

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

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

Adresa redakce:

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

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, 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 Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)

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

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

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

prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl
(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

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

Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

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

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

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 47. čísla dne 1. 4. 2018.

Fotografie na obálce:

Historické centrum města Český Krumlov je
zapsané na Seznamu světového kulturního
dědictví UNESCO.

**Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých
společností ČR – rozhodnutí AV ČR**

č. 106/2018/RVS ze dne 7. 3. 2018.

← OBSAH č. 1/2018 (47) →**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Rok 2018 – co přinese pro ochranu lidských práv a životního prostředí? 3

VĚDECKÁ TÉMATA*Jiří Zicha a Eliška Rolfová*

Aktuální vývoj právního rámce využívání genetických zdrojů 11

Lenka Scheu

Ochrana životního prostředí a úprava vnitřního trhu Evropské unie 19

*Nikola Jílková*Zrušení povolení podle zákona o vodovodech a kanalizacích
i jako správní trest 53*Sabina Baronová*Kulturní památka a vybrané aspekty jejího vztahu k životnímu prostředí
na příkladu otáčivého hlediště v Českém Krumlově 65**KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU***Vojtěch Vomáčka*Píseň borovic: Stanovení finanční náhrady za škodu na životním
prostředí podle Mezinárodního soudního dvora 77**Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR***Ondřej Vícha*Bezúhonnost myslivecké stráže a omezení vlastnického práva
územní rezervou – ústavněprávní implikace 107**Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA***Lucia Čerňanová, Matúš Michalovič*Správa z Medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické
 fórum 2018“, Sekcia environmentálneho práva 117

RECENZE A ANOTACE**Komentář k zákonu o ochraně ovzduší 121****ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI****Významné půlkulatiny prof. Milana Damohorského 127****PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY****Sbírka zákonů leden – březen 2018 130****INFORMACE O ČASOPISU 133****POKYNY PRO AUTORY 135****ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 138**

☞ **TABLE OF CONTENTS No. 1/2018 (47)** ☜

EDITORIAL

Vojtěch Stejskal

Year 2018 – what will it bring to protect human rights and the environment? 3

MAIN TOPICS

Jiří Zicha, Eliška Rolfová

Current Development of the Legal Framework for the Utilisation of Genetic Resources 11

Lenka Scheu

Environmental protection and legal regulation of the European Union's internal market 19

Nikola Jílková

The cancellation of permit as an administrative penalty sanction 53

Sabina Baronová

Cultural monument and selected aspects of its relation to the environment on the example of the revolving auditorium in Český Krumlov 65

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

Vojtěch Vomáčka

Song of the pines: determining financial compensation for environmental damage before The International Court of Justice 77

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

Ondřej Vícha

Integrity of hunting guards and limitation of ownership by territorial reserve – constitutional law implications 107

FROM SCIENTIFIC LIFE	
<i>Lucia Čerňanová, Matúš Michalovič</i> Report from international environmental conference Bratislava Legal Forum 2018	117
THE REVIEWED PUBLICATIONS	
Commentary on the Air Protection Act (No. 201/2012 Coll.)	121
FROM THE CZECH ENVIRONMENTAL LAW SOCIETY	
Professor Milan Damohorský celebrated the birthday	127
NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION	
The Statute Book of the Czech environmental legislation January – March 2018	130
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	
Basic information	133
INFORMATION FOR AUTHORS	
Manuscript requirements	135
PRINCIPLES OF THE PEER-REVIEW PROCEEDINGS	138

◀ ÚVODNÍK ▶**ROK 2018 – CO PŘINESE PRO OCHRANU LIDSKÝCH PRÁV
A ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ?**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

začal rok 2018. Česká společnost pro právo životního prostředí vydává časopis České právo životního prostředí již 18. rokem. Otevíráte 47. číslo. Děkuji všem, kteří se na jeho přípravě podíleli. A zejména děkuji manželům Rozkotovým, kteří spolu se mnou vytvářeli i všech 46 předchozích čísel. Letošní rok bude ve znamení oslav výročí 100 let od založení Československa. V roce 1918 však obor právo životního prostředí ještě neexistoval. My si tedy budeme připomínat na stránkách našeho časopisu jiná výročí.

V roce 1998, tedy před 20 lety, byla v dánském městě Aarhus přijata Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen Aarhuská úmluva). Úmluva byla podepsána dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské Hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“. Na webových stránkách Ministerstva životního prostředí je tato úmluva uváděna následujícím textem: *„V mezinárodním kontextu je považována za jeden z nejvýznamnějších dokumentů své doby – je charakterizována jako kvalitativní předěl v komunikaci mezi státní správou a občany, jako nástroj k prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a svobod.“*¹ Paradoxně byla to představitelka státní správy, tehdejší ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová (Hnutí ANO), která v loňském roce neváhala podpořit pozměňovací návrh poslance Jaroslava Foldyny (ČSSD) na omezení lidských práv a svobod občanů sdružených ve spolcích. V letošním roce bude Ústavní soud ČR rozhodovat o tom, zda omezení účasti veřejnosti (změna § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) bude i nadále platit (sporná novela vstoupila v účinnost dnem 1. 1. 2018). Mimochodem, Aarhuská úmluva má od letošního roku sestřičku, přečtěte si v rubrice Z judikatury Soudního dvora EU (v tomto čísle našeho časopisu nejen o judikatuře EU).“

V letošním roce si také připomeneme výročí zvláštního zákona. Před deseti lety byl přijat zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů. Zvláštního v tom, že za deset let účinnosti se v praxi v podstatě neuplatnil. V letošním roce se však opět připomněl. Evrop-

¹ Citováno podle https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace (1. 4. 2018).

ské Komisi se konečně přestalo líbit, jak před deseti lety Senát při legislativním projednávání vládního návrhu vyhodil z vládní předlohy účast neziskových organizací a zahájila (avšak až po skoro devíti letech) proti ČR řízení podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU. Ministerstvo životního prostředí se proto pokusilo připravit a předložit vládě návrh novely zákona, který by konečně transponoval čl. 12 a 13 Směrnice č.2004/35/ES, která je základem pro zákon č. 167/2008 Sb. Obsahem předkládaného návrhu je jednoznačné vymezení oprávnění neziskových organizací usilujících o ochranu životního prostředí zaručených směrnicí, zejména oprávnění předkládat příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí a požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle směrnice. Zároveň bude mít taková organizace výslovně zakotvené právo stát se účastníkem řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření. Nevládní organizace zaměřené na ochranu životního prostředí budou moci rovněž požadovat, aby byly předem informovány o všech zahájených řízeních o uložení preventivních nebo nápravných opatření.

Nebudu na tomto místě spekulovat, jakou má při současném politickém rozvržení sil tento návrh v současném českém Parlamentu či u prezidenta republiky šanci, ať si laskavý čtenář učiní názor sám.

Z dalších zajímavých legislativních předloh, které v letošním prvním pololetí budou projednávány v Parlamentu, bych rád upozornil například na novelu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách či novelu zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Ale o tom zas až v jiném čísle. V tomto čísle nabízíme čtenářům pohled na zbrusu nový zákon v našem oboru. Jedná se o vládní návrh zákona o podmínkách využívání genetických zdrojů podle Nagojského protokolu k Úmluvě o biodiverzitě. Návrh zákona byl připraven za účelem zajištění adaptace právního řádu České republiky na přímo použitelné právní předpisy Evropské unie, navazující na mezinárodní pravidla v oblasti přístupu ke genetickým zdrojům a jejich využívání. V rubrice Vědecká témata vám kolegové Jiří Zicha a Eliška Rolfová tuto problematiku přiblíží více.

Připravili jsme však pro Vás mnohem více článků, včetně pravidelných seriálových rubrik. Tak ať se Vám náš časopis líbí. Přeji Vám pevné zdraví a klidný a úspěšný rok 2018.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor



EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 1/2018 (47) deals with the following hot issues and main themes.

The first article from Jiří Zicha a Eliška Rolfova deals with current development of the legal framework of genetic resources. International legal basis is established by The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity which has been adopted in 2010 and already has more than 100 contracting parties, including the European Union and its Member States. These are now undergoing procedures of adaptation of their legal framework to the requirements of the Protocol and EU regulations. That is also case of the Czech Republic and its proposed Act on utilization of genetic resources.

Lenka Scheu focuses on the relationship between environmental protection on the one hand and the principles of the internal market of the European Union on the other. Both the protection of the environment and the internal market occupy an important position within the EU's legal system. The EU internal market represents a unified space where basic market freedoms are guaranteed - the free movement of goods, persons, services and capital. The article focuses in particular on the free movement of goods, because this category is most interconnected with environmental protection.

Nikola Jílková deals with the issue of the cancellation of permit pursuant to the Act No. 274/2001 Coll., on Water Supply and Sewerage, especially with regard to basis for sorting between administrative sanctions. The paper examines the reasons for the classification of cancellation of permit into the protective measures.

Sabina Baronová deals with the relation between the protection of the cultural monuments and environmental protection. The paper was also inspired by a recent judgement of the Supreme Administrative Court concerning the revolving auditorium (reference number 1 As 182/2016-28), which resolves the topics and connects the whole text of the article.

Vojtěch Vomáčka provides analysis of the judgment on compensation of the International Court of Justice in the dispute between Costa Rica and Nicaragua [Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)]. It was the first case ever in which the Court was called upon to pronounce on reparations for environmental damages.

Ondřej Vícha presents the current development in the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the regulation of hunting and land-use planning. The author describes two judgements of the Constitutional Court made at the end of 2017.

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, new environmental legislation of the Czech Republic or the peer-review of the new books from environmental law.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶**AKTUÁLNÍ VÝVOJ PRÁVNÍHO RÁMCE
VYUŽÍVÁNÍ GENETICKÝCH ZDROJŮ***Jiří Zicha, Eliška Rolfová***Úvod**

Problematika přístupu ke genetickým zdrojům a rozdělování přínosů z nich (*access and benefit-sharing*, ABS) je rámcově upravena Úmluvou o biologické rozmanitosti z roku 1992 a dále rozpracována v Nagojském protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, který byl přijat v roce 2010. Evropská unie se stala smluvní stranou Nagojského protokolu a v roce 2014 přijala nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii. Otázku regulace přístupu ke genetickým zdrojům ponechává EU na jednotlivých členských státech a věnuje se pouze třetímu pilíři Protokolu, tedy dodržování pravidel uživateli na území EU. Na tento vývoj musela reagovat také Česká republika.¹

Tento článek pojednává o právních aspektech dalších fází tohoto vývoje, a to jak na mezinárodní a unijní scéně, tak zejména v kontextu aktuálního projednávání vládního návrhu zákona o podmínkách využívání genetických zdrojů podle Nagojského protokolu v České republice.

Nagojský protokol

Zástupci Evropské unie, včetně České republiky, podepsali Nagojský protokol dne 23. 6. 2011. Poté, co došlo k jeho ratifikaci či jiné formě přijetí ve více než 50 státech, vstoupil dne 12. 10. 2014 v platnost. V květnu 2018 má Protokol již 105 smluvních stran.² Podle neoficiálních informací sekretariátu Úmluvy o biologické rozmanitosti probíhá ratifikační proces v dalších 26 zemích. Při bližším zkoumání seznamu stojí za zmínku, že Protokol dosud nebyl ratifikován Brazílií a Kolumbií, a dokonce ani podepsán Malajsií, tedy zeměmi, které byly při jeho

¹ Bliže viz ZICHA, Jiří. *Nová právní úprava využívání genetických zdrojů v EU a ČR*. In Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/2015, vol. LXI. Praha: Univerzita Karlova, 2015. s. 117-126.

² Parties to the Nagoya Protocol, <https://www.cbd.int/abs/nagoya-protocol/signatories/default.shtml>.

vyjednávání jedněmi z hlavních reprezentantů skupiny tzv. megadiverzitních států a nejhlasitějšími zastánci jeho přijetí. Zajímavé je taktéž, že se k Protokolu dosud nepřipojily ani podpisem Kanada a Nový Zéland, či nedokončenou ratifikací Austrálie, jakožto země, které byly v průběhu vyjednávání velmi aktivní, obecně přikládají environmentálním otázkám vysokou důležitost a ve vztahu k režimu ABS jde také o země s početným a významným zastoupením domorodých komunit. Protokol dosud nebyl podepsán ani Ruskem a samozřejmě také Spojenými státy americkými, které nejsou společně s Vatikánem ani smluvní stranou Úmluvy o biologické rozmanitosti.³

Pokud jde o konkrétní kroky, které byly ve vztahu k implementaci Protokolu učiněny, lze zmínit zejména zřízení *Informačního systému pro přístup a sdílení přínosů a sdílení informací*⁴ v souladu s článkem 14 Protokolu. Systém obsahuje informace poskytované smluvními stranami, které se týkají přijatých právních, správních a politických opatření, informace o národním kontaktním místě a příslušném orgánu či orgánech, informace o povoleních nebo obdobných dokumentech vydaných v okamžiku přístupu, dokládajících rozhodnutí o udělení předchozího informovaného souhlasu a sjednání vzájemně dohodnutých podmínek, tedy klíčových prvků režimu ABS. Počet těchto zveřejněných mezinárodně uznávaných certifikátů o shodě postupně narůstá (175 v květnu 2018), ovšem vydává je zatím pouze 12 zemí. Další informace mohou zahrnovat odpovědné orgány domorodých a místních společenství, vzorová smluvní ustanovení, metody a nástroje vytvořené k monitorování genetických zdrojů, a zásady chování a osvědčené postupy. V části týkající se právních, správních a politických opatření systém obsahuje již téměř tři stovky záznamů, zejména o přijatých zákonech a podzákonných předpisech. Nutno ovšem zmínit, že celkový počet zahrnuje jednak záznamy i ze zemí, které nejsou smluvní stranou Protokolu,⁵ a dále také opakující se záznamy, což je případ členských zemí EU, které deklarují přijaté unijní akty.⁶

Z hlediska právního rámce je dále významný vývoj, k němuž došlo ve vztahu k článku 30 Protokolu. Ten uložil Konferenci smluvních stran (COP-MOP)

³ Byl to právě režim využívání genetických zdrojů a přenosu technologií, které se staly hlavním důvodem odmítnutí Úmluvy nejprve prezidentem G. Bushem a poté, co ji podepsal B. Clinton, tak neschválením v Kongresu. K detailní analýze tohoto vývoje v USA viz BLOMQUIST, Robert. *Ratification Resisted: Understanding America's Response to the Convention on Biological Diversity, 1989-2002*, Golden Gate University Law Review, vol. 32, San Francisco, 2002, p. 493-586.

⁴ Access and Benefit-sharing Clearing-house (ABSCH), <https://absch.cbd.int>.

⁵ Příkladem je právě Brazílie a její zákon o biodiverzitě z roku 2015 a zákon o přístupu ke genetickému dědictví a tradičním znalostem z roku 2001.

⁶ Příkladem unijního státu, který přijal národní legislativu vztahující se přímo k Protokolu a nikoliv jen k adaptaci nařízení EU jako jeden z prvních, je Dánsko a jeho zákon o sdílení přínosů z využívání genetických zdrojů z roku 2012.

na svém prvním zasedání posoudit a schválit postupy spolupráce a institucionální mechanismy na podporu dodržování ustanovení tohoto protokolu a řešení případů nedodržování. V říjnu 2014 tak bylo přijato rozhodnutí NP-1/4,⁷ kterým byl ustanoven Výbor pro právní soulad (*Compliance Committee*) čítající patnáct členů, po třech z každé z pěti regionálních skupin OSN, a dále dva zástupce domorodých komunit jakožto pozorovatele. První zasedání Výboru se uskutečnilo v dubnu 2016 a byl na něm vypracován návrh procedurálních pravidel (*Rules of Procedure*), který byl následně schválen na druhém zasedání COP-MOP v prosinci 2016.

V návaznosti na rozhodnutí NP-1/3⁸ měly dále smluvní strany do konce října 2017 odevzdat první národní zprávy o naplňování Protokolu. Aktuálně je těchto zpráv odevzdáno 76, přičemž v některých případech jsou informace v nich uvedené podrobnější než v ostatních záznamech zveřejněných v *Informačním systému*, zatímco jindy neodpovídají zcela realitě. Příkladem může být Čína, která dosud nezveřejnila žádné právní předpisy upravující přístup k jejím genetickým zdrojům, a žádá-li uživatel o povolení k přístupu, příslušné čínské orgány nereagují, ovšem ve své národní zprávě⁹ uvádí, že na základě některých právních předpisů musí v určitých případech uživatel předchozí informovaný souhlas získat. Není tedy zřejmé, jak si má uživatel z EU počínat, aby postupoval s náležitou péčí, či zda je přijatelné, aby sbírky v EU akceptovaly vzorky čínského původu bez souvisejících dokumentů.

Genetické zdroje v právu EU

Evropská unie se stala smluvní stranou Nagojského protokolu přijetím rozhodnutí Rady 2014/283/EU ze dne 14. dubna 2014,¹⁰ přičemž současně bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii.¹¹ Nově přijaté na-

⁷ Decision NP-1/4 Cooperative procedures and institutional mechanisms to promote compliance with the Nagoya Protocol and to address cases of non-compliance.

⁸ Decision NP-1/3 Monitoring and reporting (Article 29).

⁹ China's Interim National Report on the Implementation of the Nagoya Protocol, <https://absch.cbd.int/pdf/documents/absNationalReport/ABSCH-NR-CN-238748/1>

¹⁰ Rozhodnutí Rady 2014/283/EU ze dne 14. dubna 2014 o uzavření Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti jménem Evropské unie; Úřední věstník Evropské unie, L 150, 20. května 2014, s. 231-233.

¹¹ Úřední věstník Evropské unie, L 150, 20. května 2014, s. 59-71. Podrobněji k průběhu legislativního procesu a obsahu obou těchto dokumentů viz ZICHA, Jiří. *Nová právní úprava využívání genetických zdrojů v EU a ČR*. In Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/2015, vol. LXI. Praha: Univerzita Karlova, 2015. s. 117-126.

řízení bylo napadeno žalobami na neplatnost podanými německými a nizozemskými pěstitelskými společnostmi. Obě žaloby však byly Tribunálem a následně i Soudním dvorem shledány jako nepřipustné.¹²

V návaznosti na nařízení č. 511/2014 bylo dále přijato prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1866 ze dne 13. října 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014, pokud jde o registr sbírek, monitorování dodržování pravidel ze strany uživatelů a osvědčené postupy.¹³ Na jeho základě tedy mohou sbírky genetických zdrojů žádat o zařazení do registru spravovaného Komisí, čímž prokazují plnění kritérií stanovených v čl. 5 odst. 3 nařízení č. 511/2014. Prováděcí nařízení dále blíže vymezuje pravidla kontrol registrovaných sbírek a případné nápravné kroky. Další ustanovení prováděcího nařízení se pak zaměřují na prohlášení uživatelů o postupu s náležitou péčí, a to jednak ve fázi financování výzkumu a dále ve fázi konečného vývoje produktu, a s tím spojeným předáváním informací a monitorováním dodržování pravidel ze strany příslušných orgánů členských států. Za tímto účelem Komise vytvořila internetovou databázi DECLARE, jejímž prostřednictvím mohou uživatelé prohlášení podávat, a zpracovala manuál pro její využití.¹⁴ O komplexnosti problematiky svědčí fakt, že kromě samotného prováděcího nařízení Komise dále přijala formou sdělení Pokyny k oblasti působnosti a hlavním povinnostem podle nařízení č. 511/2014¹⁵ a zřídila expertní konzultační fórum. Komise nyní připravuje další metodické pokyny, zaměřené na uživatele z jednotlivých dotčených odvětví (plemenářství, kosmetický průmysl, šlechtění rostlin, biologická ochrana, farmaceutický průmysl, potraviny a krmiva, dále pak výzkumné instituce a držitelé sbírek). Přijetí těchto metodických pokynů oddaluje probíhající diskuse nad problematickými otázkami spojenými s interpretací některých aspektů nařízení č. 511/2014.

Co se týče časového rámce, již výše bylo uvedeno, že rozhodnutí 2014/283/EU i nařízení č. 511/2014 byly publikovány v Úředním věstníku dne 20. května 2014,

¹² Věc T-559/14: Usnesení Tribunálu ze dne 18. května 2015 – Ackermann Saatucht a další v. Parlament a Rada; Věc T-560/14: Usnesení Tribunálu ze dne 18. května 2015 – ABZ Aardbeien Uit Zaad Holding a další v. Parlament a Rada; Spojené věci C-408/15 P a C-409/15 P: Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 24. listopadu 2016 – Ackermann Saatucht GmbH & Co.KG a další (C-408/15 P), ABZ Aardbeien Uit Zaad Holding BV a další (C-409/15 P) v. Evropský parlament, Rada Evropské unie.

¹³ Úřední věstník Evropské unie, L 150, 20. října 2015, s. 4-19.

¹⁴ Blíže viz Access and Benefit Sharing - Commission Implementing Regulation, http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/international/abs/legislation_en.htm.

¹⁵ Pokyny k oblasti působnosti a hlavním povinnostem podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii, Úřední věstník Evropské unie, C 313, 27. srpna 2016, s. 1-19.

příčemž rozhodnutí vstoupilo v platnost dnem přijetí a nařízení vstoupilo v platnost dvacátým dnem po tomto vyhlášení. Ovšem s výjimkou článků 4, 7 a 9 nařízení, které se měly použít až jeden rok poté, co vstoupil pro Unii v platnost Nagojský protokol, to znamená až ode dne 12. října 2015. Jak bylo také zmíněno, prováděcí nařízení Komise bylo přijato následující den, tj. 13. října 2015. Členské státy byly povinny k tomuto datu zajistit odpovídající adaptační opatření, tedy přijetí národní legislativy a určení kompetentních orgánů. Jak vyplývá z přehledu na internetových stránkách Komise, k dubnu 2018 tak učinilo devatenáct zemí, přičemž mezi nimi chybí také Česká republika.¹⁶

Členské státy, které již příslušná adaptační opatření provedly a nyní nařízení č. 511/2014 uvádějí do praxe, se setkávají s novými otázkami. Z terminologického hlediska mají například některé země problém se samotným pojmem „uživatel“, a to v zejména v kontextu kontrol, které mají v návaznosti na článek 9 nařízení provádět, aby ověřily, zda uživatelé plní své povinnosti. Podle definice v článku 3 nařízení se uživatelem rozumí *fyzická nebo právnická osoba, která využívá genetické zdroje nebo tradiční znalosti související s genetickými zdroji*. To, že je daná osoba či instituce skutečně uživatelem ve smyslu nařízení, zjistí příslušný orgán například ve chvíli, kdy obdrží prohlášení o postupu s náležitou péčí. Prozatím ovšem žádný příslušný orgán v EU takové prohlášení neobdržel. Přípravují-li tedy nyní příslušné orgány členských států plány kontrol uživatelů, vytvářejí spíše seznam „potenciálních uživatelů“, tedy těch, o nichž se na základě veřejně dostupných informací domnívají, že uživateli jsou, a až při samotné kontrole ověří, zda opravdu využívají genetické zdroje v oblasti působnosti nařízení. V některých státech se ovšem tato interpretace ukazuje jako problematická a probíhá diskuse, zda lze kontrolovat i tyto, pouze „potenciální“ uživatele, případně zda má taková osoba či instituce sama povinnost prokázat, že uživatelem ve smyslu nařízení není, aby se předmětem kontroly nestala.

Zákon o podmínkách využívání genetických zdrojů v ČR

Vládní návrh zákona o podmínkách využívání genetických zdrojů podle Nagojského protokolu byl zpracován Ministerstvem životního prostředí (MŽP) a předložen Poslanecké sněmovně v červnu 2016. První čtení proběhlo v dubnu 2017 a garanční Výbor pro životní prostředí projednal návrh zákona s pozměňovacími návrhy o měsíc později. Tímto cesta tohoto návrhu legislativním procesem skončila z důvodu uplynutí volebního období.¹⁷

¹⁶ Access and Benefit Sharing - Designated Competent Authorities under the Regulation EU (No) 511/2014, http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/international/abs/legislation_en.htm.

¹⁷ Sněmovní tisk 847, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=847>.

Již v únoru 2017 zahájila Evropská komise s Českou republikou řízení EU Pilot, které předchází formálnímu řízení pro porušení povinnosti, a to z důvodu nesplnění povinností podle čl. 6 a 11 nařízení č. 511/2014 (Česká republika neurčila příslušné orgány odpovědné za uplatňování nařízení a nestanovila pravidla týkající se sankcí za porušení článků 4 a 7). Vzhledem k tomu, že Česká republika nestihla adaptační předpis přijmout již v roce 2017, jak indikovala ve své odpovědi Komisi, bylo v lednu 2018 zahájeno samotné řízení pro porušení povinnosti z důvodu neprovedení náležité adaptace. ČR na formální upozornění odpověděla v březnu 2018, přičemž odkázala na nově probíhající vývoj k přijetí adaptačního zákona.

Opětovně byl návrh zákona předložen Sněmovně v listopadu 2017.¹⁸ Předmětem úpravy jsou podle jeho § 1 práva a povinnosti osob a působnost správních úřadů v oblasti dodržování podmínek pro přístup a sdílení přínosů z využívání genetických zdrojů a tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji, a to v návaznosti na výše uvedené přímo použitelné předpisy EU. V dalších ustanoveních pak návrh zákona specifikuje pravidla týkající se zařazení sbírky nebo její části do unijního registru a jejich kontrol, způsob, jakým mají uživatelé genetických zdrojů podávat prohlášení o postupu s náležitou péčí, monitorování dodržování pravidel uživateli, nápravná opatření a možné sankce. Oproti původnímu návrhu zákona z roku 2016 došlo k úpravě sankčních ustanovení, a to v kontextu redefinice přestupkového práva. Co se týče kompetencí, příslušnými orgány jsou Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí. Návrh zákona je tak čistě adaptačním právním předpisem, jehož účelem je přizpůsobit právní řád ČR přímo použitelné legislativě EU. Přístupem ke genetickým zdrojům, které se nacházejí na území ČR, se nezabývá. Ačkoli je Česká republika od 4. 8. 2016 sama smluvní stranou Nagojského protokolu, regulovat přístup ke svým genetickým zdrojům v souvislosti s Protokolem prozatím neplánuje. Sněmovna projednala návrh v prvním čtení v lednu 2018, přičemž vyslovila nesouhlas s požadavkem předkladatele na vyslovení souhlasu s návrhem již v prvním čtení, odůvodněným probíhajícím řízením pro porušení Smlouvy. Návrh byl tedy přidělen výborům, tentokrát nejen Výboru pro životní prostředí, ale také Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Z iniciativy předkladatele se také uskutečnil kulatý stůl za účasti poslanců a zástupců vědecké komunity. Na základě jeho výsledku byl připraven pozměňovací návrh týkající se zjednodušené formy prohlášení o postupu s náležitou péčí. Oba výbory následně vydaly k návrhu zákona kladná stanoviska.

Lze očekávat, že legislativní proces tedy bude v dohledné době dokončen. V návaznosti na to MŽP plánuje uspořádat informační semináře pro uživatele z klíčových odvětví, během nichž je seznámí s problematikou využívání genetic-

¹⁸ Sněmovní tisk 15, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=15>.

kých zdrojů podle Nagojského protokolu, se souvisejícími povinnostmi a s postupy, jak tyto povinnosti plnit. MŽP také připraví metodický pokyn, který usnadní praktické naplňování požadavků nařízení EU v ČR a zajistí jejich srozumitelný výklad. Na přípravě pokynu se bude podílet pracovní skupina složená ze zástupců dotčených sektorů.

Literatura

BLOMQUIST, Robert. *Ratification Resisted: Understanding America's Response to the Convention on Biological Diversity, 1989-2002*, Golden Gate University Law Review, vol. 32, San Francisco, 2002, p. 493-586.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii. Úřední věstník Evropské unie, L 150, 20. května 2014, s. 59-71.

Rozhodnutí Rady 2014/283/EU ze dne 14. dubna 2014 o uzavření Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti jménem Evropské unie; Úřední věstník Evropské unie, L 150, 20. května 2014, s. 231-233.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 36/2016 Sb. m. s., o sjednání Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti.

ZICHA, Jiří. *Nová právní úprava využívání genetických zdrojů v EU a ČR*. In Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/2015, vol. LXI. Praha: Univerzita Karlova, 2015. s. 117-126.

Klíčová slova:

genetické zdroje, uživatel genetických zdrojů, Nagojský protokol, zákon o genetických zdrojích, legislativní proces.

Autoři

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

zicha@utb.cz

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Fakulta managementu a ekonomiky

Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Mgr. Eliška Rolfová

eliska.rolfova@mzp.cz

Ministerstvo životního prostředí

Odbor druhové ochrany a implementace mezinárodních závazků

**CURRENT DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK
FOR THE UTILISATION OF GENETIC RESOURCES****Summary**

This article deals with current development of the legal framework of genetic resources. International legal basis is established by The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity which has been adopted in 2010 and already has more than 100 contracting parties, including the European Union and its Member States. These are now undergoing procedures of adaptation of their legal framework to the requirements of the Protocol and EU regulations. That is also case of the Czech Republic and its proposed Act on utilization of genetic resources.

Key words:

genetic resources, user of genetic resources, Nagoya Protocol, Act on genetic resources, legislative procedure.



POCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ÚPRAVA VNITŘNÍHO TRHU EVROPSKÉ UNIE

JUDr. Lenka Scheu, Ph.D.

Předmětem tohoto článku je stručná analýza vztahu mezi ochranou životního prostředí na jedné straně a úpravou volného vnitřního trhu Evropské unie na straně druhé. Jak ochrana životního prostředí, tak i vnitřní trh zaujímají v rámci systému práva EU významné postavení.

Vnitřní trh EU představuje jednotný prostor, v němž jsou zajištěny základní tržní svobody – volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. V článku se zaměřím zejména na volný pohyb zboží, neboť právě tato kategorie je s ochranou životního prostředí propojena nejvíce. Volný pohyb zboží je zásadním prvkem evropského práva a také podmínkou konkurenceschopnosti evropského hospodářství. Zájem o ochranu životního prostředí se může promítat do kvality a charakteristik výrobků a do podmínek, za kterých jsou uváděny na trh v jednotlivých členských státech.

Vycházím z toho, že při kolizi cílů EU v oblastech vnitřního trhu a ochrany životního prostředí je nutné nalézt vyvážený přístup mezi ochranou environmentálních cílů a zajištěním ekonomických principů. Ochrana životního prostředí bylo v prvních fázích evropské integrace věnováno poměrně málo pozornosti. Postupem času se však ochrana životního prostředí stala cílem rovnocenným zásadám vnitřního trhu. Prohlubující se integrace vnitřního trhu může být přesto někdy vnímána jako hrozba pro životní prostředí. Koordinace obou cílů Evropské unie je proto důležitou právní výzvou.

Hlavním cílem tohoto článku je vymezení a analýza problematik ochrany životního prostředí a vnitřního trhu samostatně i v jejich vzájemné souvislosti. Klíčovou roli hraje analýza relevantní judikatury SDEU, která by měla přispět k objasnění vzájemného vztahu ochrany životního prostředí a zásady volného pohybu zboží. Ve vztahu k judikatuře SDEU bude nastíněno, zda je SDEU při řešení daného konfliktu spíše konzistentní, či je nakloněn změnám ve výkladu a upřednostnění jednoho či druhého zájmu (tzv. zájmu „zelené lobby“ nebo zájmu zástupců průmyslu a podniků).

