýsová, Z.) who have many years of experience working in public health protection bodies. The system of protection and promotion of public health is an area that affects everyone's lives. The Czech legislation in this area is one of the basic sources and also the structural elements of the Czech medical or food law. There are also significant overlaps in environmental law (e.g. hygiene requirements for drinking and bathing water, protection against noise, vibration and non-ionizing radiation, treatment with chemical substances or cosmetic products). The Commentary reflects the requirements of the EU law set by EU directives and regulations, mainly the Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise, or Directive of the Parliament and of the Council 2006/7/EC of 15 February 2006 on the management of bathing water quality, Regulation (EC) No. 1223/2009 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on cosmetic products, or Regulation (EC) No. 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals (REACH), on the establishment of the European Chemicals Agency.





**← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →****Sbírka zákonů 2017 duben – srpen****Částka 39**

**Zákon č. 103/2017 Sb.**, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

**Částka 40**

**Vyhláška č. 105/2017 Sb.**, o vyhlášení Národní přírodní památky Bublák a niva Plesné a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

**Vyhláška č. 106/2017 Sb.**, o vyhlášení Národní přírodní památky Kosířské lomy a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

**Vyhláška č. 107/2017 Sb.**, o vyhlášení Národní přírodní památky Malhotky a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

**Vyhláška č. 108/2017 Sb.**, o vyhlášení Národní přírodní památky Rašovické skály a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

**Vyhláška č. 109/2017 Sb.**, o vyhlášení Národní přírodní rezervace Zlatník a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

**Vyhláška č. 110/2017 Sb.**, o vyhlášení Národní přírodní rezervace Velký Špičák a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

**Vyhláška č. 111/2017 Sb.**, o zrušení právního předpisu o vyhlášení zvláště chráněných území.

**Částka 44**

**Zákon č. 123/2017 Sb.**, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

**Usnesení č. 124/2017 Sb.** Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, přijatému Parlamentem dne 1. března 2017 a vrácenému prezidentem republiky dne 10. března 2017.

**Částka 52**

**Zákon č. 149/2017 Sb.**, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

**Částka 54**

**Nález Ústavního soudu č. 159/2017 Sb.** ze dne 11. dubna 2017 sp. Zn. Pl. ÚS 3/17 ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže.

**Částka 56**

**Vyhláška č. 162/2017 Sb.**, o požadavcích na hodnocení bezpečnosti podle atomového zákona.

**Částka 66**

**Zákon č. 183/2017 Sb.**, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

**Částka 72**

**Zákon č. 197/2017 Sb.**, kterým se mění zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů.

**Částka 76**

**Vyhláška č. 211/2017 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 313/2014 Sb., o označování a pasech psů, koček a fretek v zájmovém chovu při jejich neobchodních přesunech.

**Částka 77**

**Vyhláška č. 213/2017 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 458/2003 Sb., kterou se provádí zákon o genetických zdrojích rostlin a mikroorganismů.

**Částka 82**

**Zákon č. 225/2017 Sb.**, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

**Částka 83**

**Vyhláška č. 228/2017**, kterou se mění vyhláška č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění pozdějších předpisů.

**Vyhláška č. 229/2017 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 377/2013 Sb., o skladování a způsobu používání hnojiv, ve znění vyhlášky č. 131/2014 Sb.

**Sbírka mezinárodních smluv březen – červenec 2017****Částka 9**

**Sdělení č. 18/2017 Sb.m.s.** Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Statutu Mezinárodní agentury pro obnovitelné zdroje energie (IRENA).

**Částka 14**

**Sdělení č. 25/2017 Sb.m.s.** Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české dálnice D 3 a rakouské rychlostní silnice S 10 na česko-rakouských státních hranicích.

**Částka 20**

**Sdělení č. 39/2017 Sb.m.s.** Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Českou republikou změn příloh I a II Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů.

**Abstract:**

This is a short list of the new czech environmental legislation in the Statute Book of the Czech legislation and in the Statute Book of the international agreements (2017).



**← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →****Informace o časopisu**

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

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

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu, a například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu. Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice "Téma", dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 44 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) is a peer-reviewed journal with ISSN 1213-5542, published by the Czech Society for Environmental Law since 2001 and registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal České právo životního prostředí is prepared in the collaboration with the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University, Prague.

The journal České právo životního prostředí is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals by the The Government Council for Science, Research and Innovation.

The Journal Czech Environmental Law Review is the first and currently one specialized peer-reviewed journal concerned with environmental law and environmental policy in the Czech Republic. Through the journal the Czech Society for Environmental Law provide updated and detailed information on a current development of research, legislation and jurisdiction in the Czech, European and International environmental law, as well as on new publication, Society's activities that are under preparation and on other news in this field. The journal is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign. Chief-editor is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., e-mail address: [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz).

The thematic pieces to be published in journal are reviewed by two specialists in the field concerned, who decide whether the text is suitable for publication or make comments, which 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](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

**II.**

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

**III.**

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

**IV.**

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

**V.**

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

**VI.**

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

**VII.**

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

**VIII.**

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

**IX.**

Při veškeré korespondenci jsou autoři povinni uvádět vždy své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

**X.**

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

### INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in required format, font size 12, headlines 14, line spacing 1,5 lines, etc. It has to contain name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and eventually dedication for a project. Length of the article is supposed to be 4 pages, in case of the main topic 10 pages. Author is liable for proper citations which have to be inserted as footnotes, not endnotes. The citations have to follow citation rules ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. It is presumed that the manuscript has not been published before. After publishing in the Journal Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for review process or it can be discarded.





## ☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

### Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

#### 1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autor-  
ské 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 zjednoduše-  
nému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k stan-  
dardnímu 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 urče-  
ny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budouc-  
nu pořádané vědecké konference).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že ne-  
splňuje 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 obsa-  
hových 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 ode-  
vzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení

### 3. Průběh recenzního řízení<sup>1</sup>

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.
- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní

<sup>1</sup> Doporučená struktura recenzního posudku je na [www.cspzp.com](http://www.cspzp.com).

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek pro-slovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

**3.9** Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

#### **4. Redakční rada**

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se 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.

### **PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS**

The review proceedings of academic journal articles intended to be published in the main section of the Journal Czech Environmental Law Review, which is “the Topic”, has different levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the editorial board and one professional recommended by the editor or by member of editorial board. The author and the reviewer are supposed not to know each other. Based on the consideration the article can be accepted for review or sent back with objections or comments. The author can be asked to change the article. The article then goes to anonymous review proceeding which is supposed to bring different opinions about the article and open the ways either to publish the article or to refuse. Both possibilities have to be justified by the reviewer.