1. Obecný rámec ekologické politiky EU

Na konci dvacátého století lze pozorovat dva směry vývoje – na jedné straně hlubší vývoj ekologické krize (např. změna klimatu, ztráta biodiverzity, ztenčování ozónové vrstvy apod.) a na druhé straně stoupající liberalizaci světových

trhů. Základním prvkem tohoto vývoje je konflikt právních pravidel upravujících ochranu životního prostředí a fungování volného trhu. Doktrína volného trhu, založená na předpokladu volného oběhu zboží bez omezení, resp. technických překážek stanovených členskými státy, může být v rozporu s národními nebo regionálními opatřeními na ochranu veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí. Idea volného trhu předpokládá, že státy stejným způsobem smýšlejí o bezpečnosti výrobků a ochraně lidského zdraví a životního prostředí.¹ Rostoucí otevřenost trhů a zvyšující se výzvy v oblasti ochrany životního prostředí odhalily jak názorový soulad členských států v určitých otázkách, tak nevyhnutelně i napětí mezi bezproblémovým fungováním vnitřního trhu a implementací politiky životního prostředí. Při vstupu na trh mohou být normy na ochranu životního prostředí někdy chápány jako překážky, na druhé straně se přílišná otevřenost trhu může jevit jako možná hrozba pro úroveň kvality životního prostředí.

Také při rozšiřování tržních svobod a širší nabídce pro spotřebitele je z hlediska vnitřního trhu nutné, aby byla zajištěna vysoká ochrana zdraví, bezpečnosti a životního prostředí. Po odbourání mnoha obchodních a investičních překážek uvnitř Unie se národní trhy více integrovaly do společného trhu, přičemž vzrostl přeshraniční obchod a konkurence. Zavedení společné měny Euro také podpořilo tržní integraci. Ekonomický vzrůst nastartovaný samotným vnitřním trhem je dáván do souvislosti s významnými pokroky v oblasti ochrany životního prostředí.²

Unijní politika ochrany životního prostředí je podle čl. 191³ odst. 2 SFEU založena na třech⁴ klíčových principech⁵:

- Princip předběžné opatrnosti a prevence. Prevencí jsou myšlena ochranná opatření, která mají být zajištěna před tím, než dojde ke škodám na životním prostředí. Tento princip byl zakotven Maastrichtskou smlouvou jako reakce na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro). Tento princip prosazuje Unie např. v oblasti nakládání s geneticky modifikovanými organismy.

¹ DE SADELEER, N. *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press. 2002, str. 341.

² *Single Market and Environment, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 8. 6. 1999. COM (1999)263 final, str. 3-7.

³ Hlava XX „Životní prostředí“, čl. 191 SFEU zní: ... „2. *Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“...*“

⁴ Mezi další principy ochrany životního prostředí patří i princip integrace (čl. 11 SFEU), a princip trvale udržitelného rozvoje (čl. 3 odst. 3 a čl. 21 odst. 2 písm. d) SFEU; čl. 11 SFEU, čl. 37 Listiny EU).

⁵ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 692.

- Princip nápravy škod na životním prostředí u zdroje znečištění. SDEU aplikoval tento princip v případě dovozu odpadů do belgického Valonska.⁶
- Princip „znečišťovatel platí“. Podle tohoto principu má nést všechny náklady nutné na odstranění škod na životním prostředí sám znečišťovatel, a ne celá společnost. Pokud by byl tento princip plně a bezvýjimečně aplikován, mohly by ceny výrobků a služeb podle názoru některých autorů odrážet jak náklady výroby a spotřebu, tak i náklady na životní prostředí.⁷ Princip „znečišťovatel platí“ je chápán poměrně široce. Zahrnuje jak povinnost nahradit škodu na životním prostředí způsobenou povolenou činností, tak i odpovědnost za ekologickou újmu.⁸ Tyto základní principy mají právní účinky i přes fakt, že neobsahují žádné konkrétní sankce.⁹

Za posledních několik desetiletí dochází čím dál častěji ke škodám na životním prostředí, jedná se hlavně o změny klimatu, nenávratné poškození biodiverzity, produkci odpadu či shromažďování chemických a nebezpečných látek. Reakcí na tuto ekologickou zátěž je přijímání různých opatření, která jsou schopna takové škody částečně eliminovat či napravit a zároveň jsou přijímána opatření, která do budoucna předvídají vznik takové škody a jsou s to ji již předem odvrátit. V čl. 3 odst. 3 SEU¹⁰ je zmíněno vytvoření vnitřního trhu a zároveň i vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, na němž je tento trh založen. Následující text bude věnován dichotomii „mezi ekologií a ekonomikou“, tedy třecím plochám mezi unijními opatřeními přijatými za účelem prohloubení vnitřního trhu a opatřeními přijatými za účelem ochrany životního prostředí v nejširším slova smyslu. Opatření týkající se vnitřního trhu mohou mít vliv na spotřebu přírodních zdrojů, zvýšení produkce emisí či na výskyt dlouhodobé zátěže v podobě

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1992, C-2/90 *Komise Evropských společenství proti Belgickému království*.

⁷ Single Market and Environment, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 8. 6. 1999. COM (1999)263 final, str. 8.

⁸ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 692.

⁹ RÉCSEY, C. Principles of European Environmental Law. Art. 191 (2) TFEU. In: European Environmental Law. Wagner, E., Pree, Maria (Hrsg.). Tauner Verlag. 2012, str. 68.

¹⁰ Čl. 3 odst. 3 SEU zní: „Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok. Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte. Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy. Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.“

odpadů. Je nesporné, že prosazování základních svobod vnitřního trhu a volná hospodářská soutěž mohou vést k zatěžování životního prostředí.¹¹

Problematickým může být fakt, že se náklady na životní prostředí, např. snížení přírodních zdrojů, nemohou vždy odrazit v tržní ceně. Judikatura SDEU by měla vyjasnit, zda vedle tradičního pnutí mezi ochranou životního prostředí a pravidly fungování vnitřního trhu existuje i pozitivní interakce. Hospodářský růst a hospodářská soutěž neznamenají vždy pouze jen narušování životního prostředí, ale s jejich rozvojem se často naskytou i příležitosti k různým inovacím v technologiích, což se může promítat do nových norem upravujících ochranu životního prostředí.

Mezi hospodářským růstem, svobodnou soutěží a ochranou životního prostředí se tak nemusí nutně vyskytovat žádné nepřekonatelné rozdíly, naopak se můžeme častěji ptát, jak jedna oblast může pozitivně doplnit druhou a naopak. V ideálním případě může politika cílená na ekologii zapůsobit na trh a využít jeho síly ve svůj prospěch. Souhra hospodářské soutěže s opatřeními přijatými na ochranu životního prostředí se odráží ve vztahu samotné ochrany životního prostředí a ekonomické efektivity, jež je vlastním cílem hospodářské soutěže. Hnací síla hospodářské soutěže nutí výrobce k tomu, aby používali při výrobě inovativní postupy. V oblasti ochrany životního prostředí existuje poměrně velký prostor pro inovace týkající se zejména konečného produktu a jeho ekologičnosti a naopak, snaha o ekologičtější produkt podporuje zavádění nových postupů, jež udrží celý výrobní proces ekologičtější, a tím dá vzniknout i ekologičtějšímu konečnému produktu. Při dlouhodobém uvažování se tak může investice do ekologičtější výroby a nových technologií z pohledu hospodářské soutěže jen vyplatit. V mnoha členských státech je totiž poptávka po ekologičtějších výrobcích tak vysoká, že by bylo od výrobců až nerozumné vyrábět produkt, který není s to konkurovat na jiném než domácím trhu.¹² Tzv. „zelené výrobky“ mohou být definovány jako výrobky, které lze srovnat s dalšími výrobky stejné kategorie, a na které je během jejich celého životního cyklu vynaloženo méně energie, spotřebováno méně přírodních zdrojů a jsou buď snadno recyklovatelné, nebo opětovně použitelné. Z tohoto plyne, že pro společnost a i pro výrobce samotné mají své výhody a budou mezi spotřebiteli častěji vyhledávaným artiklem.¹³

¹¹ LORENZ, M. Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnemarkt im Gemeinschaftsrecht. Peter Lang, 2004, str. 44-45.

¹² LORENZ, M. Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnemarkt im Gemeinschaftsrecht. Peter Lang, 2004, str. 46-50.

¹³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Budování jednotného trhu s ekologickými produkty. Usnadnění lepší informovanosti o environmentálním profilu produktů a organizací. Brusel, 9. 4. 2013. COM (2013) 196 final, str. 3.

Na jednu stranu vztahu mezi ekonomickou integrací a ochranou životního prostředí je možné položit tvrzení, že rozvolnění obchodu a volná soutěž zvyšují bohatství obchodujících subjektů tak, že jsou tyto subjekty ochotny investovat do opatření na ochranu životního prostředí a jsou ochoty jednodušeji implementovat požadavky ekologické politiky. Na straně druhé je pak tvrzení, že ekonomický růst může vyústit ve větší tlak na ekosystémy. Podle de Sadeleera je jedním z největších problémů práva životního prostředí to, že je unijní právní řád založen na pojmech ekonomické integrace. Jádrem ekonomické integrace je vnitřní trh, který je založen na absenci překážek hospodářské soutěže. Vnitřní trh a politika ochrany životního prostředí byly vždy tradičně zaměřeny na opačné cíle, jimiž jsou deregulace národních opatření omezujících volný obchod a ochrana zranitelných zdrojů cestou společných regulačních opatření. Vnitřní trh je tedy zaměřen na liberalizaci, zatímco v oblasti ochrany životního prostředí je možno nalézt regulační opatření, jež mohou mít negativní vliv na fungování vnitřního trhu. V oblasti vnitřního trhu jsou také preferovány způsoby plné či celkové harmonizace předmětné problematiky, zatímco v oblasti environmentální politiky je k dispozici určitý volný rámec pro zvolený stupeň ochrany životního prostředí. Jak napsal de Sadeleer, „svoboda v obchodování se zbožím a nabízení služeb je vtělena do unijní DNA.“¹⁴ Vztah mezi vnitřním trhem, který je opřen o mocnou obchodní lobby, a environmentální politikou podporovanou širší společností je asymetrický. V okamžiku, kdy chybí harmonizační opatření, nebo když je harmonizace pouze částečná,¹⁵ je nutné přihlížet přímo k ustanovením SFEU o volném pohybu zboží a služeb.

2. Ochrana životního prostředí a volný pohyb zboží

Od počátku 70. let 20. století začala EU klást důraz na tzv. bodové znečištění – vypouštění odpadních vod, skládky, apod. Politika ochrany životního prostředí se až později, v průběhu 90. let 20. století, posunula ke sledování rozptýlovaného znečištění. Přestože průmyslová a energetická produkce zůstala hlavním pramenem znečištění, za růst emisí začali být více odpovědní i sami spotřebitelé. Růst spotřeby zboží a služeb měl za následek zvyšující se tlak na životní prostředí. Rozdíl v přístupu k regulaci produktů v jednotlivých členských státech dal vzniknout obavám z nových možných překážek volného trhu.

Limity vztahující se na vpouštění výrobků na trh nebo na používání nebezpečných produktů a látek mohou založit lepší ochrany životního prostředí. Jsou

¹⁴ DE SADELEER, N. Trade v. Environmental Law. The Fable of the Earthen Pot and the Iron Pot. Regional Affairs. Environmental Policy and Law 45/1, 2015.

¹⁵ Týká se např. obchodu s volně žijícími živočichy.

dva způsoby, jak zajistit soulad národních opatření na ochranu životního prostředí se základními ekonomickými svobodami: pozitivní a negativní harmonizace.

V případě, že chybí harmonizační předpis nebo je harmonizační předpis přijatý podle čl. 192 nebo čl. 114 SFEU považovaný za nedostatečný, pak se použijí ty články SFEU, jež se dotýkají volného pohybu zboží (čl. 28, 30, 34, 35 a 110 SFEU). Čl. 56 SFEU je použitelný pro volný pohyb služeb. Tato ustanovení zakazují členským státům omezování volného pohybu zboží a služeb. Uvedená ustanovení primárního práva jsou přímo aplikovatelná. Odborná literatura hovoří v takovém případě o tzv. negativní harmonizaci.¹⁶

Nejdůležitějším nástrojem pro odstraňování překážek na volném trhu je tzv. pozitivní harmonizace vnitrostátních právních předpisů spočívající v přijímání unijních předpisů stanovících společné unijní standardy.¹⁷ Opatření přijatá unijními institucemi za účelem úpravy výrobků a služeb mohou též oslabit úroveň životního prostředí. V tomto případě se jedná např. o harmonizační opatření podle čl. 114 SFEU týkající se uvádění na trh mnoha výrobků jako jsou nebezpečné látky, hnojiva, GMO, insekticidy, elektrická a elektronická zařízení apod. V takovém případě unijní harmonizace na jedné straně limituje členské státy v přijímání vlastních pravidel pro uvádění obdobných výrobků na trh, na straně druhé jsou taková jasná harmonizovaná pravidla výhodou pro výrobce, jež mohou předpokládat podmínky vpuštění výrobku na trh a jeho volného oběhu v rámci celé Unie.¹⁸

Přes intenzivní harmonizační proces se úroveň ochrany životního prostředí v členských státech liší, neboť členským státům zůstává relativně velký prostor pro vlastní úpravu. Pokud je v přijímacím státě právní úprava přísnější než ve státě exportu, přijímací stát bude omezovat volný oběh zboží i v případě, že nedojde k rozlišování mezi dovezeným a domácím výrobkem. Podle judikatury SDEU to však ve výsledku automaticky neznamená neslučitelnost s unijním právem. V případě Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH proti Kurtu Gräbnerovi¹⁹ šlo o svobodu usazování a volný pohyb služeb zejména ve spojitosti s uznáváním vzdělání a kvalifikace po déle než tříletém studiu léčitelských profesí. V odstavci 46 daného rozhodnutí se SDEU jasně vyjádřil, že v případě přijetí méně přísných pravidel jedním členským státem na rozdíl od přísnějších pravidel v jiném členském státě ještě automaticky nedochází k disproporcii a porušení unij-

¹⁶ DE SADELEER, N. Trade v. Environmental Law. The Fable of the Earthen Pot and the Iron Pot. Regional Affairs. Environmental Policy and Law 45/1. 2015.

¹⁷ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2010, str. 265.

¹⁸ DE SADELEER, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 3 a 4.

¹⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2002, C – 294/00 Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH proti Kurtu Gräbnerovi.

ních pravidel.²⁰ Další případ Zenatti²¹ se týkal uzavírání sázek a volného pohybu služeb. SDEU ve svém rozhodnutí v této předběžné otázce řekl, že pokud si členský stát zvolí úroveň ochrany odlišnou než je v jiném členském státě, musejí být přijatá pravidla stále proporcionální. Musejí být založena na objektivních kritériích ve vztahu k cíli ochrany životního prostředí.²² V obecné rovině lze tedy shrnout, že odlišné standardy ochrany nejsou samy o sobě neslučitelné s unijním právem.

2.1 Tarifní omezení dovozu a vývozu v zájmu ochrany životního prostředí

Co se týká tzv. tarifních překážek ve smyslu čl. 28 a 30 SFEU a čl. 110 SFEU, je třeba připomenout, že taková opatření nelze ospravedlnit ani v zájmu ochrany životního prostředí. Je možné ukládat poplatky spojené se službami poskytnutými dovozci, avšak za službu nelze pokládat samotný fakt přechodu zboží přes hranice.²³

Zakázány jsou i skryté poplatky. K tomuto problému se jasně vyjádřil SDEU např. v rozsudku²⁴ ze dne 14. prosince 1972 ve věci žaloby společnosti Marimex proti italské finanční správě. SDEU se musel zabývat otázkou, zda jsou konkrétní poplatky odůvodněné ochranou zdraví a veterinárními důvody v souladu s unijním právem. V období od července do srpna roku 1971 dovezla společnost Marimex z Německa přes Brennerský průsmyk do Itálie mražené hovězí maso a živá zvířata. Na hranicích prošlo zboží řádnou veterinární kontrolou a společnost zaplatila uložený poplatek za danou sanitární kontrolu. Tento poplatek však považovala za poplatek resp. opatření mající podobný účinek jako clo, a proto žádala italskou finanční správu o jeho vrácení. Italská finanční správa tvrdila, že jde o poplatek za službu spojenou s provedením sanitární kontroly a že je tato služba založena na principu ochrany zdraví. Evropská komise se v řízení připojila na stranu společnosti Marimex s odůvodněním, že takové poplatky jsou nepřijatelné, neboť jsou ukládány v souvislosti s přechodem zboží přes hranice a jsou vybírány veřejnou autoritou (italskou finanční správou). Navíc pokud jde o živá

²⁰ V anglické verzi zní odstavec takto: "It should be borne in mind, however, that the fact that one Member State imposes less strict rules than another Member State does not necessarily mean that the latter's rules are disproportionate and hence incompatible with Community law."

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 1999, C-67/98 *Questore di Verona* proti Diegu Zenattimu.

²² Věta v anglické verzi zní: "In those circumstances, the mere fact that a Member State has chosen a system of protection different from that adopted by another Member State cannot affect the appraisal as to the need for and proportionality of the provisions adopted. They must be assessed solely in the light of the objectives pursued by the national authorities of the Member State concerned and of the level of protection which they seek to ensure."

²³ ZIEGLER, A. R. *Trade and Environmental Law in the European Community*. Clarendon Predd. Oxford. 1996, str. 38.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1972, C-29/72 *S. p. A. Marimex* proti *Amministrazione Finanziaria Italiana*.

zvířata, prochází obdobné zboží veterinární prohlídkou před transportem a před samotnou porážkou, třetí veterinární kontrola prováděná na hranicích je tedy bezpředmětná. SDEU ve věci rozhodl, že takový poplatek je opatřením majícím podobný účinek jako poplatek a to i v případě cla z hygienického nebo veterinárního důvodu.²⁵

S přihlédnutím k judikatuře SDEU de Sadeleer specifikoval různé poplatky uložené v souvislosti s ochranou životního prostředí, které jsou považovány za poplatky s rovnocenným účinkem podle čl. 28 SFEU. Jde např. o:

- povinnost vývozců odpadů přispívat do společného fondu, ze kterého je hrazeno navrácení nezákonně vyvezeného odpadu,
- ekologické daně uvalené na používání plynovodu,
- místní daně uvalené na mramor vytěžený na území obce.²⁶

V případě C-221/06 ze dne 8. listopadu 2007 byla položena předběžná otázka týkající se sporu mezi obcí Frohnleiten (Stadtgemeinde Frohnleiten) a obecním podnikem Frohnleiten (Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH) na straně jedné a rakouským ministrem zemědělství, lesního hospodářství, životního prostředí a vodního hospodářství na straně druhé. Ve sporu šlo o zdanění skládkování odpadů, pocházejících z Itálie, na obecní skládce obce Frohnleiten, resp. o povinnost vývozců odpadů přispívat do společného fondu. Dále šlo o výklad nařízení (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole. Mezi lety 2001 a 2002 bylo na této skládce uloženo několik tun šrotu pocházejícího z Itálie. Přeprava odpadu do Rakouska byla povolena rozhodnutím příslušného rakouského ministra podle článků 3 až 5 nařízení č. 259/93²⁷ a § 36 rakouského zákona o odpadovém hospodářství (Abfallwirtschaftsgesetz). Odpad vznikl při sanaci plochy, která leží v italské obci Rovigo.

Na základě návrhu obce Frohnleiten a obecního podniku Frohnleiten určil příslušný správní orgán, že dotčené odpady jsou osvobozeny od příspěvku na sta-

²⁵ Viz anglická verze rozsudku: "... Consequently pecuniary charges imposed on the grounds of the sanitary inspection of products when they cross the frontier and determined in accordance with special criteria which are not comparable with the criteria employed in fixing the pecuniary charges imposed upon similar domestic products are to be considered as charges having an effect equivalent to customs duties."

²⁶ DE SADELEER, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 7.

²⁷ Čl. 3 a 5 Nařízení (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole upravují oznamování zamýšlené přepravy odpadu, náležitosti tohoto oznámení, včetně nákladového listu, povinnost uzavřít smlouvu mezi příjemcem a oznamovatelem a povolení k přepravě po řádném obdržení oznámení o zamýšlené přepravě.

ré zátěže, neboť jejich vyloučení ze zvýhodněného režimu by představovalo diskriminaci podle článku 90 SES (nyní čl. 110 SFEU).²⁸ Proti tomuto rozhodnutí podal daňový úřad opravný prostředek, který byl v druhé instanci zamítnut. Také druhá instance měla za to, že dotčené odpady nepodléhají poplatkové povinnosti, protože vznikly při legálních opatřeních konaných k zajištění nebo sanaci nebezpečným způsobem kontaminované půdy v Itálii. Rozlišování mezi takovými odpady z Rakouska a odpady z Itálie by odporovalo článku 90 SES. Žalobci v původním řízení (obec Frohnleiten a obecní podnik Frohnleiten) měli za to, že se na uvedené odpady vztahovalo osvobození od poplatku. Rozhodnutím ze dne 10. ledna 2005 rakouský ministr stanovil, že dotčené odpady musí podléhat poplatku, neboť nepocházejí ze staré zátěže, a nevztahoval se tak na ně čl. 90 SES (nyní čl. 110 SFEU), jelikož se nejedná o daně z odpadů jako takových, nýbrž poplatkovou povinnost vztahující se k určité činnosti.

Podle SDEU měl být článek 90 SES (nyní čl. 110 SFEU) vykládán široce, způsobem, „který umožní zahrnout veškeré daňové postupy, které zasahují, ať přímo, nebo nepřímo, do rovnosti zacházení mezi vnitrostátními a dováženými výrobky. Zákaz zakotvený v tomto ustanovení se tedy musí uplatnit pokaždé, pokud může uložení daní odradit od dovozu zboží pocházejícího z jiných členských států ve prospěch domácího zboží.“ SDEU dovodil, že vnitrostátní úprava, která osvobozovala od poplatku postihujícího dlouhodobé skládkování pouze odpady nacházející se na vnitrostátních skládkách, ale vylučovala z osvobození skládkování odpady pocházející ze sanace v jiných členských státech, byla v rozporu s čl. 90 SES. Takové podmínky osvobození od uvedeného příspěvku byly neslučitelné s právem ES.

Podle SDEU zakazoval článek 90 ES (nyní čl. 110 SFEU) členským státům „podrobit přímo nebo nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění, než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí“. Jeho účelem bylo odstranit skrytá omezení volného pohybu zboží, která mohla vyplývat z daňových předpisů členského státu. V souladu s článkem 90 SES měl členský stát zaručovat naprostou neutralitu vnitrostátního zdanění s ohledem na hospodářskou soutěž mezi domácími a dovezenými výrobky.

Na rozsudek ve věci Frohnleiten navázal SDEU v novějším případě Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH proti Hauptzollamt Osnabrück.²⁹ Předmětem této komplexní věci byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rozhodnutím fi-

²⁸ Čl. 90 SES zněl: „Členské státy nepodrobí přímo ani nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí. Členské státy nepodrobí dále výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům.“

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2015, C-5/14 Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH v. Hauptzollamt Osnabrück.

nančním soudem v Hamburku a týkala se mimo jiné vnitrostátní právní úpravy stanovící daň z užívání jaderného paliva a výkladu směrnice 2003/96/ES³⁰ a směrnice 2008/118/ES.³¹ Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH (dále jen společnost) provozující jadernou elektrárnu Emsland v Lingenu a hlavním celním úřadem v Osnabrücku. Na základě zákona o dani z jaderného paliva,³² měla společnost KLE zaplatit daň, protože během června 2011 použila ke spuštění samoudržující řetězové reakce palivové elementy v jaderném reaktoru elektrárny Emsland. Společnost předložila v červnu 2011 celnímu úřadu přiznání k dani z jaderného paliva, v němž tuto daň vyčíslila v souladu s platnými ustanoveními příslušného zákona. Společnost poté podala proti tomuto přiznání námitku, která však byla zamítnuta. Následně podala společnost proti zamítavému rozhodnutí odvolání k finančnímu soudu v Hamburku. Účastníci řízení se přeli o slučitelnost uvalení daně podle zákona s unijním právem. Společnost tvrdila, že směrnice 2008/118 a 2003/96 umožňovaly zdaňovat elektřinu jako konečný produkt a neumožňovaly současně vybírat spotřební daň z energetických zdrojů spotřebovaných k výrobě elektřiny. Zákon byl podle společnosti v rozporu s článkem 191 SFEU, neboť výrobce elektrické energie podněcoval k tomu, aby využívali způsoby výroby elektřiny, které méně snižují emise CO₂.

Soudní dvůr rozhodl, že daň zavedená tímto zákonem se neodváděla z důvodu, že jaderné palivo překročilo hranice, ale protože došlo k jeho využití pro průmyslovou výrobu elektřiny bez ohledu na původ tohoto paliva. Z toho vyplývá, že daň zavedená tímto předpisem nebyla poplatkem s účinkem rovnocenným clu.

V dalším případě C-173/05 Komise v. Itálie vydal SDEU rozsudek dne 21. června 2007. Příklad se týkal Itálií zavedené „ekologické daně“ z plynovodů, která byla aplikována na používání plynovodu vedoucího z Alžírsko. Daň byla upravena v odstavci 6 tzv. sicilského zákona (legge n. 2, Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) ze dne 26. března 2002 a vztahovala se na plynovod, jímž byl přepravován a následně distribuován plyn na území Itálie.³³ Na území

³⁰ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

³¹ Směrnice Rady 2008/118/ES ze dne 16. prosince 2008 o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS.

³² Kernbrennstoffsteuergesetz ze dne 8. prosince 2010 (BGBl. 2010 I, s. 1804).

³³ Odstavec 6 sicilského zákona zněl: „*Za účelem financování investic určených ke snížení rizik pro životní prostředí vyplývajících z přítomnosti plynovodů obsahujících plyn metan umístěných na území Sicilského regionu a k jejich předcházení se zavádí ekologická daň. Příjmy budou sloužit k financování iniciativ na ochranu, obranu a zlepšování kvality životního prostředí, zejména v oblastech, kterými tato potrubí procházejí... Skutečností vedoucí ke vzniku daně je vlastnictví plynovodů obsahujících zemní plyn, které procházejí územím Sicilského regionu.*“

Sicilie existovala pouze jedna infrastruktura plynovodů přepravující zemní plyn, která splňovala podmínky zdanění stanovené italskou právní úpravou. Uvedená infrastruktura, která byla napojena na plynovody vedoucí přes Středozezemní moře, přepravovala zemní plyn z Alžírsko jednak za účelem jeho distribuce a spotřeby na italském území a jednak za účelem jeho vývozu do jiných členských států.

V letech 2002 a 2003 požádala Komise italské orgány o objasnění podmínek uplatnění ekologické daně zavedené sicilským zákonem. Komise tvrdila, že s ohledem na znění předmětného zákona je skutečným cílem dotčené daně postihnout přepravovaný produkt, tedy plyn metan, a nikoli infrastrukturu jako takovou. Komise též upřesnila, že zboží pocházející ze třetích zemí, uvedené do volného oběhu nebo do režimu tranzitu na italském území, podléhalo podle této italské právní úpravy peněžité povinnosti, která představovala poplatek s účinkem rovnocenným dovoznímu clu. Komise rovněž uplatnila námitku, podle níž ze systému celní unie vyplývá, že cla a poplatky s rovnocenným účinkem, které se uplatní na zboží, jež je v oběhu mezi členskými státy, jsou zakázány bez ohledu na cíl, pro který byly zavedeny. Tyto poplatky podle Komise porušovaly společný celní sazebník. Italská vláda naopak na svou obranu uvedla, že spornou daň nelze kvalifikovat jako poplatek s účinkem rovnocenným clu, neboť Komise podle ní nevzala v úvahu účel ekologické daně, kterou bylo třeba chápat tak, že provádí zásady v oblasti životního prostředí uvedené ve Smlouvě o ES, zejména zásadu obezřetnosti. Italská vláda také namítla, že příjem z dotčené daně je určen k předcházení a financování investic určených ke snížení potencionálních rizik pro životní prostředí vyplývajících z přítomnosti infrastruktur umístěných daného regionu. Ochrana životního prostředí, která odpovídá cílům uznaným právem Společenství za základní, tak představovala podle italské vlády jediný účel sporného zdanění. SDEU dal v této věci Komisi za pravdu a potvrdil, že daň byla zavedena v rozporu s právem ES. Podle SDEU by se jednalo o vážný zásah jak do jednoty celního území Společenství, tak i do jednotnosti společné obchodní politiky, pokud by bylo členským státům dovoleno jednostranně ukládat poplatky s účinkem rovnocenným clu z dovozů ze třetích zemí.

Ve věci Carbonati Apuani Srl proti Comune di Carrara³⁴ rozhodoval SDEU o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara (Itálie) v řízení zahájeném společností Carbonati Apuani Srl proti Comune di Carrara (dále jen obec Carra) ve věci místní daně uvalené na mramor vytěžený na území dané obce. V původním řízení před národním soudem byla zpochybněna slučitelnost poplatku s právem EU zavedeného italskou

³⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2004. C-72/03 *Carbonati Apuani Srl proti Comune di Carrara*.

legislativou.³⁵ Poplatek z mramorů vytěžených na území obce Carra byl vybírán z důvodu jejich přepravy za hranice území obce. Mramory vytěžené a používané na území obce byly od poplatku osvobozeny. V řízení na národní úrovni napadla společnost Carbonati Apuani Srl platební výměr, kterým jí byl stanoven poplatek za vytěžený mramor za měsíc květen 2001. Žalobkyně vznesla před tímto soudem také otázku slučitelnosti poplatku s tehdy platnými ustanoveními Smlouvy o ES. Vzhledem k faktu, že příslušný soud měl za to, že poplatek z mramorů lze považovat za clo nebo poplatek s účinkem rovnocenným clu a že by uplatnění tohoto poplatku mohlo narušovat hospodářskou soutěž, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

SDEU pro začátek připomenul, že poplatek nepředstavuje poplatek s účinkem rovnocenným clu, ale vnitrostátní zdanění ve smyslu článku 90 SES, pokud je podřízen obecnému režimu vnitrostátních poplatků zatěžujících systematicky kategorie výrobků podle objektivních kritérií uplatňovaných nezávisle na původu nebo na místě určení výrobku.³⁶ V projednávaném případě se sporný poplatek uplatňoval na mramory z obce Carrara, pokud byly přepravovány za hranice jejího území. Skutečnost, která byla příčinou zpoplatnění, tak spočívala v přechodu obecních hranic. Mramory používané v obci Carrara byly osvobozeny od poplatku právě z důvodu, že zde měly své místo určení.

Sporný poplatek nemohl být považován za vnitrostátní zdanění ve smyslu článku 90 SES. Nicméně podle SDEU zcela jistě spadl do kategorie poplatků s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 23 SES (nyní čl. 28 SFEU), neboť „*představoval peněžní zatížení, uložené jednostranně bez ohledu na jeho označení a jeho složení a které postihovalo vnitrostátní nebo zahraniční zboží z důvodu skutečnosti, že přechází hranice, pokud nebylo clem ve vlastním slova smyslu*“. V případě bylo nesporné, že poplatek z mramorů se uplatňoval na všechny mramor z Carrara, který přecházel hranice území této obce, bez rozdílu mezi mramory, jejichž konečné místo určení bylo v Itálii, a mramory, jejichž místem určení byly jiné členské státy. Poplatek z mramorů postihoval tudíž svou povahou a svým obsahem obchod mezi členskými státy.

³⁵ Jediný článek zákona č. 749 ze dne 15. července 1911, ve znění č. 55 odst. 18 zákona č. 449 ze dne 27. prosince 1997 (GURI č. 302, 30. 12. 1997), stanovil následující: „*Zavádí se poplatek ve prospěch obce Carrara z mramorů vytěžených na jejím území a přepravovaných mimo toto území. Tento poplatek je uplatňován a vybírán obcí, opouští-li mramory její hranice, na základě zvláštního předpisu, který musí být přijat obecní radou po konzultaci se sociálními partnery.*“

³⁶ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. února 1981, 90/79 *Komise v. Francie*, a rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 1992, C-163/90 *Legros a další*.

2.2 Zákaz množstevních omezení

Vzhledem k absolutnímu zákazu cel a rovnocenných poplatků, jsou i v zájmu ochrany životního prostředí mnohem důležitější množstevní omezení. SFEU neuvádí definici množstevního omezení, nicméně na základě judikatury lze za taková omezení považovat opatření, která mají vliv na objem, ať již celkový nebo částečný, zboží dováženého, vyváženého nebo jen tranzitního.³⁷ Jelikož jsou čl. 34 a 35 SFEU poměrně stručné, je nutné se soustředit na judikaturu SDEU. Ta je velmi komplexní, neboť co se týká ochrany životního prostředí, je mnoho okruhů, kterými se musel zabývat. Jde např. o podporu obnovitelných energií, či úsek odpadového hospodářství, ve kterém často dochází ke konfliktu mezi ochranou životního prostředí a volným pohybem zboží, neboť odpad je podle judikatury SDEU považován za zboží.³⁸

Jak již bylo vysvětleno v kapitole o vnitřním trhu, vztahuje se osobní působnost čl. 34 a 35 SFEU na opatření přijatá veřejnými autoritami, což může čítat v případě ochrany životního prostředí široké spektrum institucí, včetně sdružení soukromého práva. V mnoha členských státech je totiž kompetence v této oblasti delegována na místní nebo regionální autority.

Velmi dobrým příkladem odpovědnosti místních autorit ve vztahu k čl. 34 a 35 SFEU je případ C-2/90 Komise proti Belgii.³⁹ Případ se týkal výkladu směrnice 75/442/EHS o odpadech a směrnice Rady ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech a zákazu skladování nebo skládkování nebezpečného odpadu ve Valonsku. Jednalo se o zákaz vztahující se pouze na odpad, který pocházel z jiného členského státu nebo z jiného belgického regionu než je Valonsko. Zákaz byl stanoven na základě dekretu,⁴⁰ který přijala Rada Valonska a jehož cílem bylo omezit vznik skládek a hromadění odpadu na valonském území. Výjimky ze zákazu bylo možné udělit jen ve zcela výjimečných případech na časově omezenou dobu.⁴¹ Evropská komise po provedeném monitoringu belgické právní úpravy dospěla k závěru, že daná úprava byla v rozporu s čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU).

³⁷ BARNARD, C., PEERS, S. *European Union Law*. Oxford University Press. 2014. str. 333.

³⁸ DAVIES, P. G. G. *European Union environmental law : an introduction to key selected issues*. Ashgate Publishing Ltd. 2004, str 217.

³⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1992, C-2/90 *Komise proti Belgii* tzv. „Waloos Case“.

⁴⁰ Čl. 1 dekretu valonské oblastní Rady ze dne 5. července 1985 zněl: *“The storage, tipping or dumping, or causing the storage, tipping or dumping of waste from a foreign State in waste depots, stores and tips which require authorization except in depots annexed to an installation for the destruction, neutralization and disposal of toxic waste, shall be prohibited.”*

⁴¹ Čl. 2 dekretu valonské oblastní Rady ze dne 5. července 1985 zněl: *“Article 2 of the decree provides that derogations from Article 1 may be granted on request by a foreign public authority. However, a derogation can be granted only for a specified period and must be justified by serious and exceptional circumstances.”*

SDEU byl stejného názoru, když rozhodl, že zavedením zákazu skladování nebo skládkování odpadu pocházejícího z jiného členského státu porušila své povinnosti ve vztahu k SES.

Co se týká působnosti čl. 34 a 35 SFEU na instituce soukromého práva, je názor SDEU dobře patrný z rozhodnutí ve věci *Fra.bo*⁴² ze dne 12. července 2012. Společnost *Fra.bo* byl podnik se sídlem v Itálii, který vyráběl a prodával měděné spojovací díly mezi dvěma částmi vodovodního nebo plynového potrubí. Sdružení *Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV Technisch-Wissenschaftlicher Verein* (dále jen *DVGW*) bylo soukromoprávní neziskovou organizací, jejímž cílem je podpora rozvoje oboru plynoinstalací a vodoinstalací. Toto sdružení bylo v Německu uznáno za veřejně prospěšnou organizaci a pro odvětví vodoinstalací vypracovalo přes 350 technických norem. Na základě jedné z těchto norem⁴³ byla udělována dobrovolná technická certifikace výrobkům, jež se dostávaly do styku s pitnou vodou.

Koncem roku 1999 požádala společnost *Fra.bo* sdružení *DVGW* o certifikaci měděných spojovacích tvarovek, o které se jednalo v původním řízení. V listopadu 2000 vydalo sdružení *DVGW* společnosti *Fra.bo* certifikát pro odvětví vodoinstalací s platností omezenou na dobu pěti let. Po námitkách třetích osob zahájilo sdružení *DVGW* přezkumné řízení. Daná zkouška proběhla znovu a po jejím provedení sdružení *DVGW* sdělilo společnosti *Fra.bo*, že zmíněná spojovací tvarovka při zkoušce nevyhověla, ale že stále existuje možnost udělit společnosti certifikát na základě zkušební zprávy. Společnost *Fra.bo* zkušební zprávu nedodala a v červnu 2005 odňalo sdružení *DVGW* společnosti *Fra.bo* certifikát pro měděné spojovací tvarovky. Společnost *Fra.bo* podala na sdružení *DVGW* žalobu k zemskému soudu v Kolíně s tím, že odnětí dotčeného certifikátu odporuje unijnímu právu. Podle společnosti *Fra.bo* se na sdružení *DVGW* vztahovala ustanovení o volném pohybu zboží, tedy článek 28 SES (nyní 34 SFEU). Společnost se domnívala, že odnětí certifikátu značně ztěžovalo její přístup na německý trh, neboť bez tohoto certifikátu by prakticky nemohla na tento trh výrobky dodávat. Sdružení *DVGW* odpovědělo, že se na ně jako na subjekt soukromého práva nevztahují ustanovení o volném pohybu zboží a že pouze Spolková republika odpovídá za případné porušení článku 28 SES. Vrchní zemský soud v Düsseldorfu se rozhodl řízení přerušit a podat SDEU předběžnou otázku, která se týkala osobní působnosti čl. 28 SES, zejména ve vztahu k subjektům soukromého práva.

SDEU zkonstatoval, že prodej výrobků, které nejsou předmětným certifikátem opatřeny, je značně ztížen. Čl. 28 ES se podle SDEU vztahoval i na normalizační a certifikační činnosti soukromoprávní organizace, pokud se dalo na základě

⁴² Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012, C-171/11 *Fra.bo SpA proti Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch-Wissenschaftlicher Verein*.

⁴³ Norma W 534.

vnitrostátních právních předpokládat, že výrobky certifikované touto organizací odpovídají vnitrostátním právním předpisům. Takový postup však bránil uvádění na trh výrobků, které zmíněnou organizací certifikovány nebyly.

Čl. 34 a 35 SFEU se aplikují pouze v případě, že některé sporné vnitrostátní opatření brání mezistátnímu obchodu, např. když zboží přechází hranice mezi členskými státy. Zboží, které se pohybuje pouze na území jednoho členského státu, není čl. 34 a 35 SFEU dotčeno. Co se týká ochrany životního prostředí, SDEU ovšem judikoval, že se v některých situacích mohou tyto dva články vztahovat i na zboží pohybující se pouze na území jednoho státu. Jedná se o případ Bluhme.⁴⁴

V tomto případě vydal SDEU rozsudek na základě předběžné otázky předložené trestním soudem ve městě Frederikshavn ve věci probíhajícího trestního řízení proti panu Ditlevu Bluhme. Pan Bluhme byl v tomto vnitrostátním řízení obviněn, že na ostrově Læsø choval včely jiného druhu, než byl povolený druh *Apis mellifera mellifera* (jednalo se o druh, který je specifický pro tento ostrov). Na základě ustanovení dánského zákona o chovu včel⁴⁵ byl dánský ministr zemědělství oprávněn přijmout opatření za účelem ochrany určitých druhů včel na předem jasně vymezeném území. Ministr byl též oprávněn nařídít odstranění ostatních včel nevhodných pro tyto oblasti. Na ostrově Læsø a přilehlých ostrovních oblastech bylo povoleno chovat pouze medonosné včely poddruhu *Apis mellifera mellifera*. Rozhodnutím ministra bylo nařízeno, že ostatní včelstva mají být odstraněna, nebo u nich má být nahrazena královna členem výše zmíněného poddruhu. Za odstranění nepovolených druhů včel byla stanovena finanční kompenzace za ztráty. Pan Bluhme ovšem i přes platný zákaz nadále na ostrově choval včelstva také jiných druhů, proto proti němu bylo zahájeno soudní řízení o porušení ministerského rozhodnutí. Vnitrostátní soud řízení přerušil a požádal SDEU o výklad čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU) a čl. 2 směrnice Rady 91/174/EHS ze dne 25. března 1991 o zootechnických a genetických podmínkách uvádění čistokrevných zvířat na trh a o změně směrnic 77/504/EHS a 90/425/EHS.⁴⁶ Vnitrostátní soud chtěl znát od-

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. prosince 1998, C-67/97 *Bluhme*.

⁴⁵ Zákon č. 267 ze dne 6. května 1982.

⁴⁶ Čl. 2 této směrnice zní: „Členské státy zajistí, že

– uvádění na trh čistokrevných zvířat a jejich spermatu, vajíček a embryí není zakazováno, omezováno ani znesnadňováno ze zootechnických nebo genetických důvodů,

– k zajištění toho, že je požadavek stanovený v první odrážce plněn, kritéria pro schvalování a uznávání chovatelských organizací nebo sdružení, kritéria pro zápis nebo evidování v rejstřících a plemenných knihách, kritéria pro připouštění čistokrevných zvířat k chovu a používání jejich spermatu, vajíček či embryí a osvědčení vyžadované při jejich uvádění na trh jsou stanoveny nediskriminujícím způsobem, s ohledem na zásady stanovené organizací nebo sdružením, které vede rejstřík nebo plemennou knihu daného plemene.

Až do zavedení případných prováděcích pravidel podle článku 6 zůstávají použitelné vnitrostátní právní předpisy, pokud dodržují obecná ustanovení Smlouvy.“

pověď na otázku, zda může členský stát za určitých okolností přijmout opatření zakazující na daném území chov a následný dovoz včelstev jiného druhu, než typického a specifického pro tento ostrov. Pan Bluhme a Evropská komise měli za to, že tento zákaz zahrnující i dovoz jiných včelstev zakládá opatření s rovnocenným účinkem. Dánská vláda měla naopak za to, že se v tomto případě o takové opatření nejedná, neboť se zákaz vztahoval pouze na malou část vnitrostátního území, a nemohl tak být ovlivněn obchod mezi členskými státy. Vláda také tvrdila, že se opatření nezabývá obchodováním se včelstvy, ale pouze chovatelstvím. Soudní dvůr však rozhodl v tom smyslu, že k porušení čl. 30 SES (nyní 36 SFEU) došlo, i když se opatření vztahovalo pouze na určitý úsek vnitrostátního území. Současně však SDEU připustil, že opatření bylo na základě čl. 36 SES (nyní 42 SFEU) ospravedlnitelné z důvodu ochrany zdraví a života zvířat.

Případ *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion and København Kommune*⁴⁷ se týkal oprávnění dánské společnosti k nakládání se stavebním odpadem a výkladu směrnice 75/442 o odpadech⁴⁸ a čl. 90 a 29 SES (nyní čl. 35 SFEU). Společnost *Sydhavnens Sten & Grus* (dále jen společnost) se zabývala obchodováním materiálem vytěženým z moře nebo ze štěrkových výkopů a také recyklací stavební suti (zejm. beton, cihly a asfalt), jež nebyla považována za ohrožující pro životní prostředí. Společnost v roce 1993 zažádala o povolení vykonávat tyto aktivity na území města Kodaň. Společnost povolení sice obdržela, ale pouze v tom smyslu, že může s takovým odpadem nakládat, ale nikoli na území města Kodaně. Žádosti společnosti nebylo vyhověno ani na druhý pokus. Povolení se vydávalo na základě nařízení městského zastupitelstva, které však dovoz a vývoz suti vázalo na smlouvu mezi městským zastupitelstvem a vybranou společností. Soudní dvůr shledal, že byl porušen čl. 29 SES (nyní čl. 35 SFEU) v tom smyslu, že omezení přístupu k nakládání s daným druhem odpadu (stavební suti) a vázání podnikání v této oblasti na určité dodatečné povolení představuje opatření s rovnocenným účinkem. Vnitrostátní autority by podle SDEU měly zvážit, zda se nabízí možnost přijetí méně restriktivního opatření, které by však zajistilo dosažení stejného cíle ochrany životního prostředí.

V jednom z nejznámějších případů týkajících se ochrany životního prostředí a volného pohybu zboží (případ *Dánských lahví*) potvrdil SDEU, že dalším kritériem je porovnání a zvážení zamýšleného opatření se sebou samým.⁴⁹ Jde o první případ, kdy před SDEU vyvstala otázka, zda mohou zamýšlená opatření na ochra-

⁴⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. května 2000, C-209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion and København Kommune*.

⁴⁸ Směrnice Rady ze dne 15. července 1975 o odpadech.

⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora a ze dne 20. září 1988, 302/86 *Komise proti Dánskému království*, „Danish Bottles Case“, ze dne 20. září 1988.

nu životního prostředí omezit volný pohyb zboží na vnitřním trhu.⁵⁰ Evropská komise počátkem prosince 1986 podala žalobu Soudnímu dvoru proti Dánskému království pro nesplnění povinností podle čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU). Dánsko v roce 1981 přijalo nařízení,⁵¹ jež stanovilo, že všechny lahve určené pro pivo a nealkoholické nápoje musejí být vratné. Hlavním problémem bylo, že výrobci tím pádem museli uvádět na trh svoje nápoje ve vratných lahvích. Tyto lahve navíc musely být schváleny Národní agenturou na ochranu životního prostředí, která nové typy lahví mohla zamítnout, zejména pokud sama dospěla k názoru, že typ lahve nespĺňuje technické parametry pro navratitelnost nebo pokud nebylo potvrzeno, že daná láhev není pro sběrné systémy vhodná. Další nařízení⁵² doplnilo tato pravidla v tom smyslu, že za předpokladu, že vratný systém již fungoval, mohly být neschválené lahve od zahraničních dodavatelů vpuštěny na trh pouze v množství nepřesahujícím 3 000 objemových hektolitrů na jednoho výrobce. Dánská vláda v tomto případě argumentovala „testováním trhu“. SDEU rozhodl ve prospěch Evropské komise a potvrdil, že Dánsko porušilo čl. 30 SES tím, že přijalo nařízení, které stanovilo omezení vztahující se na množství nápojů vpuštěných na svůj trh. SDEU potvrdil, že musí dojít k testu rovnováhy mezi volným pohybem zboží a ochranou životního prostředí i v případě, že by dosažení rovnováhy znamenalo rezignaci na nejvyšší standard ochrany, resp. snížení požadavků na ochranu životního prostředí. Úroveň ochrany musí dosáhnout úrovně rozumné.⁵³

Článek 30 SES (nyní čl. 34 SFEU) byl porušen také v případě C-249/07⁵⁴ Komise proti Nizozemí, ze dne 4. prosince 2008. Nizozemí v tomto případě zavedlo systém předchozího povolení pro ústřice a mušle, které legálně pocházely z jiných členských států. Živočiškové přitom patřili mezi nizozemské domácí druhy a byli určeni k vysazení v nizozemských pobřežních vodách. Zákaz zavedený nizozemskou úpravou podle SDEU narušil obchod mezi členskými státy a omezil přístup mušlí a ústřic pocházejících z jiných členských států na trh. Toto vnitrostátní opatření nebylo podle SDEU v souladu s právem EU.

Ke konfliktům se zásadou volného pohybu zboží může docházet zejména v případě požadavků na dané produkty stanovených s ohledem na ochranu život-

⁵⁰ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., REICHENBERG, K. Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofes zum Schutz der Umwelt. Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg. Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden. 2005, str. 625.

⁵¹ Nařízení č. 397 ze dne 2. července 1981.

⁵² Nařízení č. 95 ze dne 16. března 1984.

⁵³ Bod 11 rozsudku v angličtině zní: ... *“Measures adopted to protect the environment must not go beyond the inevitable restrictions which are justified by the pursuit of the objective of environmental protection”*.

⁵⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 2008.

ního prostředí.⁵⁵ Jde např. o problematiku obalů. Ve věci C-463/01⁵⁶ Komise proti Německu, ze dne 14. prosince 2004, jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 SES (nyní čl. 258 SFEU), Komise tvrdila, že Německo porušilo čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). K tomuto porušení došlo zavedením systému⁵⁷ vedoucího k opakovanému použití obalů na minerální vody, které musely být baleny u zdroje. Německá právní úprava představovala podle vyjádření Komise překážku obchodu pro výrobce, kteří museli prázdné obaly zaslat opět na místo výroby. Dotyčnou úpravu nešlo odůvodnit ochranou životního prostředí, neboť podle Komise přesahoval její dosah meze toho, co bylo nezbytné k dosažení cíle sledovaného harmonizačním předpisem v podobě směrnice 94/62⁵⁸ o obalech a obalových odpadech. Tato úprava porušovala princip proporcionality. Německo na argumentaci Komise odpovědělo, že právní úprava poskytovala výrobcům minerálních vod se sídlem v jiném členském státě svobodu uvádět jejich výrobky na trh s využitím opakovaně použitelných obalů. Podle SDEU dávala směrnice 94/62 členským státům možnost podporovat v souladu se Smlouvou systémy opakovaného použití obalů, které byly příznivé pro životní prostředí. Tuto možnost však směrnice formulovala obecně, bez upřesnění kritérií, jež členské státy měly vzít v úvahu při využívání této možnosti. Podle SDEU porušilo Německo ustanovení směrnice 96/62 a čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). Vnitrostátní úprava totiž pro výrobce neposkytovala dodatečnou přechodnou lhůtu k přizpůsobení se situaci, kdy je hromadný systém sběru obalů nahrazen systémem zálohování a individuálního zpětného odběru. Podle SDEU bylo možné vnitrostátní právní úpravu, která byla způsobilá být překážkou obchodu v rámci Unie, odůvodnit kategorickými požadavky spočívajícími v ochraně životního prostředí, pouze pokud jsou prostředky, kterými je prováděna, způsobilé uskutečnit uvedené cíle a nepřekračují meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

K problému vratných obalů se SDEU vyjadřoval také v případě Radlberger Getränkegesellschaft mbH⁵⁹ ze dne 14. prosince 2004, ve kterém se zabýval žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podanou správním soudem ve Stuttgartu.

⁵⁵ LENZ, C. O., BORCHARDT, K.-D., BERGMANN, J. EU und EG-vertrag: Kommentar zu dem Vertrag über die europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaften. 4th Edition. Bundesanzeiger Verlag. 2006, str. 1903.

⁵⁶ Případ C-463/01 Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo.

⁵⁷ Systém byl zaveden „Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen“ (nařízení o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití) ze dne 21. srpna 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379, dále jen „VerpackV“).

⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech. Úř. věst. L 365 ze dne 31. 12. 1994.

⁵⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2004. C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. a S. Spitz KG proti Land Baden-Württemberg*.

Předmětem žaloby byl výklad již zmíněné směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech. Společnost Radlberger Getränkegesellschaft dovážela do Německa nápoje a stolní vody v obalech na jedno použití. Připojila se k hromadnému systému sběru odpadů, a byla proto vyňata z povinnosti vybírat zálohu podle německého vnitrostátního předpisu pro nápoje uváděné na trh v obalech na jedno použití. Podle vyjádření německé vlády klesl podíl opakovaně použitelných obalů a vláda oznámila vybírání povinných záloh na minerální vody a nápoje. Společnost byla povinna tuto zálohu platit. Následně podala žalobu proti spolkové zemi Bádensko – Württembersko, ve které tvrdila, že tento režim je v rozporu se směrnicí 94/62,⁶⁰ a s článkem 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). Směrnice stanovila rovnocennost mezi opakovaným použitím obalů nebo jejich využitím. Nový systém učinil podle společnosti obchodování s obaly na jedno použití obtížnějším. Příslušný soud předložil SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu směrnice 94/62/ES a zákazu upřednostňování systému opakovaného použití nápojových obalů. SDEU rozhodl, že směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech nebránila tomu, aby členské státy zavedly opatření směřující k podpoře systémů opakovaného použití obalů. Směrnice podle SDEU nebránila ani tomu, aby členský stát stanovil změny v systému nakládání s obalovými odpady, které měly zajistit nejvhodnější alternativu nakládání s odpady. Nicméně bylo třeba, aby taková úprava splňovala určité podmínky. Přechod na nový systém měl podle názoru SDEU nastat bez přerušení a hospodářským subjektům mělo být umožněno účastnit se systému od jeho začátku. Členský stát měl dbát na to, aby existovalo dostatečné množství míst zpětného odběru, aby spotřebitelé měli možnost obdržet zpět částku zálohy. SDEU rozhodl, že německá právní úprava byla v rozporu s čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU), neboť tato úprava nahrazovala hromadný systém sběru odpadů systémem zálohování, aniž by výrobcům a distributorům byla poskytnuta přiměřená přechodná lhůta k přizpůsobení se. SDEU ve svém zásadním rozsudku jednoznačně schválil stanovení povinnosti vybírat zálohy na obaly, avšak kritizoval samotnou úpravu zpětného odběru. Soudci rozhodli, že povinnost platit zálohu na obaly na jedno použití je přípustná pouze v tom případě, když se Spolková vláda postará o jednotný a celoplošný systém zpětného odběru. Ve vztahu k minerálním vodám dováženým ze zahraničí SDEU rozhodl, že německá právní úprava byla nepřiměřená, jelikož nebyla výrobcům předem poskytnuta dostatečná přechodná lhůta.

V případě C - 201/06 Komise proti Francii⁶¹ se SDEU zabýval možným omezením volného pohybu zboží v souvislosti s dovozem přípravků na ochranu rostlin a výkladem směrnice Rady 91/414/EHS o uvádění přípravků na ochranu rost-

⁶⁰ Čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 5, 7 a 18 této směrnice.

⁶¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 2008 C-201/06 *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*.

lin na trh.⁶² Francouzská vnitrostátní úprava podmínek udělení povolení dovozu konkrétního insekticidu spočívala ve stanovení požadavku naprosté totožnosti dovezeného přípravku s podobným přípravkem. Podobnost výrobku spočívala v jeho složení, balení a společném původu. Komise měla za to, že Francie porušila čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). SDEU dospěl k závěru, že pokud se povolovací procedura týkala přípravku na ochranu rostlin již povoleného v členském státě vývozu a v členském státě dovozu, nelze jej považovat za přípravek poprvé uvedený na trh v členském státě dovozu. Za účelem ochrany zdraví lidí a zvířat nebo životního prostředí nebylo tudíž nezbytné podřídit paralelní dovozce řízení o vydání předmětných povolení. Podle SDEU se jednalo o porušení čl. 34 SFEU.

Další případ *Canadian Oil Company*⁶³ se týkal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 (nařízení REACH)⁶⁴ a výkladu čl. 34 a 36 SFEU. Žádost byla předložena v rámci sporu mezi A. Ranténem a společností *Canadian Oil Company Sweden AB* na straně jedné a švédským nejvyšším státním zástupcem na straně druhé. Předmětem vnitrostátního řízení byly sankce uložené A. Ranténovi a společnosti *Canadian Oil* za to, že dovezli 320 tun chemických látek do Švédska, aniž by to oznámili Agentuře pro chemické látky za účelem zápisu do vnitrostátního registru výrobků. Proti společnosti *Canadian Oil* a A. Ranténovi bylo zahájeno stíhání na základě zákona o životním prostředí. V dubnu 2004 byla oběma stíhaným uložena soudem v Malmö pokuta. V odvolání podaném k Nejvyššímu soudu bylo navrhovatelem uvedeno, že oznamovací povinnost vůči Agentuře pro chemické látky za účelem zápisu do registru výrobků brání volnému pohybu látek, na které se vztahuje nařízení REACH. Registr podle nich sledoval stejný účel jako nařízení, a tak byl s tímto nařízením neslučitelný,⁶⁵ neboť pravidla registrace byla podle něj

⁶² Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, s. 1; Zvl. vyd. 03/11, s. 332). Směrnice zavádí jednotná pravidla týkající se podmínek a postupů vydávání povolení k uvedení přípravků na ochranu rostlin na trh, jakož i jejich přezkoumání a odnětí. Má za cíl nejen harmonizaci pravidel týkajících se podmínek a postupů povolování uvedených přípravků, ale rovněž zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví osob a zvířat, jakož i životního prostředí před hrozbami a riziky způsobenými nedostatečně kontrolovaným používáním těchto přípravků. Tato směrnice má mimoto za cíl odstranění překážek volného pohybu těchto přípravků.

⁶³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2016 C-472/14 *Canadian Oil Company Sweden AB a Anders Rantén v. Riksåklagaren*.

⁶⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 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 směrnice Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. L 136, 29. 5. 2007).

⁶⁵ Viz čl. 128 nařízení: „1. S výhradou odstavce 2 nesmějí členské státy zakázat ani omezovat výrobu,

plně harmonizovaná. Podle navrhovatelů tato oznamovací povinnost představovala omezení dovozu, které je zakázáno článkem 34 SFEU, a žádná z výjimek, které jsou stanoveny v článku 36 SFEU se na věc v původním řízení nevztahovala. Nejvyšší soud předložil SDEU předběžnou otázku, zda je rozporu s nařízením REACH, pokud osoba dovážející chemické výrobky do Švédska – a vzniká jí tak oznamovací povinnost podle nařízení REACH – musí podle švédských právních předpisů oznámit tyto výrobky rovněž Agentuře pro chemické látky. Nejvyšší soud položil SDEU otázku, zda je oznamovací povinnost podle švédského práva v rozporu s článkem 34 SFEU s přihlédnutím k výjimkám obsaženým v článku 36 SFEU. Podle SDEU nevyučovala ustanovení nařízení REACH postup, kdy vnitrostátní právní úprava ukládala dovozci chemických výrobků povinnost registrovat tyto výrobky u příslušného vnitrostátního orgánu, i když tento dovozce již má na základě nařízení povinnost registrovat tytéž výrobky u orgánu založeného podle nařízení REACH. Podle SDEU však bylo nutné, aby registrace u příslušného vnitrostátního orgánu nepředstavovala předchozí podmínku pro uvedení uvedených výrobků na trh.

Omezení s cílem ochrany životního prostředí mohou mít různý charakter. Mohou být založena na smlouvách⁶⁶ nebo na systému pobídek.⁶⁷ Jako omezení podle čl. 34 SFEU mohou být posuzovány různé právní nástroje. Může jít např. o právní předpisy zakazující kamionům o váze vyšší než 7.5 tuny vjezd na dálnice s mezistátním významem. Jde o případ 320/06 Komise proti Rakousku.⁶⁸ Komise tvrdila, že rakouská (tyrolská) právní úprava⁶⁹ porušila čl. 28 až 30 SES (nyní čl. 34 až 36 SFEU) a nařízení Rady o přístupu na trh silniční přepravy.⁷⁰ Vnitrostátní

dovoz, uvedení na trh nebo použití látky samotné nebo obsažené v směsi nebo v předmětu, která spadá do oblasti působnosti tohoto nařízení a je v souladu s tímto nařízením a případně s právními akty Společenství přijatými k jeho provedení, ani takové výroby, dovozu, uvedení na trh nebo použití bránit.

2. Nic v tomto nařízení nebrání členským státům, aby zachovaly nebo stanovily vnitrostátní pravidla na ochranu pracovníků, lidského zdraví a životního prostředí použitelná v případech, kdy toto nařízení neharmonizuje požadavky na výrobu, uvádění na trh nebo používání.“

⁶⁶ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 1992, 3/91 *Exportur SA proti LOR SA a Confiserie du Tech SA*. V případě šlo o Úmluvu z roku 1973, uzavřenou mezi Francií a Španělskem, týkající se zákazu používání geografických názvů druhého státu při označování domácích výrobků.

⁶⁷ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002, C-325/00 *Komise proti Německu*. V případě šlo o udělování značky výrobkům splňujícím určitá ekologická kritéria. Tuto značku však mohly obdržet pouze výrobky vyrobené v Německu.

⁶⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2005, C-320/03 *Komise proti Rakousku*.

⁶⁹ *Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot)* (BGBI. II, 279/2003) ze dne 27. května 2003.

⁷⁰ Nařízení Rady (EHS) č. 881/92 ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států (Úř. věst. L 95, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 484/2002 ze dne 1. března 2002 (Úř. věst. L 76).

předpis omezoval přepravu na dálnici A12 tak, že byl na daném úseku komunikace dočasně zakázán noční provoz nákladním vozidlům o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravujícím určité zboží. Kamiony mohly využít jiné volně přístupné komunikace, které umožnily dopravu zboží. Rakousko argumentovalo důvody ochrany životního prostředí, zejména zjištěním trvalého překročení mezní hodnoty pro oxid dusičitý v daném úseku. Tento dočasný zákaz byl následně prodloužen a poté od 1. června 2003 nahrazen trvalým zákazem nočního provozu, což postihlo všechny přepravce zboží. Zákaz stanovený sporným předpisem se podle Komise dotýkal převážně mezinárodního tranzitu zboží, a měl tak vliv na volný pohyb zboží v rámci Unie. SDEU konstatoval porušení čl. 28 a 29 SES (čl. 34 a 36 SFEU) Rakouskem. Argumentoval zejména tím, že i přes existenci několika náhradních způsobů tranzitu přes dané území, mělo Rakousko ověřit, zda mohla být přijata jiná opatření za účelem dosažení cíle snížit emise znečišťujících látek v dotčené oblasti. SDEU doslova řekl, že: „*Před přijetím tak rázného opatření, jako je úplný zákaz provozu na úseku dálnice, která představuje životně důležité spojení mezi některými členskými státy, měly rakouské orgány pečlivě přezkoumat možnost použití opatření, která omezují volný pohyb v menší míře, a tato opatření nepřijmout pouze tehdy, pokud by byla s ohledem na sledovaný cíl jasně prokázána jejich neodpovídající povaha.*“ V tomto případě dal SDEU jasně a bezpochyby přednost volnému pohybu zboží v rámci vnitřního trhu před ochranou životního prostředí.

V případě PreussenElektra⁷¹ rozhodoval SDEU v řízení o předběžné otázce ve věci uložené povinnosti soukromému dodavateli nakupovat elektřinu pocházející z obnovitelných zdrojů v dané místní oblasti působnosti za nižší cenu, než je cena skutečná. Společnost PreussenElektra provozovala v Německu soustavu elektráren a soustavy vysokého napětí. Společnost dodávala prostřednictvím těchto soustav elektřinu krajským podnikům, obecním podnikům určitého významu a průmyslovým podnikům. Společnost Schleswag zásobovala elektřinou zákazníky ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko. Tuto elektřinu vykupovala od společnosti PreussenElektra. V souladu s vnitrostátním ustanovením zákona o napájení sítí pro zásobování elektrickým proudem,⁷² byla společnost Schleswag povinna vykupovat elektřinu vyrobenou ve své oblasti zásobování z obnovitelných zdrojů energie hluboce pod cenou blízkou ceně skutečné. V důsledku této povinnosti stouply společnosti Schleswag náklady. Tyto náklady byly vyúčtovány společnosti PreussenElektra v souladu s ustanoveními výše zmíněného zákona. PreussenElektra zaplatila požadovanou částku za květen roku 1998, ale vyhradila si právo kdykoli zažádat o její

⁷¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 2001, C-379/98 *PreussenElektra AG proti Schleswag*.

⁷² Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz ze dne 7. prosince 1990 (zákon o napájení sítí pro veřejné zásobování proudem, který byl vyroben z obnovitelných energií, BGBl. 1990).

vrácení. O vrácení částky požádala tím způsobem, že předložila zemskému soudu v Kielu žalobu na vrácení poměrné částky. Zemský soud se rozhodl předložit SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 30 SES (36 SFEU) ve vztahu k vnitrostátní právní úpravě, která zakládá podnikům povinnost vykupovat proud vyrobený z obnovitelných zdrojů energie za minimální ceny a provozovatelům soustav přispívat na to, aby bylo zajištěno financování bez poskytnutého protiplnění. SDEU dospěl k závěru, že povinnost uložená hospodářským subjektům členského státu zásobovat se u vnitrostátního dodavatele určitým výrobkem omezuje možnosti dovozu tohoto výrobku, neboť brání subjektům, aby se částečně zásobovaly u subjektů nacházejících se v jiných členských státech. Nicméně z ustanovení daného zákona výslovně vyplývalo, že se povinný výkup uložený podnikům zásobujícím elektřinou vztahuje pouze na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie. SDEU poznamenal, že používání obnovitelných zdrojů energie pro výrobu elektřiny je potřebné pro ochranu životního prostředí, a to zejména tím, že přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů. Rozvoj používání obnovitelných zdrojů elektřiny je mezi prvořadými cíli, kterých Společenství a jeho členské státy hodlají dosahovat za účelem splnění povinností, ke kterým se zavázaly na základě rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu.⁷³ SDEU zdůraznil, že tato politika přispívá také k ochraně zdraví, života osob a zvířat, jakož i k ochraně rostlin. Vnitrostátní právní úprava tedy podle SDEU nebyla v rozporu s čl. 30 SES (čl. 36 SFEU).

V roce 1998 rozhodoval SDEU v předběžné otázce v případě C-389/96 *Aher-Waggon*⁷⁴ o interpretaci ustanovení směrnice 80/51/EHS o omezování hluku z podzvukových letadel.⁷⁵ Spolkový správní soud se v tomto případě obrátil na SDEU se žádostí, aby rozhodl, zda byly německé právní předpisy⁷⁶ slučitelné s čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU). V původním řízení šlo o spor mezi společností *Aher-Waggon* a Spolkovou republikou Německo. Společnost *Aher-Waggon* zakoupila v Dánsku letadlo, které zde bylo zaregistrované a požádala o jeho registraci Spolkový úřad pro letectví v Německu. Úřad však žádost zamítl s odůvodněním, že letadlo překračuje povolené limity hluku stanovené německými právními předpisy. Vnitrostátní předpisy požadovaly, aby hladina hluku činila pro tento typ

⁷³ Úmluva byla schválena jménem Společenství rozhodnutím Rady č. 94/69/ES ze dne 15. prosince 1993 (Úř. věst. 1994, L 33).

⁷⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1998, C-389/96 *Aher-Waggon GmbH proti Spolkové republice Německo*.

⁷⁵ Směrnice Rady 80/51/EHS ze dne 20. prosince 1979 o omezování hlukových emisí podzvukových letadel, Úř. věst. L 18, 24. 1. 1980, s. 26. Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 83/206/EHS (Úř. věst. L 117, 4. 5. 1983, s. 15).

⁷⁶ Paragraf 8 odst. 1 a 7 německého Zákona o letecké dopravě ze dne 13. března 1979, (Bundesgesetzblatt I, p. 308).

letadla hladinu nižší, než dané letadlo dosahovalo. Ač tyto normy nespĺňovaly normy německé, splňovaly limity stanovené směrnicí 80/51/EHS, která však připouštěla možnost přijmout přísnější vnitrostátní předpisy určující přípustné hladiny emisí hluku. SDEU potvrdil, že i když vnitrostátní úprava stanovila přísnější mezní hodnoty hluku a znamenal omezení obchodu uvnitř Společenství (šlo tedy o rozpor s čl. 30 SES), bylo možné toto omezení odůvodnit potřebou ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. Zároveň opatření muselo být přiměřené cíli, kterým je boj proti hlukovému znečištění. V tomto případě se odráží výše zmíněná judikatura ve věci *Cassis de Dijon*.

3. Výjimky ze zákazu omezení volného pohybu zboží

Možné výjimky z omezení dovozu a vývozu zboží jsou uvedeny v čl. 36 SFEU. Kromě toho patří k nepsaným kategorickým požadavkům i ochrana životního prostředí. Co se pojmu kategorický požadavek týká, vycházelo v průběhu let najevo, že taxativně stanovené výjimky čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU) nejsou schopné zabránit tomu, aby členské státy zachovávaly na svém území opatření týkající se dovezeného i tuzemského zboží, jež měla nepřímý diskriminační charakter projevující se v účincích na dané zboží. Taková opatření byla považována za legální, pokud nebyla v rozporu s unijními harmonizačními opatřeními. To vedlo k tomu, že Komise navrhovala značné množství směrnic harmonizujících vlastnosti zboží. SDEU se proto v jednom ze svých nejznámějších rozsudků⁷⁷ pokusil o nastolení rovnováhy mezi zákazem omezování pohybu zboží plynoucím z čl. 28 a 29 SES (nyní čl. 34 a 35 SFEU) a neharmonizovanými rozdíly mezi národními úpravami tím, že akceptoval i taková národní omezení volného pohybu zboží, která nejsou explicitně založená na výjimkách čl. čl. 36 SFEU. Kategorický požadavek je tedy jiný požadavek veřejného zájmu, než ten, který je výslovně zmíněn v čl. 36 SFEU a splňuje tu podmínku, že nejde o požadavky, které již byly harmonizovány na unijní úrovni, omezení nemá diskriminační charakter a je přiměřené.⁷⁸

Jestliže unijní zákonodárce přijme značné množství legislativy, která harmonizuje podmínky, za kterých mají být výrobky uváděny na vnitřní trh a za jakých mohou volně na tomto trhu obíhat, nemají členské státy velký prostor ke stanovení vlastních podmínek udávajících vlastnosti výrobků. Aby bylo jasné, zda navrhované vnitrostátní opatření spadá pod rámec sekundárních unijních předpisů, je důležité stanovit rozsah působnosti unijních nástrojů, kterými je daná problematika upravena. Je například možné, že unijní sekundární právo plně harmonizuje pouze některé aspekty daného problému, nebo se vztahuje pouze na určité výrobky nebo jen na určité stádium výrobního procesu těchto výrobků. Jako příklad

⁷⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, 120/78 *Cassis de Dijon*.

⁷⁸ SVOBODA, P., Úvod do evropského práva. C. H. Beck. 1. vydání. 2004, str. 165.

lze uvést nařízení o ekoznačce,⁷⁹ jež harmonizuje pravidla udělování ekoznačky výrobkům, nicméně nijak neupravuje složení takových výrobků nebo jejich energetickou hospodárnost. Navíc se členský stát může odchýlit od harmonizovaného sekundárního předpisu týkajícího se fungování vnitřního trhu jen v rámci, který výslovně upravuje čl. 114 odst. 4–10 SFEU. V případě, že pravidla sekundárního práva dovolují členským státům přijmout přísnější pravidlo, musí toto vnitrostátní pravidlo být v souladu s čl. 34 a 35 SFEU. Odchylka od harmonizačního předpisu dotýkající se důvodů ochrany životního prostředí je tedy věcně úzká a je podmíněna novými vědeckými požadavky. Tato derogace se týká jen nové národní legislativy, jejíž přijetí musí být odůvodněno skutečnostmi, které se objevily až po přijetí harmonizačního předpisu, tedy takovými skutečnostmi, které nemohl členský stát uplatnit při přípravě harmonizačního předpisu.⁸⁰

Ale ani formální existence otázky zdánlivě plně harmonizované sekundárním právem nemůže zabránit aplikaci čl. 36 SFEU. I v takovém případě se může členský stát dovolávat důvodů uvedených v čl. 36 SFEU za účelem omezení volného pohybu zboží. Např. odpad může být členským státem klasifikovaný jako nebezpečný, i když nebyl uvedený v příloze směrnice 91/689/EHS o nebezpečných odpadech, která netvořila plnou harmonizaci dané oblasti. Ve výše zmíněném případě Aher-Waggon mohlo Německo při registraci nových letadel na svém území zavést přísnější hlukové standardy, neboť směrnice Rady 80/51 o omezování hlukových emisí zavedla pouze minimální hlukové standardy.

Podle N. Sadeleera⁸¹ má však využití čl. 36 SFEU při zavádění opatření na ochranu životního prostředí několik nevýhod. Článek 36 SFEU výslovně nezmiňuje jako důvod pro odchýlení se od čl. 34 a 35 SFEU ochranu životního prostředí. I když se důvody pro ochranu životního prostředí mohou prolínat s důvody uvedenými v čl. 36 SFEU, jsou tyto důvody omezení volného pohybu zboží interpretovány SDEU velmi úzce. Aby nedocházelo ke zneužívání důvodů uvedených v čl. 36 SFEU, nedává SDEU členským státům v používání tohoto článku příliš široké pravomoci. Pokud má být omezení odůvodnitelné podle tohoto článku, musí být proporcionální, co se cíle ochrany týká. Mezi vhodná ospravedlnění, která přicházejí v úvahu při zahrnutí ochrany životního prostředí, patří ochrana lidského zdraví a života a ochrana zdraví a života zvířat a rostlin. Mnoho opatření na ochranu životního prostředí cílí na ochranu lidského zdraví a může být ospravedlnitel-

⁷⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 ze dne 25. listopadu 2009 o ekoznačce EU.

⁸⁰ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 13 a str. 500.

⁸¹ DE SADELEER, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 292.

ných na základě cíle uvedeného v čl. 191 odst. 1 SFEU⁸² a čl. 169 odst. 1 SFEU.⁸³ Pro opatření cílící ve svém výsledku na ochranu životního prostředí je argument ochrany lidského zdraví přímo vyzývající. SDEU tak víceméně podporuje členské státy ve chvílích, kdy upraví vnitrostátním předpisem neharmonizovanou oblast, a stanoví si tak vlastní úroveň ochrany lidského zdraví s ohledem na volný pohyb zboží. Ochrana zdraví zmíněná v čl. 36 SFEU je často používána k ospravedlnění sanitárních opatření, která se částečně týkají i ochrany životního prostředí. Jde například o opatření omezující umístění na trh fytofarmaceutických výrobků⁸⁴ a sloučenin škodlivých pro pracovníky a životní prostředí,⁸⁵ opatření týkající se zvířecího odpadu,⁸⁶ opatření přijatá za účelem registrace letadel dle platných hlukových norem (*Aher-Waggon*) a opatření podporující obnovitelné zdroje elektřiny (*PreussenElektra*).

Podle D. Petrlíka lze konstatovat, že ochrana životního prostředí je v zásadě způsobitelná odůvodnit i omezení volného pohybu zboží, která jsou přímo diskriminační, ačkoli tento důvod není ve Smlouvě výslovně uveden.⁸⁷

Součástí politiky ochrany životního prostředí je i postup podle čl. 192 SFEU (resp. 191 SFEU) a aktivity směřující k zachování přírody jako takové. Jedná se o ustanovení, na jehož základě mohou být přijímány unijní akty mající za cíl ochranu fauny a flóry, tedy přesněji řečeno volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Toto zastřešuje i pojem „ochrana zdraví a života zvířat a rostlin“. SDEU se k problematice zachování a udržení stavu přírody vyjádřil několikrát. Například ochranou včelstev se zabýval ve výše zmíněném případě *Bluhme* a v případě C-3/76 *Kramer* (viz níže).

⁸² Čl. 191 odst. 1 SFEU zní: „1. Politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:

- zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochrana lidského zdraví,
- uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,
- podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.“

⁸³ Čl. 169 odst. 1 SFEU zní: „K podpoře zájmů spotřebitelů a k zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele přispívá Unie k ochraně zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů, jakož i k podpoře jejich práva na informace, vzdělávání a práva sdružovat se k ochraně svých zájmů.“

⁸⁴ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 1984, C-94/83 *Heijn*. Případ se týkal postřiku jablek uváděných na nizozemský trh pesticidem vinclozolinem.

⁸⁵ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2000, C-473/98 *Toolex*. V případě šlo o používání karcinogenu trichlorethylenu při výrobě a dočišťování kompaktních disků.

⁸⁶ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1987, C-118/86 *Openbaar Ministerie proti Nertsvoedersfabriek Nederland BV*. Případ se týkal neoprávněného nakládání s drůbežími vnitřnostmi při výrobě zvířecího krmiva.

⁸⁷ PETRLÍK, D. Vnitřní trh v judikatuře Evropského soudního dvora (2004–2015). Praha: Leges. 2016, str. 123.

Množstevní omezení mohou být ospravedlnitelná na základě několika důvodů současně. Například opatření týkající se nakládání s odpady mohou být ospravedlnitelná na základě čl. 36 SFEU ve vztahu o ochraně lidského zdraví a zároveň ve vztahu k ochraně životního prostředí. Tato praxe je dobře vidět v judikatuře SDEU z roku 2009. V případě Mickelsson a Roos⁸⁸ rozhodoval SDEU o předběžné otázce v řízení mezi švédským státním zastupitelstvím a pány Percym Mickelssonem a Joakimem Roosem. Žádost se týkala výkladu článků 28 SES až 30 SES (nyní čl. 34 a 36 SFEU) a směrnice 94/25/ES ze dne 16. června 1994 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se rekreačních plavidel.⁸⁹ Švédské státní zastupitelství zahájilo trestní řízení proti P. Mickelssonovi a J. Roosovi z důvodu, že i přes zákaz uvedený ve vnitrostátním nařízení⁹⁰ řídili vodní skútr ve vodách nacházejících se mimo veřejně splavné vodní cesty a mimo vodní cesty, které byly k používání vodních skútrů určeny. Obžalovaní tuto skutečnost nepopírali, ale tvrdili, že daný vnitrostátní předpis je v rozporu s článkem 28 SES (čl. 34 SFEU) a se směrnicí 94/25. Vnitrostátní soud přerušil řízení a předložil věc SDEU. Obžalovaní i Komise tvrdili, že splavné vodní cesty jsou určeny pro nákladní dopravu, a současné používání vodních skútrů by bylo nebezpečné. Skutečné možnosti používání vodních skútrů byly ve Švédsku tím pádem jen okrajové, a mohly mít potencionální vliv na chování spotřebitelů a následně na obchod mezi členskými státy. Švédská vláda naopak tvrdila, že vnitrostátní nařízení je odůvodněné cílem ochrany životního prostředí, tedy i cíli uvedenými v článku 30 SES (nyní čl. 36 SFEU). SDEU sdílel názor švédské vlády a doplnil ho jen o podmínku, že příslušné vnitrostátní orgány byly povinny přijmout prováděcí opatření, jimiž stanovily určené vodní plochy nacházející se mimo veřejně splavné vodní cesty, na kterých mohou být vodní skútry používány. Omezení používání vodních skútrů na konkrétních vodních plochách zabraňovalo nepřijatelnému narušování životního prostředí ve vztahu k ochraně lidí, fauny, flóry a především ochraňovalo určité chráněné druhy ptáků před emisemi hluku.

⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2009, C-142/05 *Mickelsson a Roos*, označovaný jako „případ švédských vodních skútrů“ („Swedish Watercraft“).

⁸⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/25/ES ze dne 16. června 1994 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se rekreačních plavidel (Úř. věst. L 164, s. 15; Zvl. vyd. 13/13, s. 196), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/44/ES ze dne 16. června 2003 (Úř. věst. L 214, s. 18; Zvl. vyd. 13/31, s. 409, dále jen „směrnice 94/25“).

⁹⁰ Nařízení 1993:1053 o používání vodních skútrů (förrordning (1993:1053) om användning av vattenskoter) mimo jiné stanovilo, že: ... „prefektura může určit vodní plochy provincie, nacházející se mimo veřejně splavné vodní cesty, na kterých mohou být používány vodní skútry. Pro tyto účely musí přijmout předpisy týkající se ... vodních ploch dotčených v tomto ohledu lidskou činností do té míry, že emise hluku a další škodlivé vlivy, vzniklé v důsledku používání vodních skútrů, nemohou být považovány za významný škodlivý zásah do života společnosti nebo životního prostředí...“

Další příklad, kdy bylo při obhajování přijatých opatření argumentováno ochranou života a zároveň ochranou životního prostředí je případ C-1/96 *Compassion*.⁹¹ V případě šlo o slučitelnost britských předpisů odůvodněných ochranou života zvířat s ustanoveními Smluv. Konkrétně šlo o zákaz vývozu živých telat do jiných členských států v případě, že tato telata měla být převážena jednotlivě v klecích. V případě bylo argumentováno veřejnou morálkou, resp. veřejným míněním,⁹² i když ne jako samostatným důvodem pro přijetí takové úpravy. SDEU došel k závěru, že členský stát nemůže spoléhat při přijetí omezujícího opatření pouze na prosté uvedení důvodů uvedených v čl. 36 SFEU. Oblast transportu živých zvířat byla totiž již harmonizována v podobě směrnice o ochraně zvířat,⁹³ přičemž samotným účelem směrnice byla ochrana zvířat při jejich převozu. SDEU jednoznačně odmítl argumentaci veřejným míněním a zachováním veřejného pořádku.

V případě C-165/08 *Komise proti Polské republice*⁹⁴ šlo o žalobu Komise proti Polsku, které zavedlo zákaz volného oběhu osiva geneticky modifikovaných odrůd a zákaz zápisu geneticky modifikovaných odrůd do vnitrostátního katalogu odrůd. Polsko v tomto případě argumentovalo jak obavami z poškození životního prostředí a veřejného zdraví, tak i silným odmítáním GMO ze strany polské veřejnosti, tedy opět veřejným míněním. Veřejná morálka však nebyla ve skutečnosti uplatňována samostatně, ale splývala s odůvodněním týkajícím se ochrany životního prostředí a zdraví. SDEU i v tomto případě odmítl argumenty členského státu a konstatoval, že Polsko nesplnilo povinnosti vyplývající ze sekundárních předpisů v oblasti geneticky modifikovaných organismů.⁹⁵

Ospravedlnění na základě čl. 36 SFEU jsou aplikovatelná jen do doby, než je dosažena plná harmonizace v dané oblasti. Dokud unijní zákonodárce neupravil danou oblast cestou plné harmonizace, mohou se členské státy dovolávat důvodů uvedených v čl. 36 SFEU. Ve chvíli, kdy povinnosti obsažené v přijatých směr-

⁹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 1998, C-1/96 *The Queen proti Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*

⁹² Odstavec 66 daného rozhodnutí v angličtině zní: "...CIWF supports recourse to those justifications simply by drawing attention to the views and reactions of a section of national public opinion which believes that the system put in place by the Directive does not adequately protect animal health. So, in reality, public policy and public morality are not being invoked as a separate justification but are an aspect of the justification relating to the protection of animal health, which is the subject of the harmonising directive."

⁹³ Směrnice Rady 98/58/ES ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely, OJ L 221.

⁹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2009, C-165/08 *Komise proti Polské republice*.

⁹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, a směrnice Rady 2002/53/ES ze dne 13. června 2002 o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin.

nicích a nařízeních plně nahradí národní standardy, musí být vnitrostátní právo vykládáno ve vztahu k těmto povinnostem, a nikoliv nadále ke čl. 36 SFEU. Výsledkem harmonizace je i to, že členský stát ztratí možnost přijmout přísnější opatření, než to, které je obsažené v sekundárním unijním právu.⁹⁶ Jako příklad poslouží případ Nordiska Dental.⁹⁷ Předmětem rozhodnutí je předběžná otázka, která vyvstala v řízení mezi Kemikalieinspektionen proti Nordiska Dental AB. Společnost Nordiska vyráběla slitinu pro zubní amalgám a k tomuto účelu dovážela balenou rtuť. Hotové výrobky, které uváděla na trh, byly řádně označeny v souladu se směrnicí 93/42 o zdravotnických prostředcích.⁹⁸ Společnost chtěla vyvážet zubní amalgám, a proto požádala v červenci 2005 Inspekci chemických výrobků o udělení výjimky ze zákazu vývozu rtuti. Inspekce tuto žádost zamítla. Společnost podala proti zamítavému rozhodnutí žalobu k soudu ve Stockholmu, který jeho žalobě vyhověl. Inspekce se proti rozsudku odvolala k vyšší instanci, která předložila SDEU předběžnou otázku. SDEU dal za pravdu společnosti Nordiska, když rozhodl, že zákaz vývozu výrobků obsahujících rtuť je v rozporu s uvedenou směrnicí, neboť oblast zdravotnických prostředků je směrnicí plně harmonizována a sama ve svých ustanoveních již zohledňuje ochranu životního prostředí.⁹⁹

Dalším příkladem z praxe SDEU je rozsudek ve věci Belgische Petroleum Unie.¹⁰⁰ Národní soud předložil předběžnou otázku týkající se interpretace ustanovení směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty¹⁰¹ a směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů.¹⁰² Na základě belgického zákona o přimíchávání biopaliv byla všem registrovaným společností zpracovávajícím ropu uložena povinnost propustit pro spotřebu

⁹⁶ DE SADELEER, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press. 2014, str. 287-289.

⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2009, C-288/08 *Kemikalieinspektionen proti Nordiska Dental AB*.

⁹⁸ Směrnice Rady 93/42/EHS ze dne 14. června 1993 o zdravotnických prostředcích (Úř. věst. L 169).

⁹⁹ Viz bod 30 daného rozsudku: „*Za těchto okolností nelze připustit, aby takové opatření, které zakazuje vývoz zubního amalgámu obsahujícího rtuť, jaké je stanoveno v právní úpravě dotčené v původním řízení, mohlo být považováno za vyloučené z působnosti směrnice 93/42 pouze z důvodu, že sleduje nejen cíle ochrany zdraví, ale že je rovněž založeno na úvahách týkajících se ochrany životního prostředí.*“

¹⁰⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. ledna 2013, C-26/11 *Belgische Petroleum Unie VZW a další v. Belgische Staat*.

¹⁰¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS (Úř. věst. L 350), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/30/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. L 140).

¹⁰² 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. L 204), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. L 217).

poměrné množství ekologicky udržitelných biopaliv smíšením s benzínem nebo naftou. Společnosti zabývající se zpracováním ropy tento zákon napadly u vnitrostátního soudu. SDEU rozhodl, že vnitrostátní úprava, která v souladu s cílem podpory biopaliv uložila společností danou povinnost, nebyla v rozporu s ustanoveními směrnic. SDEU v rozsudku zdůraznil,¹⁰³ že pokud je otázka předmětem harmonizace na unijní úrovni, vnitrostátní právní předpisy, které se této otázce týkají, musejí být posuzovány s ohledem na ustanovení příslušného harmonizačního předpisu.

V případě, který se týkal ochrany druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,¹⁰⁴ nenalezl SDEU opodstatněné důvody pro ospravedlnění přijatého omezení. Podle SDEU Belgie porušila čl. 34 SFEU tím, že zavedla odlišný způsob povinného označování ptáků narozených a odchovaných v zajetí, kteří měli být dováženi, drženi a prodáváni na belgickém trhu. Tito ptáci už byli ve svých domovských členských státech řádně označeni, ale belgická úprava nepřipouštěla tato jejich označení ani potvrzení o označení, i když byla vydaná v souladu s unijní legislativou.¹⁰⁵ Tím podle SDEU Belgie zbavila prodejce možnosti dosáhnout výjimek ze zákazu držení původních evropských druhů ptáků, které byly v souladu s právními předpisy uvedeny na trh v jiných členských státech.

V případě Kramer¹⁰⁶ se SDEU zabýval mořskými biologickými zdroji. V původním vnitrostátním sporu šlo o trestní řízení vedené proti několika nizozemským rybářským společnostem, protože z jejich strany došlo k nedodržení vnitrostátních nizozemských předpisů upravujících způsob lovu platýzů a objem vylovených ryb. Vnitrostátní předpis byl přijat za účelem ochrany ryb, neboť nadbytečně vylovené a nepotřebované ryby byly sice vhažovány zpět do moře, ale protože nezůstaly zachovány jejich specifické životní podmínky, neměly šanci na přežití. SDEU konstatoval, že zavedením lovných kvót se Nizozemí nedopustilo porušení Smluv, opatření směřovalo k zachování rybí populace, a tím k podpoře rybářství jako takového. SDEU prohlásil, že následek v podobě sníženého množství ryb na trhu je vzhledem k pozitivnímu efektu na životní prostředí se Smlouvami slučitelný.

¹⁰³ Viz bod 27 rozsudku ve věci C-26/11.

¹⁰⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2009 Komise Evropských společenství proti Belgickému království.

¹⁰⁵ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi.

¹⁰⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1976, C-3/76 Cornelis Kramer a další.

Závěr

SDEU potvrdil, že ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů Unie a v mnoha případech odsouhlasil opatření na ochranu životního prostředí jako slučitelné se Smlouvami na základě principu mandatorního požadavku. Mandatorní požadavek ochrany životního prostředí může být použit v argumentaci ve spojení i s jinými mandatorními požadavky.

V tomto článku jsem se zaměřila na vztah mezi principem ochrany životního prostředí a úpravou vnitřního trhu EU. Jedná se o velmi komplexní problematiku, která se dynamicky vyvíjela ve světle postupné reformy primárního práva a judikatury SDEU. Pro účely tohoto článku jsem zvolila rozbor rozhodnutí, která ukazují, jakým způsobem a v jaké míře se ochrana životního prostředí promítá do výkladu základních svobod vnitřního trhu EU. Zkoumala jsem, jak se obě oblasti překrývají, v jakém jsou konfliktu a jaká možná řešení tohoto konfliktu jsou k dispozici.

V první fázi evropské integrace bylo ochraně životního prostředí věnováno málo pozornosti, avšak se stále intenzivnější hospodářskou integrací začalo přibývat i komunitárních, resp. unijních norem týkajících se ochrany životního prostředí. Během procesu prohlubování vnitřního trhu a harmonizace relevantních vnitrostátních právních norem se odkryl jeden závažný konflikt, a to střet mezi ochranou životního prostředí a principy vnitřního trhu. Samotný konflikt mezi těmito dvěma oblastmi, tedy mezi ekologickými a ekonomickými zájmy, není unijním právem výslovně regulován. V zakládacích smlouvách nenalezneme zmínku o tom, která z obou oblastí má přednost. V praxi může mít volnost členských států v přijímání vnitrostátní legislativy a opatření na ochranu životního prostředí za následek narušení a omezení vnitřního trhu, zejména co se týče volného pohybu zboží.

Členské státy mají v neharmonizované oblasti prostor pro přijetí vlastní úpravy, což může mít za následek různé úrovně ochrany životního prostředí v jednotlivých členských státech. Tyto výkyvy však samy o sobě automaticky neznamenají porušení unijních pravidel. Nesoulady mezi národními opatřeními na ochranu životního prostředí mohou ovšem ovlivnit funkčnost vnitřního trhu. Konflikty se projevují zejména v omezení volného pohybu zboží. V článku jsem zdůraznila význam zásady nediskriminace na základě státní příslušnosti pro koncepci vnitřního trhu. Různé standardy ochrany životního prostředí nemají vést ke znevýhodňování určitých aktérů vnitřního trhu.

Střet mezi ekologickými a ekonomickými zájmy je dle mého názoru v rámci vnitřního trhu nevyhnutelný. Zastánci co nejefektivnější ochrany životního prostředí na jedné straně a zastánci neomezeného volného obchodu v prostoru EU na straně druhé kladou důraz na odlišné legitimní zájmy. Důraz na ekonomickou

sféru s jasným cílem ekonomické maximalizace (přírodních zdrojů, výroby, rychlosti apod.) a uspokojení potřeb bez zohlednění ekologického prvku se může odrážet na kvalitě životního prostředí například v podobě znečištění životního prostředí, nenávratného úbytku přírodních zdrojů nebo vymizení konkrétních druhů rostlin a živočichů. Střet mezi těmito dvěma oblastmi je nutné pojmut velmi citlivě s přihlédnutím k zásadě proporcionality.

Unijní úprava vnitřního trhu je v zakládacích smlouvách pojata převážně ekonomicky a cílí na hospodářské hodnoty, a to i přesto, že čl. 3 odst. 3 SEU nabádá k nalezení rovnováhy mezi vnitřním trhem a ochranou životního prostředí. Výchozí hodnotou je zmíněný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, který představuje klíčový princip unijního práva. Různé výjimky ze zákazu omezení či narušení vnitřního trhu se posuzují ve světle tohoto principu. Čtyři základní svobody vnitřního trhu neplatí absolutně a je možné je z předem stanovených důvodů omezit. Konfliktu mezi zásadami fungování vnitřního trhu a ochranou životního prostředí se SDEU věnoval v mnoha případech. Tam, kde primární právo EU výslovně upravuje možnosti omezování volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, nenajdeme zmínku o životním prostředí či ochraně životního prostředí. Co se týče volného pohybu zboží, lze podle čl. 36 SFEU omezení v zájmu životního prostředí podřadit pod výjimky týkající se ochrany zdraví a života lidí a zvířat a ochranou rostlin.

S ohledem na volný pohyb zboží lze učinit následující závěry. V oblasti tzv. tarifních překážek na vnitřním trhu nedává SDEU ve zkoumaných případech prostor pro opatření odůvodněná ochranou životního prostředí, což je z hlediska koncepce celní unie logické, protože zavedení cla a rovnocenných opatření mezi členskými státy nelze ospravedlnit ani jinými důvody. Judikatura SDEU je v tomto směru jednoznačná a různé druhy poplatků ukládané ve spojitosti s přechodem zboží přes hranice členských států jsou považovány za opatření, která jsou v rozporu s právem EU. Takový přístup lze jen schválit, neboť pod záminkou různých poplatků uvalených na zboží pocházejícího z jiných členských států a překračujícího hranice členských států může vzniknout prostor pro možnou diskriminaci z důvodu původu zboží. Co se vnitrostátní daňové politiky týká, mají členské státy relativní volnost v její realizaci. Je ale nutné mít na paměti, že jakékoliv zpoplatnění, zvýšení či snížení daní z určitých výrobků nebo služeb bude mít vliv nejen na konečnou cenu, ale i na tržní chování podnikatelů a spotřebitelů.

V oblasti unijního zákazu množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením je možné nalézt případy, kdy SDEU dal přednost argumentaci, jež cílila na ochranu životního prostředí, resp. ochranu živočichů. Zákaz množstevního omezení je možné ospravedlnit důvody uvedenými ve SFEU. Do výčtu těchto důvodů není výslovně zahrnuta ochrana životního prostředí jako taková. Tohoto cíle lze částečně dosáhnout použitím argumentů smě-

řujícími k ochraně zdraví a života lidí a zvířat a ochranou rostlin. Kromě toho lze úspěšně argumentovat pomocí doktríny kategorických požadavků, která připouští omezení základních svobod také v zájmu důvodů nekodifikovaných v primárním právu. Kategorické požadavky jako nepsané důvody pro omezení volného pohybu zboží plynou z judikátu Cassis de Dijon a oprávněné místo mezi těmito požadavky má i ochrana životního prostředí. Ochrana životního prostředí představuje ovšem tak důležitou hodnotu, že přes existenci doktríny kategorického požadavku by *de lege ferenda* stálo za zvážení, zda by ochrana životního prostředí neměla být v zakládacích smlouvách výslovně uvedena jako legitimní důvod pro omezování základních svobod.

O autorce:

JUDr. Lenka Scheu, Ph.D.

je absolventkou doktorského studia na katedře práva životního prostředí PF UK a v současné době působí na Provozně ekonomické fakultě ČZU v Praze, katedře práva.

**ENVIRONMENTAL PROTECTION AND LEGAL REGULATION
OF THE EUROPEAN UNION'S INTERNAL MARKET****Keywords:**

European Union, internal market, free movement of goods, environmental protection

Summary:

The subject of this article is a brief analysis of the relationship between environmental protection on the one hand and the principles of the internal market of the European Union on the other. Both the protection of the environment and the internal market occupy an important position within the EU's legal system. The EU internal market represents a unified space where basic market freedoms are guaranteed - the free movement of goods, persons, services and capital. The article focuses in particular on the free movement of goods, because this category is most interconnected with environmental protection. The free movement of goods is a prerequisite for the competitiveness of the European economy. The main objective of this article is to define and analyze environmental and internal market issues separately and in their mutual context. A key role is played by the analysis of the relevant SDEU case law, which should contribute to clarifying the relationship between environmental protection and the free movement of goods.



ZRUŠENÍ POVOLENÍ PODLE ZÁKONA O VODOVODECH A KANALIZACÍCH I JAKO SPRÁVNÍ TREST

Mgr. Nikola Jílková

Úvod

Zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (dále též „ZVaK“) se do českého právního řádu dostala nová právní úprava podmínek oprávnění k provozování vodovodů a kanalizací, kterou zákonodárce přistoupil ke změnám z důvodu plnění požadavků EU.¹ Od účinnosti tohoto zákona je jednou z podmínek provozování vodovodu nebo kanalizace ve smyslu § 6 ZVaK získání povolení od příslušného krajského úřadu. Získání povolení s sebou logicky provází i možnost jeho zrušení v případě, že držitel povolení přestane splňovat zákonem stanovené podmínky pro jeho udělení, či nastanou jiné zákonem předvídané důvody. Ani ZVaK není výjimkou, přičemž v § 6 odst. 9 upravuje podmínky, za kterých Ministerstvo zemědělství předmětné povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace zruší mj. z důvodu opakovaného nedodržování nebo porušení tohoto zákona nebo dokonce i jiných zvláštních předpisů. Zrušení povolení tak fakticky může provozovatel pocítovat jako trest za opakované protiprávní konání či opomíjení jiných zákonem stanovených povinností.

Ve světle doktríny i judikatury se zrušení či odebrání povolení řadí mezi nápravná opatření, resp. sankce netrestního charakteru. Ani zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „přestupkový zákon“ nebo „PZ“) nepočítá se zrušením povolení jako samostatným správním trestem. Otázka řazení zrušení povolení mezi správní tresty nebo opatření k nápravě je přitom zcela zásadní, neboť se u správních trestů mohou uplatnit různé záruky spravedlivého procesu, jak si poukážeme dále v textu. Rovněž se nabízí otázka, zda nemůže být pro pachatele odebrání povolení likvidační² obdobně jako jiné tresty, resp.

¹ Na komunitární úrovni byl stanoven požadavek vůči členským státům k provedení privatizace veřejných vodovodů a kanalizací. Uvedená úprava na straně provozovatele přinesla zásadní změny zejména v tom, že provozování vodovodů a kanalizací přestalo být koncesovanou živností, kde bylo potřebné získání stanoviska Ministerstva zemědělství. Zákonodárce z důvodu zajištění veřejného zájmu v podobě zamezení negativních důsledků na zdraví obyvatelstva, resp. na kvalitě poskytované vody a odbornosti při poskytování těchto služeb, zakotvil v zákoně účinnou kontrolu a vyvození odpovědnosti za neplnění nejen zákonem stanovených povinností. Srovnej: Vládní návrh zákona o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (o vodovodech a kanalizacích) spolu s důvodovou zprávou, sněmovní tisk č. 740 [online], ze dne 5. 10. 2000 [cit. 2017-10-10]. Dostupné na: www.psp.cz

² Otázkou zkoumání přiměřenosti správních trestů, resp. k zákazu ukládání likvidačních správních trestů se vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 10. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

nemůže mít pro pachatele stejné účinky jako zákaz činnosti dle § 35 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též zákon nebo NPZ), což už se za správní trest považuje. Má být tedy odebrání povolení bez výjimky považováno pouze za opatření k nápravě? Cílem tohoto příspěvku je poukázat, že v případě rozlišování sankcí na tresty a jiná opatření mohou být hranice stejně tenké, jako je tomu při rozlišování deliktů na přestupky a trestné činy, kdy často záleží na aktuální politické vůli. Autorka se v této práci zaměří na zrušení povolení jako jednoho z nástrojů veřejné správy v podmínkách zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve světle rozlišování (správních) trestů a opatření k nápravě, resp. analýzu jejich znaků a účelu.

1. Zrušení povolení dle zákona o vodovodech a kanalizacích

Jak již bylo zmíněno, ustanovení § 6 odst. 9 ZVaK zakládá Ministerstvu zemědělství (dále též „ministerstvo“) *povinnost* rozhodnutím zrušit povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace v případě, že provozovatel přes předchozí upozornění opakovaně nedodrжуje nebo porušuje ustanovení tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebo technickým auditem upraveným v § 38 ZVaK byly zjištěny závažné nedostatky.

V prvé řadě je důležité upozornit, že zákon výslovně neuvádí taxativní výčet právních předpisů, jejichž porušení má při rušení povolení ministerstvo zkoumat. Není tedy zřejmé, jaké všechny předpisy měl zákonodárce na mysli.³ Poznámka pod čarou uvádí, že by se mělo jednat o porušení vodního zákona⁴ a zákona o ochraně veřejného zdraví.⁵ Tento výčet je uveden jako příkladný, resp. není taxativní. Zde je nutné doplnit, že poznámka pod čarou navíc v zákoně nemá právní závaznost,⁶ ale může být při interpretaci vodítkem. Nabízí se první otázka, zda není zákonná možnost posuzovat porušení i jiných právních předpisů z hledis-

³ Zde přitom řazení odebrání povolení mezi správní trest, nebo mezi opatření bude mít rovněž zásadní význam. Pokud bychom na odebrání povolení nahlíželi jako na trest, pak je nutné trvat na tom, že v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege* (lat. „žádný zločin bez zákona“) a *nulla poena sine lege* (lat. „žádný trest bez zákona“), by se pod výčet zvláštních právních předpisů neměly řadit podzákonné právní předpisy závazné pro ministerstvo zemědělství. Pokud budeme přistupovat k odebrání povolení ale jako k opatření nápravě, což je převládající názor, pak rozsah aplikovatelných předpisů, jejichž porušení může být ministerstvem zemědělství zkoumáno, bude mnohem širší.

⁴ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve znění pozdějších předpisů

⁵ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů.

⁶ „Posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení.“ In: Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp.zn. I.ÚS 22/99.

ka zrušení povolení příliš extenzivní a v rozporu se zásadou právní jistoty, a dále nemá vůči adresátu represivní charakter, který na rozdíl od správních trestů, nemá být primárním účelem sankcí netrestního charakteru.⁷ V uvedeném případě je zřejmé, že by ministerstvo mělo posuzovat porušení pouze těch zvláštních právních předpisů, k jejichž doзору je ze zákona oprávněno, resp. které jsou v jeho působnosti.⁸ Výčet oblastí, které jsou v působnosti ministerstva, je ale značně široký, proto z důvodu proporcionálního výkladu by se uvedené sankcionování mělo posuzovat vždy v daném konkrétním případě z hlediska, zda je opatření ukládáno pouze za porušení předpisů chránících stejné veřejné zájmy, jako zájmy chráněné ZVaK. Proti tomu naopak stojí ustanovení zákona, které nedává správnímu orgánu volné uvážení a při porušení ve smyslu § 6 odst. 9 ZVaK by mělo ke zrušení povolení dojít.

Řízení o zrušení povolení je Ministerstvo zemědělství povinno zahájit z úřední povinnosti v případě, kdy provozovatel opakovaně (tedy nejméně dvakrát) poruší povinnost uloženou mu zákonem nebo zvláštním právním předpisem, a to i přes výstrahu. Za opakované se rovněž považuje i trvajících nedodržování přes upozornění. Příkladem je nekonání v případě, kde je povinnost konat, pokračuje-li v něm provozovatel i po upozornění ministerstva.⁹ Otázka zahájení řízení není ze zákona ponechána na volné úvaze ministerstva, to musí postupovat z úřední povinnosti, zjistí-li skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o zrušení povolení.

2. Zrušení povolení jako správní sankce

Úvodem je vhodné poukázat na současné rozlišování správních sankcí na správní tresty, ochranná opatření, obě upravené v NPZ a dále na jiná sankční opatření netrestního charakteru, mezi které se řadí opatření preventivní, nápravná nebo zajišťovací.¹⁰

Pojem správní trest se dostal do českého právního řádu prostřednictvím nového přestupkového zákona, který se odklonil od původní zákonné terminologie

⁷ Srovnej: PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 199-201.

⁸ Ministerstvo zemědělství může posuzovat vedle zmíněných zákonů porušení i dalších předpisů, kde dle § 15 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, je ústředním orgánem státní správy. Ministerstvo působí na úseku „zemědělství, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu, pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a pro potravinářský průmysl, lesů, myslivosti a rybářství, s výjimkou území národních parků, komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby, včetně výrobků vzniklých jeho zpracováním, veterinární péče, rostlinolékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrůdám rostlin a plemenům zvířat.

⁹ Srovnej: RUBEŠ, P. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 54.

¹⁰ Srovnej PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. 1. vyd. Praha, Leges 2017. s. 199.

využívající pojmu sankce.¹¹ Důvodová zpráva k tomuto uvedla že tento pojem „vhodněji vyjadřuje trestní povahu hrozící a ukládané sankce“.¹² Z uvedené dikce je a *propo* znatelná snaha o zdůraznění trestního charakteru¹³ za spáchání správního deliktu, neboť sankce se v odborných publikacích využívá jako souhrnný pojem pro tresty a opatření. Primárně se má jednat o „prostředek, jehož zákonodárce používá k zajištění postulátu, který vtělil do právní normy“,¹⁴ přičemž zvláštním druhem sankce je sankce trestní. Tento přístup vedoucí ke zdůraznění trestního charakteru připomíná i dlouhodobě otevřenou otázku vztahu správního a soudního trestání, kde můžeme nezdědka pozorovat stírání hranic,¹⁵ a dále otázku vlastního účelu ukládání správních trestů.

Správní trest se skládá z obecného pojmu trest, který definujeme jako nástroj státního donucení, na který má stát monopol, přičemž trestněprávní sankce je oprávněn ukládat výlučně prostřednictvím svých orgánů.¹⁶ Výraz správní je potom určující z hlediska institucionálního zařazení této sankce, neboť zdůrazňuje postavení správního orgánu jako orgánu veřejné správy oprávněného ukládat správní trest a tedy „trestat“. Hypotetická otázka, zda pojem „správní“ trest označuje sankci pro pachatele méně invazivní oproti trestům ve „velkém“ soudním trestání, je v české právní úpravě značně oslabena. Ač se tzv. malé trestní právo (správní trestání) obecně má vyznačovat menší společenskou škodlivostí, záko-

¹¹ Pojem správní trest ve správním trestání ale není zcela novým a převratným označením. V odborné literatuře je například již před 10 lety používá profesor Průcha, když poukazyval na rozlišování správněprávních, resp. správních sankcí na správní tresty a tzv. sankce obnovující povahu. Srovnej: PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 2007.

¹² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2 (dále též „důvodová zpráva k NPZ“). Dostupný na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>.

¹³ V daném případě trestnost právní, při které je státem, resp. jeho orgány realizována ochranná funkce, jež je vynutitelná státní mocí. V teoretické právní rovině se trestem rozumí zákonem stanovený právní následek za porušení právní normy, který by měl být ze strany pachatele pocítován jako jeho újma a tato újma byla současně úmyslem zákonodárce. Daný trest pak má vést k dodržování daných společenských norem. Srovnej: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 379 a násl. nebo BROOKS, T. *Punishment*. 1st pub. London: Routledge, 2012, s. 11 a násl.

¹⁴ POŠVÁŘ, J. *Právní norma a trestní sankce*. Zvláštní otisk ze sborníku prací k počtě šedesátých narozenin Františka Weyera. Praha: Orbis, 1939, s. 229.

¹⁵ Není výjimkou, že i za přestupky lze uložit i pokuty v řádu desítek milionů, správní orgány jsou obdobně jako soudy povinny kromě zákona aplikovat i zásady trestního práva a řazení protiprávního jednání mezi přestupky, nebo trestné činy zpravidla závisí na aktuální politické vůli.

¹⁶ Trest dle trestněprávní doktríny je zákonem stanovený prostředek, jímž se realizuje základní, tj. ochranná funkce práva. Charakteristickým rysem trestu obecně je, že působí určitou pachateli určitou újmu, tato újma má však být uplatněna pouze v souladu se zásadou ekonomie, subsidiarity trestní represe a přiměřenosti. KRATOCHVÍL, V. In: KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část*. 2. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-082-2. Uvedené zásady by se přitom měly uplatnit i u správního trestu z důvodu jednotnosti trestání.

nodárce přistupuje ke schvalování zákonů upravujících správní tresty, kde horní hranice správních dosahují i mnoha milionových částek a v některých případech mohou předčít hranice trestů soudních. Toto terminologické upřesnění můžeme považovat za příhodné s poukazem na sjednocení terminologie se soudním řádem správním, který právě pojem trest využívá.¹⁷ Navíc bylo dlouhodobě upozorňováno, že pojem sankce má široký obsah, kam se řadí mj. i sankce správní a sankce trestní.¹⁸

Dle principu *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, platí, že výčet správních trestů musí být uzavřený a musí být uvedena hlediska pro výběr druhu a případně jejich výměry. Obecné vymezení druhů správních trestů nalzáme v § 35 NPZ, který stanoví, že správním trestem je napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo nově i náhradní hodnoty a dále zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Uvedený výčet je taxativní.¹⁹ Důvodová zpráva²⁰ k tomuto doplňuje, že daná právní úprava se použije, pokud *lex specialis* nestanoví jinak. Nemá-li tedy speciální právní úprava svoji zvláštní úpravu správních trestů, postupuje správní orgán subsidiárně dle NPZ. Správní orgán tedy nemůže uložit jiný než zákonem předvídaný správní trest.

Jedním ze zmíněných správních trestů je i trest zákazu činnosti dle § 47 NPZ. Jeho účelem má být zabránění pachateli k dalšímu páchání protiprávní činnosti, pachateli se tedy zakazuje činnost, která byla buď zneužita ke spáchání přestupku, nebo mu k jeho spáchání vytvořila či ulehčila podmínky. Negativní individuální prevence má směřovat především k tomu, aby se pachateli znesnadnilo či zcela znemožnilo páchat další přestupky. „Podstatou správního trestu zákazu činnosti je újma spočívající v časově ohraničené nemožnosti realizovat konkrétní veřejnoprávní oprávnění (...).“²¹ Jako podmínka pro uložení zákazu činnosti se uvádí, že jde o činnost, ke které je třeba veřejnoprávního oprávnění, nebo kterou pachatel vykonává v rámci pracovního nebo jiného poměru, pachatel spáchal přestupek při výkonu této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní a stanoví-li tak zvláštní zákon.²²

¹⁷ Srovnej § 65 odst. 3 nebo § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Pojem sankce pod sebe zahrnuje nejen opatření trestního, ale i rovněž i netrestního charakteru. Srovnej např. FENYK, J.; SMEJKAL, L. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 62.

¹⁹ Stranou nyní necháváme, že zákonodárce vedle uvedených trestů nově umožňuje správnímu orgánu aplikovat některý z odklonů, kdy příkladem můžeme zmínit podmíněné upuštění, upuštění od správního trestu či mimořádné snížení pokuty.

²⁰ Důvodová zpráva k NPZ, s. 136.

²¹ Srovnej PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. 1. vyd. Praha, Leges 2017. s. 211.

²² Tamtéž.

Vedle správních trestů a ochranných opatření je ve zvláštních zákonech obsažena celá řada správních sankcí netrestního charakteru, které mohou být rovněž prostředkem státního donucení a představovat pro adresáta určitou újmu, ale nemají trestní charakter. Nejedná se o represivní, ale o nápravná, zajišťovací nebo ochranná opatření. Takovými sankcemi jsou např. rozpuštění zakázaného shromáždění, umístění týraného zvířete do náhradní péče, uložení nucené správy, nařízení odstranění stavby,²³ snížení nebo neposkytnutí dotace dle § 12 nařízení vlády č. 29/2016 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů; nebo i zveřejnění rizikových provozoven obchodů a restaurací na internetových stránkách Státní zemědělské a potravinářské inspekce, jež má informační charakter sloužící k ochraně veřejnosti.^{24, 25} Dále se sem řadí odebrání nebo zrušení povolení, např. zrušení živnostenského oprávnění, odnětí koncese, souhlasu nebo povolení či právě již zmíněné zrušení povolení provozování vodovodů nebo kanalizace.

Primárním rozdílem mezi zákazem činnosti jako správním trestem a odebráním povolení jako jiným sankčním opatřením má být zmíněný trestní charakter,²⁶

²³ PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*. Roč. 47, č. 1-2(2014), s. 85-86.

²⁴ K projektu „Potraviny na pranyři“ Státní zemědělské a potravinářské inspekce se v roce 2016 připojila i Státní veterinární správa. Tento projekt zahrnuje i několik vzájemně propojených částí – webovou stránku, mobilní aplikaci, Facebookový, Twitterový a Instagramový profil, jejichž účelem je podpora informovanosti veřejnosti. Zveřejňovány jsou mj. rizikové provozovny včetně jejich fotografií a adres. K uvedenému srovnej webové stránky: <http://www.potravinynapranryri.cz/>.

²⁵ Podle zákona č. 285/1995 Sb. o lesích, jím může být například změna nebo zrušení rozhodnutí o odnětí pozemků či omezení jejich využívání ve smyslu § 16 odst. 4), vyžaduje-li to veřejný zájem nebo přestane-li pozemek sloužit účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno, dále odnětí licence pro výkon funkce odborného lesního hospodáře dle § 37 odst. 2), nebo rozhodnutí o uložení opatření k odstranění zjištěných nedostatků, opatření ke zlepšení stavu lesů, rozhodnutí o zastavení nebo omezení výroby nebo jiné činnosti v lese v případech hrozících škod dle § 51 odst. 1), či o nezbytných opatřeních k odvrácení hrozícího nebezpečí dle § 57.

Podle zákona č. 254/2001 Sb. o vodách (vodní zákon) se může jednat o rozhodnutí vodoprávního úřadu, kterým mění nebo ruší povolení nakládání s vodami ve smyslu § 12, či rozhodnutí vodoprávního úřadu jako speciálního stavebního úřadu o odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí stavebního úřadu, nebo v rozporu s ním podle zákona č. 183/2006 Sb. stavebního zákona.

Podle zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech rozhodnutí o odejmutí pověření k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů,

Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny rozhodnutí o uložení povinnosti provést náhradní opatření k nápravě dle § 86 odst. 2)

²⁶ Trest musí vedle prvku výchovného, resp. preventivního zahrnovat prvek represe. „*Smyslem a účelem jak trestu samého, tak i jeho druhu a výměry, je dosáhnout vyváženosti obou cílů, byť prvek represe ve vztahu k zájmům společnosti chránit sebe samu před pachateli trestných činů je i s ohledem na společenskou nebezpečnost těchto trestných činů hlediskem zásadním.*“ Nález Ústavního soudu ze

kdy u zrušení povolení by se mělo jednat o institut, spočívající v odebrání veřejnoprávního povolení z důvodu, že byly zjištěny nedostatky v činnosti fyzických nebo právnických osob, odstranění škodlivých následků protiprávního jednání, přerušování protiprávního jednání, zabránění v jeho pokračování.

Pro obě tyto sankce platí, že jsou obě ukládány formou rozhodnutí a mohou výrazně zasáhnout do právního postavení obviněného a mohou mít dopad i do dalších činností nejen pachatele, ale i dalších osob, přičemž obě mohou být pocitovány obviněným jako újma. Dokonce odebrání povolení, zvláště je-li spojeno s protiprávním jednáním a nikoli z důvodu absence některých zákonných předpokladů, může být subjektivně pocitováno jako přísnější a tíživější následek ve srovnání například s uloženou pokutou. Správní orgán je navíc může ukládat nejen při zjištění protiprávního jednání, ale i v případě zjištění protiprávního stavu.²⁷

Odebrání či zrušení povolení má své nezastupitelné místo i ve složkových předpisech práva životního prostředí, neboť napomáhá k plnění preventivní funkce ochrany životního prostředí.²⁸ Správní orgán jejich ukládáním reaguje na porušování nebo nenaplnění právních povinností. V praxi posouzení uvedených opatření mohou činit problémy, neboť je nutné vždy posuzovat, zda uvedené opatření nesplňuje v materiálním pojetí kritéria stanovená pro správní trest ve smyslu čl. 6 EÚLP a následně s nimi jako se správními tresty zacházet.

Složkové předpisy výslovně neuvádí, kdy se zákonem stanovená sankce řadí pod správní trest. Tomuto posouzení z důvodu ochrany práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“) mohou být v materiálním smyslu podřazena i ta opatření, jež splňují náležitosti „trestu“ dle Engelových kritérií.²⁹

3. Zrušení povolení jako správní trest?

Aplikujeme-li na uvedenou sankci Engelova kritéria, které pomáhají odlišovat tresty od jiných opatření, pak je nutné zvážit, zdali zrušení povolení z důvodu porušení jiných právních předpisů nesouvisející přímo s provozováním vodovodu nebo kanalizace v sobě neobsahuje spíše než funkci individuálně preventivní, tak funkci převážně represivní. V daném případě zde není dáno uvážení ministerstva, zda řízení zahájí. Ministerstvo musí v případě zjištěných porušení přistoupit

dne 15. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 243/03 či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. III. ÚS 358/05.

²⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 18.

²⁸ Jedná se zejména o obecná nebo specifická opatření k odstranění nedostatků zjištěných při výkonu správního dozoru. Srovnej: STAŠA, J. *Správní dozor*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 283 a násl.

²⁹ Rozsudek ESLP Engel proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.

k zahájení řízení o zrušení. S přihlédnutím k povaze a závažnosti sankce, která může v individuálních případech vést k ukončení nebo omezení činnosti/podnikání obviněného, nelze zcela vyloučit trestní povahu této sankce. Rovněž hledisko proporcionality je zde zeslabeno, neboť subjekt je z úřední povinnosti „trestán“ i za jiná porušení norem i v dalších zákonech, která s uvedeným povolením vůbec nesouvisí, přičemž může být uložen vedle správních trestů. Podle uvedeného posouzení by v materiálním smyslu toto opatření mohlo být v individuálně posouzených případech sankcí trestního charakteru a obviněnému by tedy měly být poskytovány stejné záruky dle čl. 6 EÚLP jako pachateli v přestupkovém řízení.

K posuzování legitimního očekávání při získání a následném omezení nebo zrušení povolení můžeme přihlédnout k názorové tendenci ESLP, podle kterého je obecně třeba zkoumat, zda určitá osoba v důsledku přiznání určitého benefitu (třebaže čistě na základě diskreční pravomoci správního orgánu) nezískala za určitých okolností i „právo“ na to, aby tohoto benefitu nebyla svévolně zbavena.³⁰

I přes to, že institut zrušení povolení není výslovně uveden jako správní trest, resp. podle ustálené judikatury je obecně řazen mezi nápravná opatření, tak je potřeba uvedenou sankci zkoumat zejména z materiálního hlediska. Z pohledu uplatnění záruk spravedlivého procesu není rozhodující, jak se daná sankce nazývá, ale podstatný je zejména její účel, povaha a závažnost. V případě zrušení povolení dle ZVaK není posouzení natolik jednoznačné, neboť porušení, za které je možné povolení odebrat, jde za hranice tohoto zákona.

Rovněž ESLP pro účely čl. 6 EÚLP rozlišuje trestní sankce od čistě administrativních. Pro posouzení aplikace čl. 6 Úmluvy před ESLP přitom není rozhodující výsledek řízení, neovlivní-li to, jaký trest byl uložen, ale jaký trest byl skutečně „v sázce“ (podle vnitrostátní úpravy).³¹ ESLP tedy posuzuje povahu trestu bez ohledu na jeho vnitrostátní pojmenování, nebo jeho systematické řazení dle vnitrostátního práva, ale naopak jej posuzuje v materiálním smyslu podle výše uvedených (Engelových) kritérií.

Oproti tomu v českém právním prostředí může být vodítkem rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu, který judikoval, že *“nelze považovat za správní trestání situaci, kdy žadatel nezíská určité povolení, nelze považovat za správní tres-*

³⁰ Přiměřeně *Mendel*, § 47: právo na účast v programech organizovaných úřadem práce; srov. též *Tre Traktörer Akriebolag proti Švédsku*, rozsudek, 7. 7. 1989, č. 10873/84, § 39–40: právo na licenci k prodeji alkoholických nápojů; *Pudas proti Švédsku*, rozsudek, 27. 10. 1987, č. 10426/83, § 34: právo na licenci k provozování veřejné dopravy].

³¹ *“In Engel and others v. the Netherlands, the fact that one of the applicants eventually received a penalty which did not amount to deprivation of liberty did not affect the Court’s assessment when the outcome could not diminish the importance of what was initially at stake.”* In: MOLE, HARBY, 2006, op. cit. s. 19., obdobně rozsudek ESLP *Campbell a Fell* proti Spojenému království ze dne 28. června 1984, série A č. 80.

tání situaci, kdy je mu takové povolení odejmuto. Vládou přijatá koncepce reformy správního trestání (návrh věcného záměru zákona o správním trestání) ani koncepční materiál Ministerstva vnitra „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“ nezahrnuje odebrání udělených povolení pod správní trestání.“³²

Vyvstává tedy otázka, zdali nemůže být zrušení povolení považováno za správní trest i přes to, že není mezi správní tresty výslovně v zákoně zahrnut, s ohledem na případy, kdy je o zrušení rozhodnuto z důvodu protiprávního jednání a kdy jej adresát pocítuje subjektivně jako represí. Pokud navíc jedinou činností adresáta je provozování vodovodu nebo kanalizace, může být uvedený zákaz likvidační,³³ může co do důsledku vést k faktickému zákazu činnosti. Uvedené rozlišování má přitom zásadní důsledky. Jedním z nich je například uplatnění principu retroaktivity ve prospěch pachatele se dle § 112 odst. 3) NPZ,³⁴ který se uplatňuje u správních trestů, nikoli jiných opatření. Nelze u nich aplikovat upuštění od uložení správního trestu dle § 42 a 43 NPZ, nelze odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek formou amnestie dle § 104 odst. 2 písm. b) NPZ, nelze u nich ani uplatnit moderační právo soudu z důvodu uložení zjevně nepřiměřeného správního trestu.

Uvedená sankce má navíc závažnější důsledky, neboť příslušný krajský úřad nemůže znovu vydat povolení o provozování, pokud o povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace žádá osoba, které bylo mj. zrušeno povolení podle § 6 odst. 9 ZVaK.

Z uvedeného vyplývá, že správní orgán by obecně při rušení povolení měl postupovat výjimečně s ohledem na princip subsidiarity trestní represe (za využití principu *ultima ratio*), nelze-li účelu zákona dosáhnout jinými méně zatěžujícími prostředky (za využití principu proporcionality), a měl by tak postupovat pouze pokud jsou splněny zákonem stanovené požadavky (princip zákonnosti). V případě rušení povolení dle ZVaK nemá správní orgán na vybranou a k rušení povolení *ex lege* přistoupit musí, je zde spíše otázka na zákonodárce, zda se jedná skutečně „pouze“ o nápravné opatření. Dále se nabízí otázka na správní soudy, zda v tomto

³² Srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č.j. 9 As 202/2014-239.

³³ K zakazu ukládání likvidačních pokut se vyjádřil opakovaně Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Srovnej: Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp.zn. Pl.ÚS 3/02 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp.zn. 1 As 9/2008-133. Na druhou stranu, pokud bychom dovozovali, že účelem odebrání povolení má být faktické zamezení jediné povolené činnosti, pak obecně odmítaná likvidačnost sankce, která v daném případě zpravidla bude nastávat, zde naopak bude z pohledu právní úpravy očekávána.

³⁴ „Na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější.“

případě by se nemohlo jednat o případ, kdy by mohlo být uplatněno moderační právo soudu dle § 65 SŘS.

4. Závěr

Tento příspěvek si kladl za cíl poukázat, že v případě rozlišování sankcí na tresty a jiná „netrestní“ opatření mohou být hranice tenké a někdy i nejasné. V tomto případě, kdy doktrína i judikatura trvá obecně na tom, že sankce zrušení povolení nemá být považováno za trest, nemusí vést jeho ukládání k primárnímu účelu, kterým by měla být prevence při současném zachování minimalizace zásahu veřejné moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Současná koncepce se více odklání od pojetí správního trestání, kdy sankce by spíše měly být až subsidiárním prostředkem, nelze-li zabezpečit ochranu veřejného pořádku v širším smyslu jinak, resp. by se mělo jednat o prostředek *ultima ratio*. V případě jiných opatření lze poukázat i na trest zápisu bodů do karty řidiče, který může vést až k odebrání řidičského oprávnění. Uvedený zápis bodů do karty řidiče se považuje za trest dle posouzení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ačkoli právní úprava uvedený zápis za trest výslovně neoznačuje.³⁵ Rovněž daňové penále bylo shledáno jako sankce trestního charakteru. Ve vztahu k posouzení odebrání povolení jako správního trestu lze poukázat i na zahraniční úpravy, kde je tato sankce v zákonech řazena právě mezi správní tresty.³⁶

Jak již bylo upozorněno, řazení zrušení povolení mezi správní tresty, nebo jiná opatření netrestního charakteru má nepochybný vliv i na záruky řízení, a je proto na místě posuzovat uvedená opatření nikoli podle formálního označení, ale (zvláště když toto označení chybí) podle jeho materiálních znaků. Zrušením povolení provozovat vodovody nebo kanalizace může být v individuálních případech zasaženo do základního práva na podnikání provozovatele vodovodů nebo kanalizace, a doplňkově i do jeho majetkového práva. I přes to, že není v zákoně zrušení povolení výslovně označeno jako správní trest, nelze vyloučit, že dopad na účastníka může být v krajních případech i likvidační.

Závěrem proto doporučuji *de lege ferenda* do budoucna zvážit po vzoru zahraničních právních úprav zařadit odebrání či rušení povolení za porušení zákona mezi správní tresty. V opačném případě by zákonodárce měl spíše upustit k jejich začleňování do právní úpravy jako následek protiprávního jednání, a pro které se spíše hodí sankcionování formou trestu zákazu činnosti. Sankci odebrání nebo

³⁵ Srovnej usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 114/2014.

³⁶ Srovnej: čl. 21 CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES of Lithuania, Consolidated Version from 20161201, kde je jako trest navrženo vyloučení zvláštních práv.; dále pro fyzické osoby čl. 3.2 Code Of Administrative Offences Of The Russian Federation; čl. 28 polského přestupkového kodexu řadí odebrání povolení a zákazy činnosti mezi vedlejší tresty.

zrušení povolení by se v takovém případě spíše měla využívat v případech, kdy dojde ke změně v zákonem stanovených předpokladech, za kterých bylo povolení vydáno.

O autorce:

Mgr. Nikola Jílková

je doktorandkou katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

Klíčová slova

Povolení k provozování vodovodů nebo kanalizací; zrušení povolení; správní trest; sankce netrestního charakteru; zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich

THE CANCELLATION OF PERMIT AS AN ADMINISTRATIVE PENALTY SANCTION

Abstract

This paper deals with the issue of the cancellation of permit pursuant to the Act No. 274/2001 Coll., on Water Supply and Sewerage, especially with regard to basis for sorting between administrative sanctions. The paper examines the reasons for the classification of cancellation of permit into the protective measures.

The Water and Sewerage Act provides the administrative authority with the obligation to cancel that permit not only because of the fact that the operator ceases to fulfill the permit conditions but also in the case of repeated breaches of this Act or other specific legal regulations. The abolition or withdrawal of authorization is also a normal institute in environmental protection regulations, and its correct inclusion is necessary also with respect to Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights or Article 2 (3) of the Constitution of the Czech Republic, for the fair and proportional of the interference of public authority with the rights of individuals. In spite of the fact that the withdrawal of a permit is considered to be a non-criminal sanction, although „sanctions“ can be imposed in addition to other sanctions as a result of committing an administrative offense and the cancellation of the permit may be liquidated for the water supply or sewerage system, it is classified by courts and of non-penal character. The aim of this paper is therefore to point out the distinction between penalties and other sanctions, because the limits should be as evident as the differentiation of offenses and criminal offences, where political reason depends. This paper use for discussion the cancellation of the permit interested in .

Key words

Authorization of operation of water supply or sewerage; revocation of authorization; administrative punishment and protective measure; Law act no. 250/2016 Coll.



KULTURNÍ PAMÁTKA A VYBRANÉ ASPEKTY JEJÍHO VZTAHU K ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ NA PŘÍKLADU OTÁČIVÉHO HLEDIŠTĚ V ČESKÉM KRUMLOVĚ

Mgr. Sabina Baronová

Vztah ochrany kulturních památek a životního prostředí se zdá být trochu opomíjený. Souvislost zde totiž není na první pohled zřejmá. Památková péče je relativně uzavřená oblast, orgány státní památkové péče a její odborná organizace (Národní památkový ústav) primárně usilují o zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek.¹ Soustředí se tedy na památku jako takovou více méně odděleně od dalších možných zájmů. Památková péče se však s ochranou přírody nevyklučuje, naopak se setkávají v mnoha aspektech, například i při tvorbě krajiny či správě dřevin. Péče o životní prostředí v rámci kulturních památek a jejich okolí je tedy jakousi nadstavbou, kde je cílem pečlivě vyhodnotit všechny zájmy – památkářů, vlastníků památek i zachování zdravého přírodního prostředí a uspořádat vzájemné vztahy mezi těmito zájmy. Mezi typické příklady mnohovrstevnatosti ochrany kulturní památky patří i propojení zámeckého parku v Českém Krumlově s otáčivým hledištěm, jež je po řadu let předmětem napjatých diskuzí.

Státní hrad a zámek Český Krumlov je jednou z našich nejvýznamnějších kulturních památek, od roku 1992 společně s historickým centrem města² dokonce zapsanou na Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu (Organizace dále jen jako „UNESCO“).³ Většina rozlehlého areálu zámku, včetně barokní zámecké zahrady, náleží do kategorie národní kulturní památky,⁴ to však již neplatí o otáčivém hledišti umístěném v sa-

¹ § 1 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

² Historické centrum města Český Krumlov je památkovou rezervací zřízenou výnosem Ministerstva kultury České socialistické republiky č. 16 417/87-VI/1 o prohlášení historických jader měst Kutné Hory, Českého Krumlova, Jindřichova Hradce, Slavonic, Tábora, Žatce, Hradce Králové, Jičína, Josefova, Litomyšle, Pardubic, Znojma, Nového Jičína, Olomouce, obce Kuks s přilehlým komplexem bývalého hospitálu a souborem plastik v Betlémě, souboru technických památek Stará huť v Josefském údolí u Olomučan a archeologických lokalit Libodřický mohylník, Slavnickovská Libice, Třísov, Tašovice, Bílina, České Lhotice, Staré Zámky u Líšně a Břeclav-Pohansko za památkové rezervace ke dni 21. prosince 1987. Tento výnos zajišťuje ochranu nemovitých kulturních památek v rezervaci stanovením podmínek pro stavební i jiné úpravy na území rezervace (nutnost zachování a obnovy kulturních památek a jejich zhodnocování, prostorová návaznost objektů v rezervaci, architektonický soulad, zachování historického prostředí a další). Zámek Český Krumlov je pak významnou součástí této památkové rezervace, představuje téměř 40 % její rozlohy.

³ World Heritage List. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/list/>

⁴ Zámek Český Krumlov byl prohlášen národní kulturní památkou nařízením č. 55/1989 Sb. vlády České socialistické republiky, o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky k 1. červnu 1989.

mém srdci zámecké zahrady, které není památkou vůbec.⁵ Otáčivé hlediště, nabízející oblíbená divadelní představení pod širým nebem v unikátním prostředí zámecké zahrady, není v dnešní podobě nijak architektonicky přínosnou stavbou a značně narušuje prostředí zahrady⁶, a to zejména tím, že stojí v blízkosti letohrádku Bellarie přímo v ose zahrady, přičemž právě čistá osa je důležitým prvkem barokních zahrad.

Postoje UNESCO

K zápisu kulturní památky na Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO se dle Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (dále jen „Úmluva“)⁷ vážou též povinnosti smluvního státu, který musí učinit náležitá opatření, a to jak legislativní, tak technická či vzdělávací. Cílem Úmluvy je přitom uchování, ochrana a snížení stupně ohrožení významných světových kulturních a přírodních památek, k čemuž Úmluva poskytuje politické, výchovné, ekonomické a další nástroje ochrany. Česká republika převzala závazek z Úmluvy v roce 2003,⁸ její realizaci pak v současné době umožňuje především zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“),⁹ a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění dalších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).¹⁰

⁵ Jak přímo vyplývá z Ústředního seznamu kulturních památek České republiky dostupného na stránkách www.monumnet.npu.cz

⁶ Někdy je otáčivé hlediště nazýváno též monstrem, viz např. GIRSA, Václav. Čemu brání a co přináší – úvaha k problematice otáčivého hlediště v českokrumlovské zámecké zahradě. In: Zprávy památkové péče, 2007, č. 4.

⁷ UNESCO: Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>

⁸ Úmluva byla publikována ve Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb. ČR je vázána též dalšími mezinárodními smlouvami vztahujícími se k rozebírané problematice, např. Úmluvou Rady Evropy o ochraně architektonického dědictví Evropy (uveřejněna pod č. 73/2000 Sb. m. s.), která za architektonické dědictví považuje mj. architektonické soubory a kombinovaná díla člověka a přírody (typicky zámecké zahrady) či Úmluvou o krajině (zveřejněna v č. 13/2005 Sb. m. s.). Z právně nezávazných dokumentů povahy *soft law* lze zmínit též mezinárodní dokumenty ICOMOS, zejména Mezinárodní chartu o historických zahradách (Firence, 1982).

⁹ V současné době opětovně zpracováván návrh zákona o státním památkovém fondu již reflektuje taktéž mezinárodní úroveň ochrany kulturních památek, když ve svém § 2 odst. 7 definuje tzv. památku s mezinárodním statutem. Tou je památka evidovaná či chráněná již mezinárodní smlouvou. V návaznosti na tento institut by byla zřízena též Rada památky světového dědictví, jež by zajišťovala plnění souvisejících mezinárodních závazků. Potřebná specifická péče o kulturní dědictví zapsané na Seznamu UNESCO by tak měla i zákonnou oporu.

¹⁰ Viz STEJSKAL, Vojtěch. Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v České republice. In: DAMOHORSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch et al. Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu: kolektivní monografie. Praha [i.e. Beroun]: Eva Rozkotová, 2012, s. 33-46. ISBN 978-80-87488-10-2.

UNESCO již od počátku trvalo na odstranění otáčivého hlediště z důvodu snižování kulturní hodnoty zahrady. Kvůli tomu hrozilo UNESCO Krumlovu jeho přesunutím na Seznam světových památek v ohrožení, odkud už je pouze krok k úplnému vyškrtnutí památky ze Seznamu UNESCO. Termín k odstranění stavby byl několikrát prodlužován.¹¹ K otázce přípustnosti otáčivého hlediště se opakovaně vyjadřoval i hlavní poradce UNESCO v otázkách kulturního dědictví ICOMOS,¹² který se proti stavbě výrazně vymezil a podpořil výstupy jím iniciované architektonické soutěže Fakulty architektury ČVUT z roku 2013¹³ přinášející návrhy řešení vně hranic zámeckého parku. Shodně s reportáží UNESCO ke stavu ochrany¹⁴ pak konstatoval, že koncepce otáčivého hlediště uvnitř půdorysu památkově chráněné zámecké zahrady je nepřijatelným zásahem do integrity a autenticity mimořádně významné památky a má negativní vizuální účinek na strukturu zahrady. Se svými stanovisky se připojují i další odborné instituce, jako například Ústav památkové péče Fakulty architektury ČVUT či Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví,¹⁵ vesměs se přitom shodují na nevhodnosti umístění jakékoliv podoby otáčivého divadla dovnitř zámecké zahrady.

Postupem let se přístup orgánů UNESCO změnil, nyní přichází v úvahu kromě odstranění hlediště též změna technického řešení do zasouvateľné či demontovatelné podoby, jeho přemístění do jiné části zahrady nebo mimo hranice zahrady. Důležitým hlediskem je též fakt, že stavba má po celou dobu své existence pouze prodlužovaná dočasná stavební povolení. Otáčivé hlediště je využíváno k činnosti Jihočeského divadla, jež je příspěvkovou organizací města České Budějovice, které nyní plánuje vypsát architektonickou soutěž k finálnímu řešení situace. Sladit zájmy divadla a památkové ochrany však není jednoduché. Navrch zde do hry vstupuje též územní plánování, kdy je momentálně pořizována změna územního plánu města Český Krumlov.¹⁶ Eventualita umístění zázemí divadelních představení vně zámecké zahrady musela být kvůli nemožnosti vyvrátit nepříznivý vliv na životní prostředí v okolí posuzována též v rámci Vyhodnocení předpokládáných vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území a nyní se věc pro-

¹¹ Viz KUBÁT, Petr. Otáčivému hledišti končí povolení, za týden může být černou stavbou. Českobudějovický deník [online]. Publikováno 22. 9. 2015 [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: https://budejovice.idnes.cz/otacive-hlediste-0k8-/budejovice-zpravy.aspx?c=A150922_2193441_budejovice-zpravy_epkub

¹² Mezinárodní rada památek (International Council of Monuments and Sites), viz www.icomos.cz

¹³ Viz Stanovisko Českého národního komitétu ICOMOS k otáčivému hledišti v Českém Krumlově ze dne 2. 1. 2015, dostupné z: http://www.zamekceskykrumlov.eu/e_download.php?file=data/editor/240cs_2.pdf&original=Stanovisko+k+OH_ICOMOS_%C4%8Dj.pdf

¹⁴ Dokument UNESCO State of Conservation z roku 2011, viz <http://whc.unesco.org/en/soc/410>

¹⁵ Veškerá stanoviska dostupná z: <http://www.zamekceskykrumlov.eu/aktualni-dokumenty-vztahujici-se-k-otacivemu-hledisti/>

¹⁶ Konkrétně jde o navrhovanou změnu č. 16. Dostupné z: <http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/uzpl.xml>

jednává s dotčenými orgány. Dokud tyto nevydají kladná stanoviska, nelze změnu územního plánu předložit ke schválení, na něž se čeká i s vyhlášením zmíněné architektonické soutěže.¹⁷ Kromě navrhované změny územního plánu je dokonce pořizován celý nový územní plán, jehož zadání cílí ve vztahu k otáčivému hledišti především na dodržení požadavků UNESCO.¹⁸

Požadavky UNESCO k péči státu o kulturní památky informativně upřesňuje ustanovení bodu 119 Provozních pokynů pro implementaci Úmluvy.¹⁹ Tyto pokyny nejsou právně závazné, představují pouze interpretační podklad k implementaci Úmluvy, a Komise světového dědictví,²⁰ jež je sama vydala, ve své aplikační praxi na jejich základě posuzuje, zda památky kritéria splňují a sama je může např. i vyloučit ze Seznamu kulturních památek UNESCO, pokud tomu tak není. Dle uvedeného ustanovení má smluvní stát zajistit, aby trvalé využívání nemělo vliv na výjimečnou světovou hodnotu, celistvost a autentičnost majetku. Výjimečná světová hodnota je přitom jednou ze stěžejních hodnot zakládajících smysluplnost fungování organizace a zajišťujících výjimečnou ochranu nejvýznamnějšího dědictví lidstva. Zároveň je výjimečná světová hodnota v samotné Úmluvě užita k definici pojmu kulturního a přírodního dědictví.²¹ Dodržování tohoto pravidla je pak zásadní i z titulu zařazení do Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, kde je nevyhnutelnou podmínkou výběru společně s jedním z dalších kritérií vybraných ze seznamu Kritérií výběru.²² V případě Českého Krumlova je tímto druhým kritériem bod IV, tedy výjimečný příklad budovy, architektonického či technologického celku nebo krajiny zachycující význačnou část lidské historie.

Kulturní památka v životním prostředí

Kulturní památky jsou bezpochyby úzce propojené s životním prostředím, neboť se často doplňují s přírodními památkami a také bývají dominantami či alespoň významnými určovateli vzhledu krajiny dotvářejícími její ráz. Tuto roli jim předesílá již zákon o státní památkové péči ve svém úvodním ustanovení, kde

¹⁷ Viz OTTA, Edwin; KYSELOVSKÁ, Zuzana. Soutěž na otáčivé hlediště bude mít mezinárodní porotu. Českobudějovický deník [online]. Publikováno 22. 7. 2017 [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: https://ceskobudejovicky.denik.cz/kultura_region/soutez-na-otacive-hlediste-bude-mit-mezinarodni-porotu-20170722.html

¹⁸ Tj. dle zadání územního plánu konkrétním požadavkům na Český Krumlov formulovaným na zasedání výboru Světového dědictví UNESCO v Phnom Penhu v červnu 2013. Zadání dostupné z: <http://data.ckrumlov.cz/files/7016-zadani-uzemniho-planu-cesky-krumlov.pdf>

¹⁹ UNESCO: The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>

²⁰ World Heritage Comitee. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/committee>

²¹ UNESCO: Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>

²² UNESCO: The Criteria for Selection. Dostupné z: <http://whc.unesco.org/en/criteria/>

kulturní památku vymezuje krom dalšího také jako významný činitel životního prostředí.²³ Nejlépe je pak navázání kulturního a přírodního bohatství zřetelné při ochraně nemovitých kulturních památek v místě jejich výskytu, kdy k efektivní ochraně musí být pečováno též o jejich okolí, v němž jsou zpravidla zastoupeny i přírodní prvky v podobě zámeckých parků či zahrad.²⁴

Ve vztahu kulturní památky a životního prostředí může dojít ke konfliktu zájmů typicky při regeneraci kulturních památek, vhodným ilustrativním příkladem by mohl být zásah do populace chráněných netopýrů, kteří se usídlili v podkroví kostela, jenž je kulturní památkou, a ke svému zachování potřebuje zrenovat střechu. Porovnat a rovnocenně vyhodnotit hlediska obou veřejných zájmů bývá mnohdy náročný úkol, zejména jelikož je zde cílem citlivá obnova kulturních památek při zachování ochrany přírody.

Jak se ale tento vztah promítá do konkrétních případů v rozhodovací praxi vyplývá například ze situací, kdy je k dalšímu postupu ohledně obnovy kulturní památky zapotřebí také závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, protože zde dochází k dotčení zájmů přírody. Obnova kulturní památky spočívá dle § 14 zákona o státní památkové péči v údržbě, opravě, rekonstrukci, restaurování nebo jiné úpravě kulturní památky nebo jejího prostředí. K takové činnosti je vždy potřeba závazné stanovisko příslušného úřadu. V případě národní kulturní památky je jím krajský úřad, jinak posouzení přísluší úřadu obce s rozšířenou působností.²⁵ A pokud se tedy navíc taková obnova dotkne zájmů ochrany přírody (jako např. v případě významných krajinných prvků či kácení dřevin²⁶), bude nezbytné též závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Tímto způsobem zde vzniká dvojí ochrana a obnova památky je posuzována dvakrát, což však není na škodu, naopak postihne lépe všechny dotčené zájmy, kdy k realizaci plánu je samozřejmě zapotřebí získat obě stanoviska pozitivní.

Plánovaná proměna otáčivého hlediště bude představovat významné odlišení od současného stavu, a při řešení této situace bude jednoznačně hodnocena jak ochrana kulturní památky zámecké zahrady, tak přírodních prvků v ní se vyskytujících. Ojedinelý na této situaci je vznik střetu ochrany kulturní památky a přírody teprve na základě prvku otáčivého hlediště, které samo o sobě nepodléhá ani jednomu z těchto druhů ochrany (není ani kulturní památkou ani nijak nezasahuje do zájmů ochrany přírody). Až poté, co je na základě požadavků UNESCO nutné objekt otáčivého hlediště změnit, se vyskytnou vedle sebe kulturní památka, změ-

²³ § 1 odst. 1 zákona o státní památkové péči

²⁴ Viz TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Grada Publishing, 2015, s. 257 a n.

²⁵ § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči

²⁶ § 4 odst. 2 a § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny

na krajinného rázu, či dokonce možnost kácení dřevin rostoucích uvnitř zámecké zahrady, tedy v rámci kulturní památky (k tomu podrobněji níže).

Ke složité otázce vymezení pozice otáčivého hlediště se vyjadřuje i nedávné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 182/2016.²⁷ Rozsudek se sice týká především určení nároku na účastenství v řízení, ovšem právě proto, a pro fakt, že se účastenství domáhá ekologický spolek,²⁸ řeší záležitosti vztahu otáčivého hlediště jako objektu stojícího v rámci kulturní památky a okolního životního prostředí, jež je propojuje. Závěry tohoto rozsudku jsou velmi výstižné a inspirativní pro hodnocení a posuzování vztahu ochrany kulturní památky a ochrany přírody:

„Obecně nelze říci (...), že je-li objekt chráněn prostřednictvím státní památkové péče, vylučuje tato skutečnost jeho ochranu z hlediska ochrany přírody a krajiny. Naopak, památkově chráněné objekty bývají často zároveň součástí krajiny (typicky si lze představit nejrůznější zámecké parky, hřbitovy či hrady tyčící se na kopcích a spoluvytvářející charakter krajiny). Není přitom žádný důvod pro jednu ochranu vylučovat druhou. V situaci, kdy se tyto oblasti ochrany prolínají, bude muset být zamýšlený záměr posouzen z hlediska obou (všech) dotčených veřejných zájmů.“²⁹

Krajinný ráz a jeho změny

Vzhled krajiny řeší zejména zákon o ochraně přírody a krajiny, uvádějící ve svém § 12 definici krajinného rázu jakožto přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti. Důležitými kritérii jsou pak zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Krajinný ráz je též dle zákona chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou hodnotu. V případě otáčivého hlediště již k takové činnosti došlo jeho postavením, ale jistě lze vyvodit i opačný restituční účinek normy, kdy má nastat odstranění závadného stavu, jelikož stavba nikdy nezískala souhlas orgánu ochrany přírody ani řádné stavební povolení.

Zmíněné rozhodnutí zabývající se otáčivým hledištěm v otázce výkladu pojmu krajinný ráz odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.

²⁸ Z pohledu účastenství spolků v řízení však k 1. 1. 2018 dochází k novelizaci zákona o ochraně přírody a krajiny, jež účast spolků v řízení zužuje pouze na řízení dle tohoto zákona. Nebude již tedy možné se účastnit správních řízení vedených např. stavebními úřady (s výjimkou řízení, v nichž dochází k posuzování vlivů na životní prostředí). Tato změna však nic nemění na možnosti spolků vydané rozhodnutí žalovat, i když se řízení neúčastnily. K tomu více viz: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. České právo životního prostředí, 2017, č. 45, str. 73-90.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, bod 30.

sp. zn. 6 A 83/2002,³⁰ v němž soud uvádí příklad, kdy se o ochranu krajinného rázu nejedná a na stavbu ochrana nedopadá:

„(...) zákon na ochranu přírody nedopadá na případy, kde je stavba umístěna do prostředí, které nemá znaky krajiny ve smyslu tohoto zákona, resp. nemá ani krajinný ráz. Za takové prostředí přitom označil např. zastavěnou centrální oblast města, tedy vysoce urbanizované městské prostředí bez významných krajinných prvků, bez výskytu druhů planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů, nalezišť nerostů atd.“³¹

K narušení a změně krajinného rázu se vyjádřil Nejvyšší správní soud také v rozsudku sp. zn. 7 As 21/2011 stanovením následující právní věty:

„Souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 12 odst. 2 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně.“³²

I v případě otáčivého hledišťe tedy nejspíš bude zapotřebí souhlasu orgánu ochrany přírody,³³ neboť krajinný ráz plánovanými změnami jednoznačně dotčen bude, i když s nejvyšší pravděpodobností spíše v pozitivním směru. Tento závěr podporuje i dikce výše uvedeného rozsudku ve věci otáčivého hledišťe,³⁴ kde soud shrnuje závěry odkazovaného rozhodnutí k výkladu pojmu krajinný ráz a shledává, že zde nelze dovést absenci dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny. Odlišuje areál zámku v Českém Krumlově od urbanizované centrální části města a zámeckou zahradu považuje za významnou krajinnou dominantu, která spoluurčuje krajinný ráz místa. Zámeckou zahradu má za typický příklad lokality, v níž dochází k dotčení jak zájmů památkové péče, tak i zájmů na ochraně přírody a krajiny. Souhlasu orgánu ochrany přírody by ovšem nebylo zapotřebí, pokud by byla využita výjimka v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, a otázka krajinného rázu by byla v územním plánu řešena po dohodě právě s orgánem ochrany přírody.³⁵

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002-65.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, bod 32.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 21/2011-87.

³³ Z textu rozsudku se lze domnívat, že soud zámeckou zahradu nepovažuje za zastavěné území, jež by posuzování krajinného rázu nepodléhalo (dále viz níže).

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.

³⁵ Jak vyplývá ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42. Bližší k tomu viz: VOMÁČKA, V. § 12. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 128-131.

K případnému umístění zázemí divadelního souboru vně zahrady se ve vztahu ke krajinnému rázu vyslovuje opět ICOMOS. Ve svém aktuálním stanovisku k otáčivému hledišti uvádí, že okolní pozemky jsou velmi pohledově exponované a může tak dojít k ohrožení kulturních hodnot zahrady, jejího ochranného pásma a intaktního prostředí. S tím zde vyvstává i riziko narušení jedinečného panoramatu a génia loci historického jádra Českého Krumlova popírající závazek důkladné péče o tuto unikátní památku.³⁶

Kácení dřevin v prostředí kulturní památky

V době vydání zkoumaného rozhodnutí³⁷ bylo dle plánu zřejmé, že se hlediště přesune do místa, kde se nacházejí dřeviny, které by bylo kvůli stavbě nutné pokácet. Jedná se o dřeviny rostoucí mimo pozemky určené k plnění funkce lesa,³⁸ které podléhají zvláštní úpravě, a jakékoliv jejich kácení vyžaduje povolení orgánu ochrany přírody.³⁹

Na to rovněž navazuje svými závěry rozebírané rozhodnutí ohledně otáčivého hlediště:

„Ochrana dřevin, ať již před nedůvodným kácením nebo poškozením, třeba v důsledku stavebních prací, je přitom zajištěna právě předpisy na ochranu přírody a krajiny. To samozřejmě neznamená, že by na uvedeném místě nemohlo dojít ke stavbě hlediště. Jde však rovněž o doklad skutečnosti, že v posuzovaném případě nelze vyloučit dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny.“⁴⁰

K tomu je však nutno připojit, že jakákoliv činnost či případné zamýšlené zásahy do zeleně zámecké zahrady podléhají současně zákonu o státní památkové péči, neboť zámecká zahrada je sama národní kulturní památkou.⁴¹ Proto bude každé dřevině svědčit „dvojitá ochrana“, kdy si bude muset zájemce o její pokácení zajistit jak povolení ke kácení od orgánu ochrany přírody dle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny (od 1. 1. 2018 není pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení vydáváno samostatného rozhodnutí, ale pouze závazné stanovisko orgánu ochrany přírody), tak kladné závazné stanovisko k údržbě kulturní památky od orgánu státní památkové péče dle § 14 zákona o státní památkové

³⁶ Stanovisko dostupné z: <http://www.icomos.cz/index.php/en/cesky-krumlov-zahrada-zamku-otacive-hlediste/64-dalsi-hrozba-pro-pamatku-unesco>

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.

³⁸ STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. Wolters Kluwer ČR, 2016. In: ASPI [právní informační systém] [cit. 27. 11. 2017].

³⁹ Dle § 7 a 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.

⁴¹ Ústřední seznam kulturních památek České republiky – zámek Český Krumlov. Dostupné z: www.monumnet.npu.cz/pamfond/list.php?IdReg=125170

péči, přičemž se oprávnění vlastníka kulturní památky z tohoto stanoviska řadí pod tzv. obnovu kulturních památek. Úpravou dřevin se zde rozumí výsadba a kácení dřevin na veřejných prostranstvích, jak vyplývá z § 6a zákona o státní památkové péči, kdy toto ustanovení jinak stanovuje naopak výjimky z obecné povinnosti vyžádat si závazné stanovisko ke kácení.⁴²

K rozhodování správního orgánu o proporcionalitě způsobu obnovy kulturní památky je na místě upozornit na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 43/2009-52,⁴³ které stanovuje povinnost správního orgánu při rozhodování na úseku památkové ochrany pečlivě vážit, zda závazné stanovisko určující, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí či naopak nesmí tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je omezením vlastnického práva proporcionálním veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Památková ochrana nesmí volit extrémní řešení, které nezohlední v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty. Cílem je pak co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě umožní dosažení smyslu památkové ochrany.

V případě posunutí otáčivého hlediště by tedy k umožnění zásahu do dřevin zámeckého parku (a to jak při procesu stavebních prací, tak co se týče odstranění dřevin v bodu nového umístění hlediště) byly zapotřebí oba výše uvedené dokumenty – závazné stanovisko ke kácení od orgánu ochrany přírody a zároveň také závazné stanovisko k údržbě kulturní památky od orgánu státní památkové péče, přičemž by se oba tyto orgány měly nejlépe držet všech uvedených procesních a interpretačních pravidel. Jelikož se v zámeckém parku nacházejí i poměrně vzácné a letité dřeviny utvářející dlouhodobě fungující lokální ekosystém, bylo by v rámci tohoto posuzování nezbytné důkladně vyhodnotit veškeré relevantní

⁴² Otázka kácení dřevin rostoucích mimo les se projevila jako natolik důležitá, že k zákonu o ochraně přírody a krajiny vydalo Ministerstvo životního prostředí vyhlášku specifikující některé pojmy a vymezující jednoznačný rozsah nedovolených zásahů do dřevin stejně jako rozsah dřevin, k jejichž kácení povolení potřeba není. K tomu se ještě připojil dokument zvaný „Metodická instrukce“ (Metodická instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvodů. Dostupné na stránkách MŽP:

[https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/59A591A3E3390FD5C12580F400474289/\\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_3_brezen_2017_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/59A591A3E3390FD5C12580F400474289/$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_3_brezen_2017_final.pdf)), v němž jsou dále velmi podrobně a uceleně definovány pojmy jako funkční a estetický význam dřevin nebo závažné důvody pro kácení dřevin. Rovněž je zde upraven postup posuzování žádostí o povolení kácení včetně postupu při souběhu s jinými ochranami dle téhož či naopak jiných zákonů. Avšak jak již název napovídá, instrukce není pramenem práva, slouží pouze ke sjednocení výkonu státní správy, zejména orgánům ochrany přírody, mohou ji ale využít též např. správci pozemků.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52.

aspekty: kulturní význam dřevin z hlediska výjimečné hodnoty zámecké zahrady, možný vliv kácení dřevin na životní prostředí v rámci přírodního prostředí této kulturní památky i jejího okolí a v neposlední řadě též význam samotných jednotlivých dřevin. To značí velké propojení těchto oblastí, a ačkoliv se jedná o dva oddělené výstupy správních orgánů, oba by jednoznačně měly za úkol obsáhnout více než jen vyhrazené spektrum své primární působnosti. Poté samozřejmě není vůbec jisté, zda by tak komplexní posouzení přineslo v obou případech kladný postoj ke kácení, když zájem na úpravě a zachování otáčivého hlediště je spíše obchodního rázu.

Závěr

Právní úprava nenabízí ve zkoumaném případě jednoduché řešení. Na druhou stranu nám umožňuje pohlížet na vztah kulturních památek a ochrany životního prostředí z různých úhlů pohledu. Autorka článku se domnívá, že ideální řešení situace představuje právě navrhované přemístění otáčivého hlediště do jiné části zahrady se zřízením zázemí divadla za hranicemi zahrady. Jiné technické řešení hlediště (zasouvatelná konstrukce) by bylo zřejmě neúměrně velkou investicí a jeho úplné odstranění by způsobilo zánik silné a hodnotné kulturní tradice divadelních představení s přidanou hodnotou prostředí zámecké zahrady.

Otáčivé hlediště má dlouhou divadelní tradici, představení jsou vyprodaná a přijíždí na ně i diváci ze zahraničí. Jeho odstranění tedy není tak úplně ani ve veřejném zájmu (z pohledu neodborné veřejnosti). Na druhou stranu působí hlediště v zámecké zahradě jako „pěst na oko“ a přezdívá se mu též „krumlovské monstrum“, což mu příliš nelichotí a nutí nás tento závěr trochu přehodnotit. Zájmy ochrany kulturních památek i ochrany přírody jsou zde rozhodně na místě, nemůžeme však pominout ani zájmy vlastníka stavby otáčivého hlediště či jeho provozovatele.⁴⁴ Nezpochybnitelným je fakt, že propojení všech těchto zájmů může být náročné, obzvláště když zohledníme jejich střety uvedené výše. Nicméně možné to bezesporu je a doufejme, že se to podaří i v případě otáčivého hlediště v Českém Krumlově.

⁴⁴ Vlastníkem stavby na pozemku Národního památkového ústavu je Statutární město České Budějovice a provozovatelem Jihočeské divadlo České Budějovice. Informace dostupná z: http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/unesco_otacive_hlediste.xml

Literatura

DAMOHOŘSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch et al. Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu: kolektivní monografie. Praha [i.e. Beroun]: Eva Rozkotová, 2012, 210 s. ISBN 978-80-87488-10-2.

GIRSA, Václav Čemu brání a co přináší – úvaha k problematice otáčivého hlediště v českokrumlovské zámecké zahradě. Zprávy památkové péče, 2007, č. 4.

KUBÁT, Petr Otáčivému hledišti končí povolení, za týden může být černou stavbou. Českobudějovický deník [online]. Publikováno 22. 9. 2015 [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: https://budejovice.idnes.cz/otacive-hlediste-0k8-/budejovice-zpravy.aspx?c=A150922_2193441_budejovice-zpravy_epkub.

Stanovisko Českého národního komitétu ICOMOS k otáčivému hledišti v Českém Krumlově ze dne 2. 1. 2015. Dostupné z: http://www.zamekceskykrumlov.eu/e_download.php?file=data/editor/240cs_2.pdf&original=Stanovisko+k+OH_ICOMOS_%C4%8Dj.pdf

OTTA, Edwin, KYSELOVSKÁ, Zuzana Soutěž na otáčivé hlediště bude mít mezinárodní porotu. Českobudějovický deník [online]. Publikováno 22. 7. 2017 [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: https://ceskobudejovicky.denik.cz/kultura_region/soutez-na-otacive-hlediste-bude-mit-mezinarodni-porotu-20170722.html.

TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. 1. vydání. Grada Publishing, 2015. 288 s. ISBN 978-80-247-5464-2.

VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. České právo životního prostředí, 2017, č. 45, str. 73-90.

VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 704 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

STEJSKAL, Vojtěch Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 576 s. ISBN: 978-80-7552-229-0.

Klíčová slova

Kulturní památka, UNESCO, otáčivé hlediště, krajinný ráz, kácení dřevin.

O autorce:

Sabina Baronová

je absolventka Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

**CULTURAL MONUMENT AND SELECTED ASPECTS OF ITS
RELATION TO THE ENVIRONMENT ON THE EXAMPLE
OF THE REVOLVING AUDITORIUM IN ČESKÝ KRUMLOV****Abstract**

Cultural monuments are a significant factor of the environment. The interests of protection of cultural monuments and environmental protection may not always overlap, and it is therefore necessary to evaluate and consider all the interests during the reconstruction of cultural monuments – whether the interests of conservationists, owners of the monuments or maintaining a healthy environment. This article attempts to outline mutual relations among these interests and their functioning in practice on selected cases of connection of cultural monuments and environmental protection. To illustrate, the text uses the example of the revolving auditorium in Český Krumlov. The revolving auditorium has been subjected to a long-term criticism for its negative impact on the castle gardens, as it does not have a very high visual value and by itself it is not protected as a cultural monument. Nowadays, the situation is dealt with by several authorities, the town of České Budějovice as the owner of the revolving auditorium plans to declare an architectural competition for a new form of the auditorium and the town of Český Krumlov prepares an appropriate change of its local plan. Besides UNESCO's approach to the revolving auditorium, the article also focuses on related issues of environmental protection, such as the role of a cultural monument in the environment, changes in landscape character and tree felling in the environment of cultural monuments. The paper was also inspired by a recent judgement of the Supreme Administrative Court concerning the revolving auditorium (reference number 1 As 182/2016-28), which resolves the above-mentioned topics and connects the whole text of the article.

Key words

Cultural monument, UNESCO, revolving auditorium, landscape character, tree felling



◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU ▶

PÍSEŇ BOROVIC: STANOVENÍ FINANČNÍ NÁHRADY
ZA ŠKODU NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ PODLE
MEZINÁRODNÍHO SOUDNÍHO DVORA

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Začátkem roku 2018 jsme se dočkali dalších zajímavých rozhodnutí Soudního dvora EU, která zasluhují alespoň stručný komentář. Tentokrát je však upozadím a hlavní pozornost budu věnovat vcelku nenápadnému rozsudku Mezinárodního soudního dvora (MSD) o přiznání náhrady škody Kostarice v jejím sporu s Nikaraguou [*Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*]. Tímto rozhodnutím¹ se dostal ke konci letitý spor, ve kterém se MSD zabýval pobytem nikaragujských vojsk na území Kostariky a související výstavbou kanálů spolu s hloubením řeky San Juan.

Jak bude patrné, z předchozí judikatury MSD je možné dovodit, že v případě porušení závazných norem mezinárodního práva vzniká nárok na kompenzaci, která však může mít několik podob – od konstatování, že k neoprávněnému jednání došlo (pokud nejsou důsledky závažné, nebo se jedná toliko o porušení procesních pravidel), po uvedení do původního stavu, je-li to možné a s ohledem na okolnosti přiměřené, až po nárok na náhradu škody v penězích. Tu však MSD dosud nikdy za škodu na životním prostředí nepřiznal a ani o ní nerozhodoval, takže bylo možné jen odhadovat, k jakým kritériím za tímto účelem přihlédně. Zároveň se otevřel prostor pro úvahy jednotlivých soudců nad relevancí ochranných režimů, které se ve vztahu k životnímu prostředí v mezinárodním právu uplatňují, nebo pro reflexi moderních přístupů k hodnocení funkcí životního prostředí. Píseň borovic (*La canción de los pinos*) je název básně nikaragujského básníka Rubéna Daría (1867–1916), jejíž citací si vypomáhá k dokreslení proměnlivého vztahu člověka k přírodě jedno ze separátních stanovisek, o kterých bude řeč.² Jedná se o báseň optimistickou a vřelou. Nakolik jsou vřelé závěry soudu k ochraně životního prostředí, můžete posoudit.

¹ Rozsudek MSD ze dne 2. 2. 2018, *Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation owed by the Republic of Nicaragua to the Republic of Costa Rica*.

² MSD, sep. op. Cançado Trindade, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation*, bod 72.

Jediným srovnatelným případem v režimu mezinárodního práva veřejného je patrně specifické vypořádání škod na životním prostředí po irácké okupaci Kuvajtu v letech 1990 a 1991. Ty řešila zvláštní komise OSN (*UNCC, United Nations Compensation Commission*) v rámci jedné ze skupin nároků válečných reparací (F4)³ se sníženou prioritou.⁴ Jedná se o případ podstatný zejména z hlediska válečného práva a řešení rozsáhlých škod a četných nároků,⁵ ovšem alespoň letmá komparace s čerstvým rozhodnutím MSD se nabízí.

Co se týče zajímavých událostí, které mohou více či méně ovlivnit směřování právní regulace ochrany životního prostředí, zásadním se jeví **prohloubení moci čínského prezidenta Si Ťin-pchinga**, který se téměř jistě stane v důsledku změn čínské ústavy doživotním lidem země. Dochází k opačnému vývoji, než bylo možné odhadovat po konci kulturní revoluce - Čína se vrací ke kultu osobnosti. Na druhou stranu, i díky tomu, že je Si rovněž generálním tajemníkem vládnoucí čínské komunistické strany, bude Čína držet nastolenou progresivní politiku ochrany životního prostředí.⁶ A to jí může přinést zásadní výhodu ve srovnání se zpátečnickým přístupem Spojených států i rozhádaností členských států EU. Posuďte sami: V zásadním proslovu o směřování Číny proneseném v říjnu 2017 burcoval Si Ťin-pching za zrychlení ekologických reforem a varoval před chybami, ke kterým v tomto směru v minulosti došlo.⁷ Jeho vize do jisté míry kopíruje snahy EU o vytvoření zelené ekonomiky včetně zapojení veřejnosti (!), ovšem je doplněna o zásadní institucionální změny. Zatímco ekonomiku zmínil Si ve svém

³ Viz UNCCC. *Reports and Recommendations of the Panels of Commissioners: Sub-category „F4“ Claims (Environmental Damage)*, 22. 6. 2001 – 30. 6. 2005 2017 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<https://www.unccc.ch/sub-category-f4-claims-environmental-damage>>. K tomu viz např. MACKENZIE, R., KHALASTCHI, R. Liability and Compensation for Environmental Damage in the Context of the Work of the United Nations Compensation Commission. *RECIEL*, 1996, č. 5, str. 282-287

⁴ Pomalé rozhodování o jednotlivých nárocích se stalo terčem kritiky. Viz např. LEE, T. Y. Environmental Liability Provisions under the U.N. Compensation Commission: Remarkable Achievement with Room for Improved Deterrence. *Georgetown International Environmental Law Review*. 1998–1999, č. 11, s. 209, DUBARRY HUSTON, M. Wartime Environmental Damages: Financing the Cleanup. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*. 2002, č. 23, s. 899-906.

⁵ Viz např. SAND, P. H. Compensation for Environmental Damage from the 1991 Gulf War. *Envtl. Pol'y & L.*, 2005, č. 35, s. 244-249; PAYNE, C. Legal Liability for Environmental Damage: The United Nations Compensation Commission and the 1990-1991 Gulf War. In: Bruch, C., Muffett, C., Nichols, S. S. (eds.). *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding*. Routledge, 2016, 720 s. Nebo MREMA et al. *Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law*. UNEP/Earthprint, 2009, 83 s.

⁶ Viz např. KITAGAWA, H. (ed.). *Environmental Policy and Governance in China*. Springer Japan, 2017, 198 s.

⁷ DE BOER, D. *What does 'Xi's Thought' mean for the environment?* *Chinadialogue*, 24. 11. 2017 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/10235-Opinion-What-does-Xi-s-Thought-mean-for-the-environment->>.

projevu 70krát, životní prostředí hned 89krát.⁸ A přesto se vyvaroval prázdných frází o globálním vůdcovství, z čehož vyplývá záměr soustředit se na vnitrostátní problémy a vystavět komplexní regulaci odspodu. V březnu 2018 se pak na návrh komunistické strany staly „myšlenky Si Ťin-pchinga o socialismu čínského typu v nové éře“ součástí čínské ústavy.

Provedení systémových změn, které nejsou v evropském kontextu dost dobře představitelné, přitom Číně umožňuje vedle dlouhodobého centrálního plánování zejména průměrná životní úroveň obyvatelstva, kterého se negativní důsledky současné úrovně různých druhů znečištění dotýkají mnohem silněji než případná omezení spojená s plánovanými změnami. Jinými slovy, zvýšená ochrana životního prostředí nezatíží ani v krátkodobém horizontu čínskou ekonomiku⁹ a bude lidmi vnímána pozitivně. Přitom se zdá, že právě environmentální problémy mohou být nejsilnějším motivem občanských protestů, které by mohly komunistické politiky ohrozit. Takže ochranou životního prostředí posiluje vláda svoji stabilitu. Půlmiliardovou střední třídu propojenou chapadly internetu není radno podceňovat, jak ukazuje nedávné virální šíření kritických dokumentů *Plastic China* a *Under the Dome*.¹⁰ Velkou letošní premiérou je především spuštění čínského systému obchodování s emisními povolenkami, který se omezí pouze na energetiku, ale i tak bude největším ETS na světě.

Pokud jsme u světových prvenství, je možné zmínit, že Aarhuská úmluva již není jedinou mnohostrannou úmluvou zaměřenou výhradně na účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. Po několika letech vyjednávání došlo v březnu 2018 k přijetí textu nové regionální úmluvy, která by měla v budoucnu zaručit participativní práva dotčené veřejnosti z latinskoamerických a karibských států.¹¹

⁸ Bloomberg News. *Xi's Speech Had 89 Mentions of the 'Environment,' Just 70 of the 'Economy'*. Bloomberg [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-18/in-xi-s-vision-for-china-environment-edges-out-economy>>.

⁹ Čínský ministr životního prostředí Li Ganjie například přiznal existenci analýz, podle kterých zvýšené kontroly v oblasti ochrany životního prostředí nemají dopad na ekonomický růst a podobně nemá větší dopad na zaměstnanost ani omezování provozu a zavírání továren ve velkých městech. Viz CHEN, J. *Environmental protection won't slow economic development: Minister*. China Daily, 23. 10. 2017 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-10/23/content_33613817.htm>.

¹⁰ Viz např. STANDAERT, M. *As It Looks to Go Green, China Keeps a Tight Lid on Dissent*. YaleEnvironment360, 2. 11. 2017 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://e360.yale.edu/features/as-it-looks-to-go-green-china-keeps-a-tight-lid-on-dissent>>.

¹¹ Viz UNECE. *UNECE welcomes adoption of regional agreement to protect right of access to information in environmental matters in Latin American and the Caribbean*. Tisková zpráva, 6. 3. 2018 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/environment/2018/unece-welcomes-adoption-of-regional-agreement-to-protect-right-of-access-to-information-in-environmental-matters-in-latin-american-and-the-caribbean/doc.html>>.

Úmluva se stane známou patrně podle místa přijetí jako Úmluva z Escazú nebo pod zkratkou **LAC P10** podle toho, že provádí Princip 10 Deklarace z Rio de Janeiro. Aby vstoupila v platnost, musí ji prvně ratifikovat 11 z 24 smluvních států. Mechanismus prosazování úmluvy je obdobný jako v případě Aarhuské úmluvy, a bude zajímavé sledovat, nakolik dojde k propojení rozhodovací činnosti výborů dohlížejících nad prosazováním obou spřízněných úmluv, jako se například různé lidskoprávní soudy inspirují závěry ESLP.

Aarhuská úmluva byla původně koncipovaná jako globální úmluva a teoreticky nic nebrání tomu, aby se k ní připojily i státy mimo oblast současných signatářů od Islandu po Kazachstán. Prakticky se však o regionální úmluvu jedná, což ukazuje mimo jiné právě přijetí Úmluvy z Escazú, která sice rovněž vznikala na půdě OSN (v tomto případě UNECLAC /CEPAL) a obsahově z Aarhuské úmluvy vychází a následuje strukturu tří pilířů účasti veřejnosti, ovšem akcentuje rozdílné regionální zájmy. Jedním z nich je například posílení obránců lidských práv v ochraně životního prostředí (*environmental human rights defenders*), při jejichž činnosti ve státech Jižní a Střední Ameriky jde doslova o život.¹² Rozdílné postoje jednotlivých států při vyjednávání úmluvy dobře ilustruje poslední verze textu před přijetím s vyznačenými návrhy změn. Ty se týkají zejména základních definic či úvodních proklamací, například definice pojmu *dotčená veřejnost* nebo vymezení obsahu práva na příznivé životní prostředí.¹³

Nová judikatura SDEU

Z rozhodnutí Soudního dvora, která se přímo netýkají ochrany životního prostředí, zasluhuje pozornost rozsudek ve věci **C-524/15 (Menci)**,¹⁴ který je pokračováním ságy aplikace principu *ne bis in idem* na případy současného trestání v režimu správního i trestního práva. Z rozsudku je patrná snaha nejen navázat na dosavadní judikaturu SDEU,¹⁵ ale také propojit ji se závěry ESLP z poslední doby. Pokud tedy ESLP odkazoval v rozsudku ve věci *A. a B. proti Norsku*¹⁶ na rozsudek SDEU ve věci *C-617/10 (Åkerberg Fransson)*,¹⁷ nyní mu SDEU oplatil stejnou

¹² Viz čl. 9. K podpisu úmluvy došlo symbolicky 4. 3. 2018, v den druhého výročí zastřelení honduraské aktivistky Berty Cáceres.

¹³ Hospodářská komise pro Latinskou Ameriku a Karibik. *Text compiled by the Presiding Officers incorporating the language proposals from the countries on the preliminary document on the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean*. 8. verze, LC/L.4059/Rev.8, 22. 1. 2018 [online]. [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné na: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39051/37/S1800064_en.pdf>.

¹⁴ Rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Menci* (C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197).

¹⁵ Zejm. rozsudek SDEU ze dne 27. 5. 2014, *Spasic* (C-29/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:586).

¹⁶ Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11).

¹⁷ Rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).

mincí a mimo jiné i výslovným odkazem právě na rozsudek *A. a B. proti Norsku*.¹⁸ Ačkoliv jsme tedy stále na půdě daňového práva, právě z odkazovaných rozsudků je možné dovodit, že závěry o možnosti dvojího trestání přesahují do dalších oblastí se specifickým nebo komplikovaným způsobem ukládání sankcí, včetně ochrany životního prostředí.¹⁹ Ve stejný den jako rozsudek ve věci *Menci* vydal Soudní dvůr také rozsudky v podobných věcech *C-537/16 (Garlsson Real Estate a další)*²⁰ a *C-596/16 a C-597/16 (Di Puma)*.²¹ V rozsudku ve věci *C-266/16 (Western Sahara Campaign UK)*²² došlo poprvé ke zpochybnění platnosti mezinárodní dohody uzavřené Unii v řízení o předběžné otázce. Jednalo se o smlouvy uzavřené mezi EU a Marokem v oblasti zemědělství, konkrétně rybolovu.²³ Podle Soudního dvora se přezkum platnosti týká aktu, jímž Unie takovou mezinárodní dohodu uzavřela, přičemž se může týkat legality tohoto aktu z hlediska samotného obsahu předmětné mezinárodní dohody.²⁴ V dané věci však žádné skutečnosti, kterými by mohla být dotčena platnost uzavíracího aktu, soud neodhalil. Zmínku zasluhuje také rozsudek Tribunálu ve věci *T-540/15 (De Capitani v. Parlament)*,²⁵ podle kterého se obecná domněnka důvěrnosti ve smyslu čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům²⁶ neuplatní na materiály unijních institucí z jednání v rámci dialogu, jehož obsahem je návrh prozatímního kompromisního legislativního textu.

V oblasti ochrany životního prostředí Soudní dvůr posuzoval žalobu o porušení povinnosti podanou proti Polsku ve věci *C-336/16 (Komise v. Polsko)*.²⁷ Dospěl k závěru, že Polsko v rozporu s unijní úpravou připustilo překračování denních mezních hodnot pro koncentrace částic PM10 v ovzduší v různých oblastech a také že nepřijalo účinné plány na zlepšení kvality ovzduší. Soud sice přisvědčil Polsku, že mu svědčí při zpracování těchto plánů určitá volnost při volbě konkrétních opatření, nicméně zvolená opatření musí být vhodná a směřovat k co nejrychlejšímu vyřešení problému s emisemi PM10 v dané zóně. Podstatné je, že

¹⁸ Bod 61.

¹⁹ Viz rozsudek senátu ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11, bod 117).

²⁰ Rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Garlsson Real Estate a další* (C-537/16, ECLI: EU:C:2018:193).

²¹ Rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Di Puma* (C-596/16 a C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192).

²² Rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, ECLI:EU:C:2018:118).

²³ Dohoda mezi Evropským společenstvím a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu z roku 2006 a Protokol mezi Evropskou unií a Marockým královstvím z roku 2013.

²⁴ Body 50-51.

²⁵ Rozsudek Tribunálu ze dne 22. 3. 2018, *De Capitani v. Parlament* (T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167).

²⁶ 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)

²⁷ Rozsudek SDEU ze dne 22. 2. 2018, *Komise v. Polsko* (C-336/16, ECLI:EU:C:2018:94).

nedostatečnost přijatých opatření dovodil soud právě ze skutečnosti, že v Polsku dochází k překračování mezních hodnot koncentrací PM10. Stranou tak ponechal různé argumenty polské vlády o příčinách tohoto neuspokojivého stavu. Nejen s výtkou, ale také s pokutou odešlo od Soudního dvora ve stejný den Řecko po vydání rozsudku ve věci **C-328/16 (Komise v. Řecko)**.²⁸ Neřídilo se totiž rozsudkem, který Soudní dvůr vydal již v roce 2004,²⁹ a nevytvořilo účinný systém čištění městských odpadních vod. Uložená paušální částka ve výši 5 milionů eur odráží především dlouhou dobu, po kterou neplnění povinností přetrvávalo, a také jeho povahu (významné dopady na lidské zdraví a životní prostředí). Penále ve výši 3 276 000 eur za každé pololetí, v němž došlo k prodlení při provádění opatření nezbytných ke splnění povinností, pak Soudní dvůr stanovil s ohledem na skutkové okolnosti i platební schopnost Řecka, přičemž periodicita penále odpovídá možnostem poskytnutí důkazu o souladu s rozhodnými požadavky.³⁰

Dva nové rozsudky Soudního dvora se týkají posuzování vlivů na životní prostředí. V rozsudku ve věci **C-117/17 (Comune di Castelfelino)**³¹ se soud zabýval postupem italských správních orgánů, které neprovedly posouzení vlivů (EIA) záměru na zvýšení výkonu stávajícího zařízení na výrobu elektrické energie z bioplynu, protože to nevyžadovaly regionální právní předpisy. Posouzení proběhlo teprve *ex ante* po zrušení uvedených předpisů, kdy už však byla výstavba provedena. Podle Soudního dvora je takový postup možný (respektive dokonce nutný), ovšem za podmínky, že „vnitrostátní pravidla umožňující takovou legalizaci dotčeným osobám nedávají příležitost k obcházení pravidel unijního práva ani k vyhýbání se jejich použití. Je rovněž třeba, aby byly zohledněny vlivy na životní prostředí, které záměr vyvolal od okamžiku jeho realizace.“³² V rozsudku ve věci **C-470/16 (North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy)**³³ se Soudní dvůr na půdorysu povolení řízení elektrické přenosové soustavy v Irsku zabýval požadavkem, aby soudní řízení nebylo pro dotčenou veřejnost příliš nákladné, který vyplývá z Aarhuské úmluvy i ze směrnice EIA. Závěry soudu lze zjednodušeně interpretovat tak, že se ochrana před nepřiměřenými náklady vztahuje i na situace, kdy je

²⁸ Rozsudek SDEU ze dne 22. 2. 2018, *Komise v. Řecko* (C-328/16, ECLI:EU:C:2018:98).

²⁹ Rozsudek SDEU ze dne 24. 6. 2004, *Komise v. Řecko* (C-119/02, ECLI:EU:C:2004:385).

³⁰ Srov. s rozsudkem SDEU ze dne 25. 11. 2003, *Komise v. Španělsko* (C-278/01, ECLI:EU:C:2003:635), ve kterém použil Soudní dvůr podobně sofistikovaný způsob výpočtu výše penále, přičemž jeho splatnost byla podobně určena podle možnosti napravit závadnou situaci. Protože však šlo o zajištění kvality vody ke koupání, byly jednotlivé splátky penále stanoveny i podle koupacích sezón, tzn. jako roční.

³¹ Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2018, *Comune di Castelfelino* (C-117/17, ECLI:EU:C:2018:129).

³² Bod 42.

³³ Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2018, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185).

opravný prostředek podán neuvážlivě či je šikanózní, nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a újmou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost. Je však možné, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu takové faktory, jako jsou zejména rozumná šance na úspěch opravného prostředku nebo jeho neuvážlivý či šikanózní charakter, za předpokladu, že výše nákladů uložených navrhovatelé není nepřiměřeně vysoká. Také je již na světě stanovisko generální advokátky ve věci **C-671/16 (*Inter-Environnement Bruxelles a další*)**,³⁴ která se týká výkladu pojmu „plány a programy“ podle směrnice SEA. Podle generální advokátky je pro identifikaci koncepce rozhodující, zda stanovené normy mohou mít významný vliv na životní prostředí.

Několik rozhodnutí Soudního dvora se jako v posledních letech již tradičně týká problematiky přidělování emisních povolenek. V rozsudku ve věci **C-58/17 (*INEOS*)**³⁵ Soudní dvůr posuzoval, zda německé orgány mohly odmítnout přidělit bezplatné povolenky na emise z procesů spalování kapalných odpadových látek z důvodu, že německá právní úprava se použije pouze na odpadní plyny. Předběžná otázka tudíž směřovala na výklad pojmu „dílní zařízení pro emise z procesů“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. d) rozhodnutí 2011/278.³⁶ A podle soudu německá právní úprava ob stojí, neboť emise vyprodukované spalováním částečně zoxidovaného uhlíku obsaženého v kapalných odpadových látkách nemohou být podle uvedeného rozhodnutí zohledněny. Vtipný zádrhel se skrývá v nepřesném českém překladu rozhodnutí, kdy je v bodu 51 odůvodnění namísto „nebrání“ uvedeno „brání“. Kdo se pak má v té judikatuře vyznat... Stejně společnosti se týká i rozsudek ve věci **C-572/16 (*INEOS*)**,³⁷ ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že členské státy mohou stanovit u žádostí o přidělení bezplatných povolenek pro období 2013–2020 prekluzivní lhůtu, po jejímž uplynutí nemá žadatel žádnou možnost svou žádost opravit či doplnit, pokud tato lhůta není takové povahy, aby prakticky znemožňovala či nadměrně ztěžovala podání takové žádosti. V rozsudku ve věci **C-577/16 (*Trinseo Deutschland*)**³⁸ Soudní dvůr dospěl k závěru, že zařízení na výrobu polymerů, zejména polykarbonátu, nespádá pod systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, neboť neprodukuje přímé emise CO₂.

³⁴ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 25. 1. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:39).

³⁵ Rozsudek SDEU ze dne 18. 1. 2018, *INEOS* (C-58/17, ECLI:EU:C:2018:19).

³⁶ Rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2011, L 130, s. 1).

³⁷ Rozsudek SDEU ze dne 22. 2. 2018, *INEOS* (C-572/16, ECLI:EU:C:2018:100).

³⁸ Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2018, *Trinseo Deutschland* (C-577/16, ECLI:EU:C:2018:127).

A zajímavý příspěvek k výkladu zásady *znečišťovatel platí* představuje rozsudek ve věci **C-104/17 (*Cali Esprou*)**.³⁹ Soudní dvůr v něm dovedl, že vnitrostátní úprava může uložit povinnost platit příspěvek do fondu ochrany životního prostředí i subjektu, který nikterak nezasahuje do obalů jím uváděných na trh. Konkrétně se proti takové úpravě bránila rumunská společnost, která v zahraničí nakupuje různé, již zabalené zboží. A přepravuje ho maloobchodníkům v Rumunsku, aniž by do něj jakkoli zasahovala. Pro Soudní dvůr bylo zásadní, že je poplatek stanoven nediskriminačním způsobem a že dovozci a distributoři bez ohledu na to, zda zasahují do balení, přispívají ke vzniku obalového odpadu na vnitrostátním trhu.

Stanovení finanční náhrady za škodu na životním prostředí podle Mezinárodního soudního dvora

Podstatou sporu mezi Kostarikou a Nikaraguou je především odlišnost názorů na to, kterému státu patří příhraniční území o rozloze zhruba 250 hektarů tvořené z velké části mokřady. Spory o uspořádání pohraničních poměrů se mezi oběma státy objevují dlouhé roky, v podstatě od získání nezávislosti na Španělsku začátkem devatenáctého století,⁴⁰ a konflikt ohledně umístění vojenské základny je pouze jedním z mnoha podobných, které nezřídka končí i před MSD.⁴¹ Žalobu k MSD v daném případě podala Kostarika, protože se ve sporné oblasti objevila nikaragujská vojenská posádka a začaly zde probíhat přeměny území spočívajícími zejména v hloubení kanálů k vodnímu toku řeky San Juan. Nikaragua kontrovala námitkami, že Kostarika provedla neoprávněnou výstavbu silnice podél stejné řeky bez odpovídajícího posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) a s nezvratnými dopady na ekosystém vodního toku.

Aby byla patrná důležitost případu z pohledu ochrany životního prostředí, je nutné zaměřit se prvně na rozhodnutí o vydání předběžného opatření a také na rozsudek, kterým MSD posoudil oprávněnost jednání obou států z pohledu požadavků mezinárodního práva. Stručná rekapitulace obsahu těchto rozhodnutí také napomáhá pochopení důvodů, kterými se soud řídil nebo mohl řídit při rozhodování o náhradě škody.

³⁹ Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2018, *Cali Esprou* (C-104/17, ECLI:EU:C:2018:188).

⁴⁰ Viz např. TANAKA, Y. Navigational rights on the San Juan River: A Commentary on the Costa Rica v. Nicaragua Case. *Hague Justice Journal*, 2009, 4(3), s. 215-216.

⁴¹ Viz např. SJÖSTEDT, B. Case Note. *Review of European Community and International Environmental Law*, 2013, č. 22, s. 366-370, nebo DURNEY, M., FUENTES, X. Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), 2011 and Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica v. Nicaragua), 2010. In: Wojcikiewicz Almeida, P. Sorel, J. (eds.). *Latin America and the International Court of Justice*. Routledge, 2017.

Předběžné opatření

MSD vydal v roce 2011 předběžné opatření, kterým mimo jiné zakázal, aby státy posílaly nebo ponechávaly ve sporné oblasti jakýkoliv personál, ovšem s výjimkou kostarických civilistů pověřených ochranou životního prostředí v této oblasti.⁴²

Obecně platí, že MSD před vydáním předběžného opatření zkoumá, zda mu svědčí alespoň jurisdikce *prima facie*.⁴³ V takovém případě nepřihlíží k veškerým možným argumentům ohledně jurisdikce a přijatelnosti stížnosti. Nestává se však, že by po vydání předběžného opatření konstatoval vlastní nepřislušnost k rozhodnutí sporu.⁴⁴ Dále musí být zřejmá souvislost mezi právy, která mají být předběžným opatřením chráněna, a podstatou sporu. Soud také musí být přesvědčen, že některé ze stran hrozí nenapravitelná újma na právech, která jsou podstatou sporu. A konečně musí existovat skutečné riziko, že k takové újmě na právech dojde ještě před rozhodnutím soudu.⁴⁵

Podle MSD byly v daném případě podmínky nařízení předběžného opatření splněny. Soud vyšel především ze skutečnosti, že nároky Kostariky ohledně sporného území se zdály být hodnověrné,⁴⁶ ovšem nebyl přesvědčen o riziku nenávratné újmy natolik, aby výslovně nařídil Nikaragui, aby se zdržela provádění konkrétních závadných činností v území.⁴⁷ Vydání předběžného opatření nebylo podpořeno bezvýhradně a řada soudců k němu vnesla dílčí námitky, které se až na výjimky týkají druhé části opatření, tedy stanoveného způsobu péče o životní prostředí. A právě otázky sporné mezi soudci zasluhují pozornost.

Soudce Koroma ve svém separátním stanovisku nelibě nesl pokračování doktríny plausibilního (hodnověrného) tvrzení dotčenosti uplatňovaných práv, která podle něj nemá dostatečnou oporu v předchozí rozhodovací činnosti MSD. Ta

⁴² Rozhodnutí MSD o návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 8. 3. 2011, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, I.C.J. Reports 2011, s. 6.

⁴³ Viz čl. 73-78 Pravidel MSD.

⁴⁴ Výjimkou je případ *Anglo-Iranian Oil Co. (jurisdiction)*. Viz rozsudek MSD ze dne 22. 7. 1952, I.C.J. Reports 1952, s. 93.

⁴⁵ Viz rozhodnutí MSD o návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 15. 10. 2008, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, I.C.J. Reports 2008, s. 389-392, body 118, 128, 129.

⁴⁶ Body 55-59.

⁴⁷ Bod 82: "Whereas it cannot be concluded at this stage from the evidence adduced by the Parties that the dredging of the San Juan River is creating a risk of irreparable prejudice to Costa Rica's environment or to the flow of the Colorado River; whereas nor has it been shown that, even if there were such a risk of prejudice to rights Costa Rica claims in the present case, the risk would be imminent; and whereas the Court concludes from the foregoing that in the circumstances of the case as they now stand the second provisional measure requested by Costa Rica should not be indicated".

naopak vyžaduje prokázání takové dotčenosti, což se v dané věci stalo.⁴⁸ Soudce Sepúlveda-Amor dodatečnou podmínku hodnověrnosti neodmítl, ale požadoval její rozpracování.⁴⁹ Především však kritizoval předběžné opatření z hlediska zajištění ochrany cenné mokřadní oblasti. Zatímco se MSD zabýval plausibilitou dotčení práv Kostariky, ponechal stranou riziko nenapravitelného poškození přírody a spokojil se s tvrzeními nikaragujské vlády, že zásadní práce na kanálech byly dokončeny. Kostarika přitom požadovala výslovný zákaz stavebních činností, které by se týkaly kanálů, a podobně i zákaz terénních úprav, kácení stromů či ukládání sedimentu. Zásadní pak je otázka, zda provoz kanálu samotný (splavování) nenarušuje okolní životní prostředí. A podle soudce Sepúlvedy-Amora bylo z dostupných podkladů zřejmé, že provoz s sebou riziko nese,⁵⁰ což se však ve výroku předběžného opatření neodrazilo. Soudce Skotnikov ve svém prohlášení také polemizoval s druhou částí rozhodnutí, ovšem s tím, že se nedomnívá, že došlo k naplnění podmínek naléhavosti a existence rizika nenávratného poškození. Pro Kostariku podle něj jistě vyplývají povinnosti z Ramsarské úmluvy, ale zda se vztahují i na spornou oblast, je předmětem meritorního rozhodování. Na základě plausibilního dotčení práv se tak Kostarika dostala do výhodnější pozice než Nikaragua, aniž by navrhovala, aby jí pověřené osoby prováděly opatření proti poškozování životního prostředí. Ochrana životního prostředí měla být podle soudce Skotnikova vyřešena stejně jako dočasná absence bezpečnostních složek – vzájemnou spoluprací států.⁵¹ Podobný názor vyjádřili ve svém prohlášení také soudce Greenwood,⁵² soudkyně Xue⁵³ a soudce *ad hoc* Guillaume.⁵⁴ Soudce *ad hoc* Dugard se ve svém separátním stanovisku zamýšlel, zda z jeho pohledu silný nárok Kostariky neodůvodňuje spíše obnovení původního stavu (*status quo ante*) užívání území, než aby byla činnost obou států ve sporném území utlumena.⁵⁵

⁴⁸ MSD, sep. op. Koroma, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, zejm. body 5-12.

⁴⁹ MSD, sep. op. Sepúlveda-Amor, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, zejm. body 3, 5-16.

⁵⁰ Body 25-24.

⁵¹ MSD, dec. Skotnikov, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, zejm. body 3, 5-8, 11-13.

⁵² MSD, dec. Greenwood, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures.

⁵³ MSD, dec. Skotnikov, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures.

⁵⁴ MSD, dec. Guillaume, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, body 19-21.

⁵⁵ MSD, sep. op. Dugard, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, zejm. bod 22.

Uvedené výhrady poukazují na podstatnou skutečnost, že institut předběžného opatření slouží v řízení před MSD především ochraně práv států, nikoliv k ochraně životního prostředí jako takového. Zatímco Soudní dvůr EU si v oblasti ochrany přírodních stanovišť vypomáhá (z pohledu teorie práva životního prostředí nesprávně) zásadou předběžné opatrnosti, MSD nezbývá než snížit své požadavky na prokázání možnosti dotčení práv na úroveň hodnověrnosti – a tedy žádat méně než důkaz a více než pouhé tvrzení, jak správně poznamenal soudce Greenwood⁵⁶ s odkazem na separátní stanovisko soudce Abrahama ve věci *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*.⁵⁷ Rozdíl oproti tomuto případu je přitom patrný – Argentina v návrhu na vydání předběžného opatření v roce 2006 MSD nepřesvědčila,⁵⁸ což vyvolalo rozsáhlé protesty argentinských obyvatel, kterým podle soudu nehrozilo žádné bezprostřední nebezpečí.⁵⁹

Dále je patrné, že MSD dovozuje povinnost starat se o životní prostředí nikoliv samostatně, ale zejména s přihlédnutím ke smluvnímu právu (zde k Ramsarské úmluvě). To je problematické s ohledem na omezenou věcnou i teritoriální působnost těchto smluv. A konečně se mi zdá, že MSD přistupuje rozdílně k posuzování nutnosti zabezpečení správy obydleného a neobydleného území. Obecně platí, že státy nemusí prokázat stejný stupeň kontroly nad neobydleným územím jako nad územím obydleným, aby si jej mohly nárokovat.⁶⁰ Ovšem pokud je tento nárok prokázán (či plausibilně tvrzen), pak není racionální důvod, proč nepřiznat plnou správu nad územím. Jinými slovy, bylo by absurdní, pokud by MSD nařídil, že žádný ze států nemůže vykonávat správu obydleného území, dokud nebude rozhodnuto ve věci samé. Takové rozhodnutí by mohlo vést k narušení poměrů v území a destabilizaci péče o obyvatelstvo. Pokud jde o území neobydlené, MSD se spokojí s tím, že toto území bude fungovat v určitém správním vakuu.

Přestože se lze ztotožnit se zmíněnou námitkou, že v případě sporu o určité území by měla být péče o životní prostředí na tomto území dočasně svěřena oběma státům, podstatné je, že péče o sporné území byla svěřena alespoň Kostarice,

⁵⁶ MSD, dec. Greenwood, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, bod 4.

⁵⁷ MSD, sep. op. Abraham, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Provisional Measures.

⁵⁸ Rozhodnutí MSD o návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 13. 7. 2006, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Provisional Measures, I.C.J. Reports 2006, s. 113. Viz čl. 73-78 Pravidel MSD.

⁵⁹ Viz např. Gualaguaychú retomó sus protestas contra las papeleras, *La Nación*, 14. 7. 2006 [online]. [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné na: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39051/37/S1800064_en.pdf>.

⁶⁰ Viz již *Island of Palmas*, United Nations, Reports of International Arbitral Awards (RIAA), Vol. II, p. 840; Legal Status of Eastern Greenland, 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 53, s. 46.

tedy že teoreticky došlo k jejímu zajištění. Ačkoliv je možné považovat podmínky pro nařízení předběžného opatření za ustálené, neboť MSD již rozhodoval o více než 40 návrzích na nařízení předběžného opatření, očividně přetrvávají otázky, které se mohou v budoucnu ukázat jako problematické. Budou-li předmětem sporu aktivity některého státu, které spočívají v poškozování životního prostředí, bude v zásadě vždy obtížné ve fázi před rozhodováním o věci samé upravit dočasně poměry mezi účastníky s jistotou co do vymezení příčin, důsledků a souvislostí mezi závadnými aktivitami a poměry v území. Může se dokonce stát, že poškozování životního prostředí nebude státy vnímáno jako zásadní důvod pro podání návrhu na nařízení předběžného opatření. V takovém případě nesvědčí MSD právo nařídít předběžné opatření *ex officio*. Je-li však návrh podán, může MSD upravit poměry i způsobem, který se zčásti nebo dokonce vůbec neshoduje s návrhem.⁶¹

Nutno poznamenat, že Nikaragua nařízené předběžné opatření nerespektovala a vyhloubila další dva kanály k řece San Juan, což oba státy uznaly, stejně jako přesuny dalšího vojenského materiálu ve sporném území. MSD proto koncem roku 2013 vydal další předběžné opatření,⁶² kterým Kostarice po konzultaci se Sekretariátem Ramsarské úmluvy dovolil, aby provedla úpravy dvou nových kanálů, které by předešly nevratným škodám na životním prostředí.⁶³ Kostarika potom na jednom z nových kanálů vybudovala hráz.

Rozhodnutí o porušení povinnosti

O tom, kdo je v dané věci v právu, není sporu už delší dobu. Meritorní rozsudek padl v roce 2015⁶⁴ a MSD v něm přisvědčil především námitkám kostarické vlády, že vojenská základna vznikla na jejím území neoprávněně. Zároveň uznal, že právo plavby po řece svědčí i Nikaragui, takže se zabýval možným vlivem stavební činnosti Kostariky na kvalitu a splavnost řeky.

Základem rozhodnutí je konstatování o svrchovanosti Kostariky nad daným územím, která vyplývá z dohody uzavřené mezi oběma státy v roce 1858.⁶⁵ Podle soudu nebylo před hloubením kanálů nutné provedení EIA, protože se jednalo

⁶¹ Viz např. rozhodnutí MSD o návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 15. 10. 2008, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, I.C.J. Reports 2008, s. 397, bod 145.

⁶² Rozhodnutí MSD o návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 22. 11. 2013, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Provisional Measures, I.C.J. Reports 2013, s. 369-370.

⁶³ Bod 59.

⁶⁴ Rozsudek MSD ze dne 16. 12. 2015, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, I.C.J. Reports 2015, s. 665.

⁶⁵ Bod 76.

o záměry malého rozsahu.⁶⁶ Po potvrzení, že je provedení EIA povinností za situace, kdy může dojít vlivem povolované činnosti k dotčení sousedního státu,⁶⁷ tak soud vymezil i spodní hranici, kdy z důvodu omezeného rozsahu záměru EIA vyžadována není. Tento omezený rozsah přitom nebyl v posuzovaném případě dán povahou prováděných prací, ale nízkým rizikem, že by k nějakému přeshraničnímu zásahu mohlo dojít.⁶⁸ V první části rozsudku MSD uzavřel, že Kostarice vznikl nárok na náhradu újmy, a na uzavření dohody o odškodnění vyměřil státům lhůtu jednoho roku.⁶⁹

Kritice soudu ale nešla ani Kostarika. MSD posoudil jako neoprávněné vybudování 160 km dlouhé silnice umístěné z převážné části (108,2 km) paralelně a ve velké části i velmi blízko k řece San Juan bez předchozího provedení EIA. Nestáčilo, že se nejedná o žádnou dálnici, ani že byla silnice vybudována na základech starší komunikace. Podstatné je riziko znečištění řeky, kterému přispívá i nebezpečí sesunů půdy. Silnice navíc prochází dvěma významnými mokřady pod mezinárodní ochranou Ramsarské úmluvy.⁷⁰

Podobně jako z práva EU i z mezinárodního práva vyplývá povinnost provést EIA před provedením samotné výstavby (*ex ante*), přičemž tato povinnost může zahrnovat i sledování vlivů po dokončení záměrů, je-li to nezbytné.⁷¹ Z obecného mezinárodního práva však nevyplývá například povinnost zapojení veřejnosti do povolovacího procesu, a to ani v podobě konzultací záměru.

Kostarika provedla pouze zpětné posouzení (*post hoc*), které navíc hodnotilo pouze dopady výstavby a nikoliv další vlivy provozu silnice do budoucna, což po-

⁶⁶ Bod 105.

⁶⁷ Viz zejm. rozsudek MSD ze dne 20. 4. 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, I.C.J. Reports 2010, s. 14, bod. 204: "In this sense, the obligation to protect and preserve, under Article 41 (a) of the Statute, has to be interpreted in accordance with a practice, which in recent years has gained so much acceptance among States that it may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a transboundary context, in particular, on a shared resource." Z rozsudku je patrné, že by MSD zohlednil, pokud by státy byly stranami Úmluvy z Espoo, ale to neplatí ani pro jeden z nich. Viz bod 205.

⁶⁸ Bod 105: "Having examined the evidence in the case file, including the reports submitted and testimony given by experts called by both Parties, the Court finds that the dredging programme planned in 2006 was not such as to give rise to a risk of significant transboundary harm, either with respect to the flow of the Colorado River or to Costa Rica's wetland. In light of the absence of risk of significant transboundary harm, Nicaragua was not required to carry out an environmental impact assessment."

⁶⁹ Bod 142.

⁷⁰ Body 154-155.

⁷¹ Viz zejm. rozsudek MSD ze dne 20. 4. 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, I.C.J. Reports 2010, s. 14, bod. 205.

dle MSD nebylo postačující.⁷² Z rozsudku vyplývá, že posouzení vlivů na životní prostředí by nebylo potřeba v případě naléhavé situace, ovšem z ničeho neplyne, že by taková situace v posuzovaném případě nastala.⁷³ Dále platí, že pokud nebyla provedena EIA, není možné posoudit, zda má stát povinnost výstavbu konzultovat se státem potenciálně dotčeným.⁷⁴ MSD nicméně nepřisvědčil námitkám, že by výstavba silnice způsobila nevratné škody na vodním toku včetně splavnosti (jednalo se o 2 % sedimentu z celkového objemu řeky).⁷⁵ A nakonec nepřiznal Nikaragui právo na náhradu újmy, protože k porušení hmotných práv nedošlo a v důsledku neprovedení EIA jí žádná újma způsobena nebyla.⁷⁶

Rozhodování o náhradě škody – východiska

Protože nedošlo k uzavření dohody o náhradě škody, přistoupil MSD začátkem roku 2018 k rozhodnutí o její výši. V tomto ohledu se nemohl spolehlivě opřít o svoji předchozí rozhodovací činnost⁷⁷ a nezbylo mu než dotvořit konkrétní pravidla pro určení výše škody způsobené na životním prostředí.

V minulosti nebyl MSD daleko od toho, aby o finanční kompenzaci za poškození životního prostředí rozhodoval. Obecně však platí, že se s návrhy na přiznání takové náhrady nesetkává nijak často. Velký potenciál z hlediska vývoje judikatury měl již na přelomu 80. a 90. let 20. století spor mezi ostrovním státem Nauru a Austrálií [*Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*]. Před získáním nezávislosti⁷⁸ se stalo území ostrova v podstatě neobyvatelným v důsledku těžby fosfátu prováděné Austrálií, která byla jedním ze správců ostrova (spolu s Novým Zélandem a Velkou Británií).⁷⁹ V návrhu na zahájení řízení před MSD Nauru zejména namítalo, že Austrálie umožnila vytěžení fosfátových polí (ložisek), neprovedla opatření k jejich obnově a porušila práva původního obyvatelstva.⁸⁰ Zároveň si vyhradilo právo žádat v pozdější fázi řízení před MSD

⁷² Body 161-162.

⁷³ Bod 158.

⁷⁴ Bod 168.

⁷⁵ Viz zejm. body 186-196. Blíže viz např. KATZ COGAN, J. Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua); Construction of a Road in Costa Rica Along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica). *The American Journal of International Law*. 2016, č. 2, s. 320-326.

⁷⁶ Bod 225.

⁷⁷ Rozhodnutí MSD pochopitelně mají toliko kvaziprecedenční povahu, zásada *stare decisis* se neuplatní.

⁷⁸ Jde o nejmenší ostrovní stát a nejmenší stát OSN.

⁷⁹ ANGHIE, A. Certain Phosphate Lands in Nauru. *The American Journal of International Law*. 1993, č. 2, s. 282-288.

⁸⁰ MSD. Návrh na zahájení řízení ze dne 19. 5. 1989, *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, body 43-49

náhradu způsobené škody.⁸¹ K tomu ovšem nedošlo, protože oba státy uzavřely dohodu o odškodnění.⁸² V dohodě se stručným obsahem se Austrálie zavázala uhradit Nauru celkem 107 milionů australských dolarů s lakonickým vymezením účelu („*ve snaze pomoci Nauru s přípravami na jeho post-fosfátovou budoucnost*“).⁸³ Austrálie se v dohodě nepřiznala k odpovědnosti za způsobenou škodu, naopak ji výslovně odmítla.⁸⁴ V mezinárodním právu však není přiznání náhrady bez přiznání viny ničím neobvyklým. Nauru se vzdalo nejen nároků vůči Austrálii, ale i vůči dalším státům, jejichž odpovědnost by připadala v úvahu.⁸⁵ Paradoxně to neznamená, že by těžba fosfátů na ostrově ustala. Ekonomika státu, která na ní byla nadále založena, téměř zkolabovala na konci 90. let 20. století v důsledku poklesu cen fosfátů.⁸⁶ Po přelomu tisíciletí pak byly zásoby fosfátů téměř vyčerpány.⁸⁷ Současná mezinárodní politika Nauru je z velké míry založena na výměně politické podpory za podporu finanční. V minulých letech tak bylo možné zaznamenat podporu Nauru lovu velryb Japonskem⁸⁸ (hlasování nakonec zhatil neuhrazený členský poplatek Mezinárodní velrybářské komisi),⁸⁹ licitaci o podpoře uznání Tchaj-wanu⁹⁰ nebo uznání nezá-

⁸¹ Tamtéž, bod 51: „*In respect of the bases of claim enumerated in paragraphs 43 to 49 (inclusive) above, Nauru reserves the right to ask the Court, at the appropriate stage of the proceedings, to reflect the particular elements of excess and the lack of ordinary consideration in the conduct of the Respondent State by an award of aggravated or moral damages (in the compensatory mode).*”

⁸² Usnesení MSD ze dne 13. 9. 1993, *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, Z.C.J. Reports 1993, s. 322.

⁸³ Dohoda mezi Austrálií a Nauru ze dne 10. 8. 1993 o urovnání sporu před Mezinárodním soudním dvorem týkajícím se polí fosfátů (Agreement Between Australia and The Republic of Nauru for the Settlement of the Case in the International Court of Justice Concerning Certain Phosphate Lands in Nauru) [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<http://www.icj-cij.org/files/case-related/80/11273.pdf>>.

⁸⁴ Čl. 1: „*The above payments are made without prejudice to Australia's long-standing position that it bears no responsibility for the rehabilitation of the phosphate lands worked out before 1 July 1967.*”

⁸⁵ Čl. 3.

⁸⁶ Nauru - a brief history: Part 2 of 2. RNZ (Radio New Zealand) [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<https://www.radionz.co.nz/collections/u/new-flags-flying/nff-nauru/nauru-history>>.

⁸⁷ Tamtéž.

⁸⁸ Nauru defends backing whalers. *The Age*. 28. 6. 2005 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<https://www.theage.com.au/news/world/nauru-defends-backing-whalers/2005/06/28/1119724620453.html>>.

⁸⁹ McCURRY, J. Japan fails in attempt to lift commercial whaling ban. *The Guardian*, 22. 6. 2005 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<https://www.theguardian.com/environment/2005/jun/22/whaling.japan>>.

⁹⁰ Viz např. WYETH, G. The Sovereign Recognition Game: Has Nauru Overplayed Its Hand? *The Diplomat*, 17. 5. 2017 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<https://thediplomat.com/2017/05/the-sovereign-recognition-game-has-nauru-overplayed-its-hand/>>. Nebo HYKLOVÁ, D. Nauru bere vše, od kol až po fotovoltaiku. *magazin.e15.cz*, 13. 11. 2012 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<http://magazin.e15.cz/cestovani/nauru-bere-vse-od-kol-az-po-fotovoltaiku-932028>>.

vislosti Abcházie a Jižní Osetie za ruské peníze (podobně se zachovala i zmíněná Nikaragua).⁹¹

Případ obdobný kostarickému, ve kterém by některý ze států žádal finanční náhradu za škodu na životním prostředí, najdeme jen jeden – *Aerial Herbicide Spraying (2008)*, spor mezi Ekvádorem a Kolumbií. Ekvádor se domáhal náhrady škody způsobené v důsledku leteckých postřiků, které Kolumbie prováděla toxickým herbicidem nad plantážemi koky. V návrhu na zahájení řízení nebyla škoda přesně vyčíslena, součástí návrhu však byl obecný požadavek, aby soud přiznal Ekvádoru odškodnění za všechny škody či ztráty způsobené nezákonným jednáním Kolumbie, které především zahrnují úmrtí a újmu na zdraví obyvatel, újmu na majetku, živobytí a právech obyvatel, ekologickou újmu a vyčerpání přírodních zdrojů, náklady na sledování a vyhodnocování budoucích rizik.⁹² Ekvádor namítal, že postřiky vážně poškozují přírodu i zemědělskou úrodu, lidské zdraví i zdraví zvířat, přičemž tato škoda se může postupem času navyšovat,⁹³ a dále upřesňoval, jaké zemědělské plodiny jsou postřiky zasaženy, jaké zdravotní problémy se objevují u obyvatelstva.⁹⁴ Z rekapitulace skutkového stavu pak bylo možné dovodit další konkrétní zásahy včetně dopadu na původní kmenové obyvatelstvo.⁹⁵ Soud však ani v tomto případě o náhradě nerozhodoval, protože strany sporu v roce 2013 uzavřely dohodu,⁹⁶ která plně vyřešila nároky Ekvádoru, takže došlo k vyškrtnutí případu z rejstříku MSD.

Uzavření dohody je možné na první pohled interpretovat jako úspěch Ekvádoru. Obsahem, který ušel důslednější akademické analýze, však dohoda připomíná příslovečného vrabce v hrsti. Dohoda vymezuje desetikilometrové příhraniční pásmo, na jehož území nebudou po omezený čas postřiky prováděny – a po společném posouzení důsledků provádění postřiků dojde k zúžení tohoto pásma až na dva kilometry.⁹⁷ Skutečný přínos dohody je tak omezený, protože neřeší například kontaminaci vodních zdrojů, a navíc stanoví jen velice vágní požadavky

⁹¹ Viz např. Maličský ostrov Nauru uznal Jižní Osetii za peníze od Ruska. ČT24, 16. 12. 2009 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ct24/svet/1366785-malicky-ostrov-nauru-uznal-jizni-osetii-za-penize-od-ruska>>.

⁹² Tamtéž, bod 38.

⁹³ Bod 2: “serious damage to people, to crops, to animals, and to the natural environment, [posing] a grave risk of further damage over time.”

⁹⁴ Tamtéž.

⁹⁵ Zejm. bod 26, který mimo jiné zmiňuje, že se celá komunita v oblasti Sumac Pamba přemístila a již nevrátila do původních míst, která jí poskytovala obživu, a body 35-36, které zmiňují následky postřiků na zemědělské plodiny a obyvatelstvo po několika letech jejich provádění.

⁹⁶ Dohoda mezi Ekvádorem a Kolumbií ze dne 9. 9. 2013 [online]. [cit. 5. 4. 2018]. Dostupné na: <<http://cdn.ipsnoticias.net/wp-content/uploads/2013/10/Acuerdo-glifosato-Ecuador-Colombia.pdf>>.

⁹⁷ Bod 4.

na složení používané směsi glyfosátu.⁹⁸ Dohoda navíc neobsahuje uznání odpovědnosti Kolumbie a neřeší tak podobně jako v případě dohody uzavřené mezi Nauru a Austrálií přímo ani otázku náhrady škody. Kolumbie se zavázala uhradit Ekvádoru částku ve výši 15 milionů amerických dolarů, ovšem pouze jako příspěvek k sociálnímu a ekonomickému rozvoji dotčené oblasti.⁹⁹

Těžko říci, zda by se Ekvádor domohl náhrady škody ve vyšší částce, pokud by ponechal rozhodnutí v rukách MSD. Patrně nikoliv, což je možno dovodit až na půdorysu nynějšího rozhodnutí v kostarickém případě, ovšem lze odhadnout, že by Ekvádor ve sporu uspěl a bez ohledu na výši přiznané náhrady škody by mu svědčil silnější režim prosazování závazků vyplývajících z rozhodnutí MSD, než je tomu u bilaterální dohody o vypořádání sporu uzavřené s Kolumbií.

Přesvědčení o vysoké šanci Ekvádoru na úspěch pramení ze závěrů, ke kterým MSD dospěl v rozsudku ve věci *Pulp Mills on the River Uruguay (2010)*.¹⁰⁰ V tom především zakotvil povinnost předběžně informovat sousední stát o možných dopadech škodlivých činností na životní prostředí, a to na základě principu prevence, který – jak MSD uvedl již v předchozích rozhodnutích – je součástí závazných mezinárodních zvyklostí.¹⁰¹ Nad rámec uvedeného však MSD rovněž připomněl, že státy musí využít i všechny prostředky, které mají k dispozici (*all the means at its disposal*), aby přeshraničnímu znečištění zabránily.¹⁰² Tuto povinnost přitom jako součást mezinárodního práva MSD potvrdil pouze v poradním stanovisku k využití jaderných zbraní z roku 1996.¹⁰³ Není sporu, že tyto povinnosti Kolumbie vůči Ekvádoru dlouhodobě porušovala, dokonce ani na výslovnou žádost neposkytla složení postřiku, ačkoliv se jednalo o neselektivní (totální) herbicid.¹⁰⁴ V tomto směru by jen těžko uspěla námitka nutnosti tvrdého zákroku vůči obchodu s drogami.

⁹⁸ Bod 6.

⁹⁹ Bod 9: „En aplicación del acuerdo suscrito con fundamento en el artículo 33(1) de la Carta de las Naciones Unidas, Colombia entregará a Ecuador una contribución económica equivalente a USD 15.000.000 (Quince millones de dólares de los Estados Unidos de América); la cual, estará orientada al desarrollo social y económico en las áreas de frontera a las que se aplica el presente Acuerdo, particularmente Esmeraldas y Sucumbíos. El desembolso de la cantidad antes mencionada deberá realizarse a más tardar dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de firma del presente Acuerdo.“

¹⁰⁰ Rozsudek MSD ze dne 20. 4. 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, I.C.J. Reports 2010, s. 14.

¹⁰¹ Body 101-104.

¹⁰² Bod 101.

¹⁰³ Poradní stanovisko MSD ze dne 8. 7. 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, I.C.J. Reports 1996 (I), s. 242, bod 29.

¹⁰⁴ Memorial of Ecuador (Ecuador v Colombia), April 2009, Vol. 1, at [2.38], <<http://www.icj-cij.org/docket/files/138/17540.pdf>> (visited 12 March 2016).

Pro úplnost je nutné doplnit, že o finanční náhradě škody nerozhodoval MSD ani ve zmíněném sporu mezi Argentinou a Uruguayí. Ovšem posuzoval požadavek na vrácení do původního stavu, protože Argentina namítala, že pouhé konstatování nezákonnosti jednání Uruguaye není postačující a bylo by záhodno nařídít odstranění znečišťující celulózy společnosti Botnia (*restitutio in integrum*).¹⁰⁵ MSD uznal, že uvedení do původního stavu je jednou z forem nápravy škody, kterou mezinárodní zvykové právo uznává.¹⁰⁶ Odstranění továrny však neposoudil jako přiměřené ve vztahu k porušení procesních povinností. A protože nedošlo k porušení hmotného práva (provoz továren podle všeho splňoval předepsané standardy), nevyhověl soud návrhům Argentiny na kompenzaci namítané škody v oblastech zemědělství a turistiky.¹⁰⁷ Samostatně se Uruguay domáhala před tribunálem MERCOSUR ochrany proti omezení volného pohybu zboží v důsledku argentinských blokad na hranicích.¹⁰⁸ Tribunál Uruguayi přisvědčil, že se Argentina měla s akcemi na hranicích vypořádat, protože jinak se dostávala do rozporu se závazky MERCOSUR. Ovšem její nečinnost neshledal diskriminační¹⁰⁹ nebo podporující půl roku trvající blokády, které způsobily potíže obchodu na obou stranách hranice.¹¹⁰ Ani tribunál neřešil náhradu škody, jejíž přiznání se Uruguay nedomáhala (přestože poukazovala na existenci významných škod), nicméně uvedl, že následkem porušení povinností v režimu MERCOSUR vzniká

¹⁰⁵ Rozsudek MSD ze dne 20. 4. 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, I.C.J. Reports 2010, s. 14, bod 270.

¹⁰⁶ Bod 272.

¹⁰⁷ Body 275-276.

¹⁰⁸ Důvodem, proč státy neřešily před tribunálem MERCOSUR environmentální aspekty případu, je existence pouze rámcových pravidel ochrany životního prostředí v režimu MERCOSUR. Pokud by se podobný spor odehrával mezi členskými státy EU, pak by ho s ohledem na vyšší míru harmonizace právní regulace v této oblasti řešil primárně Soudní dvůr EU. Viz zejm. rámcová dohoda MERCOSUR o ochraně životního prostředí ze dne 21. 6. 2001, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 2/01, a související protokoly.

¹⁰⁹ Pro zajímavost je možné dodat, že Uruguay odkazovala mimo jiné i na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. 12. 1997, *Komise v. Francie (C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595)*, který se týká dlouhodobých násilných akcí jednotlivců a hnutí francouzských zemědělců vůči zemědělským produktům pocházejícím z jiných členských států. Podle tribunálu však byly okolnosti posuzovaného případu odlišné, zejména z důvodu absence diskriminačního prvku, a navíc je odlišná i aplikovatelná norma i povaha právního systému, ze kterého vychází. Viz bod 150.

¹¹⁰ Nález *ad hoc* arbitrážního tribunálu MERCOSUR ustanoveného k posouzení sporu mezi Uruguayí a Argentinou ve věci namítaného porušení pravidel MERCOSUR ze strany Argentiny neodstraněním překážek bránících přístupu k mezinárodním mostům generála San Martína a generála Artigase ze dne 6. 9. 2006. Neoficiální překlad Society of International Economic Law Translation Project, 21. 8. 2011 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <http://www.sielnet.org/Resources/Documents/Paper_Mills_MERCOSUR_Translation_FINAL_Clean_22_August_2011.pdf>.

zejména povinnost tento nesoulad odstranit – a o možné náhradě škody by bylo možné uvažovat až tehdy, pokud by některý stát této povinnosti nevyhověl.¹¹¹

Stanovení výše finanční náhrady

Kostarika žádala o náhradu ve výši zhruba 6,7 milionu amerických dolarů (USD) a úrok ve výši zhruba 0,5 milionu USD. MSD jí přiznal výrazně nižší částku, a to 378 890,59 USD (cca 5,7% z částky navrhované).¹¹² Nikaragua byla pochopitelně s výsledkem spokojená a částku uhradila ještě před koncem stanovené lhůty. Proč MSD požadavkům Kostariky nevyhověl ve větším rozsahu? Jak bude rozebráno dále, Kostarika zejména neunesla důkazní břemeno u některých položek, které tvořily velký podíl nárokované škody. Nadto MSD přistoupil k posuzování škody na životním prostředí poměrně rezervovaně.

Bylo možné očekávat, že se MSD při určování výše škody ve sporu mezi Kostarikou a Nikaragou bude držet spíše při zemi, aby předešel nepřiměřeným nárokům některých států, a to zejména pokud jde o hrozící důsledky klimatických změn nebo drancování přírodních zdrojů, zejména vodních, živočišných a rostlinných, ale například i vytěžení ložisek písku. Na druhou stranu by příliš opatrný přístup k nárokům Kostariky mohl značně omezit vůli odpovědných států dohodnout se na přiměřené náhradě škody ještě před vydáním rozsudku. K takové dohodě nabádal soud i strany předmětného sporu, ovšem bezvysledně.

Zásadní vliv na výši náhrady však měla povaha škody, která byla Kostarice způsobena. Z rozsudku MSD z roku 2015 vyplývá, že se jednalo o škodu materiální i nemateriální. Určení finanční náhrady se však týkalo pouze škody materiální. MSD totiž uvedl, že porušením svrchovanosti Kostariky hloubením kanálů a vysláním vojsk na její území vznikla nemateriální škoda, kterou ovšem dostatečně kompenzuje konstatování soudu, že šlo o neoprávněné jednání.¹¹³ V souladu se zásadou presumpce dobré víry lze podle MSD předpokládat, že Nikaragua nebude v tomto ohledu práva Kostariky nadále porušovat.¹¹⁴ Zároveň soud uvedl, že Kostarice svědčí nárok na finanční náhradu za materiální škodu, která jí byla způsobena uvedeným porušením povinností.¹¹⁵ Nejsem si jistý, nakolik je možné spoléhat se na dobrou víru Nikaraguy vzhledem k tomu, že porušila předběžné opatření konstrukcí dalších kanálů na nijak rozsáhlém území sporné oblasti.

¹¹¹ Bod 165.

¹¹² Rozsudek MSD ze dne 2. 2. 2018, *Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Compensation owed by the Republic of Nicaragua to the Republic of Costa Rica*.

¹¹³ Bod 139: “*The declaration by the Court that Nicaragua breached the territorial sovereignty of Costa Rica by excavating three caños and establishing a military presence in the disputed territory provides adequate satisfaction for the non-material injury suffered on this account.*”

¹¹⁴ Bod 141.

¹¹⁵ Body 142, 29.

Každopádně došlo omezení finanční náhrady na výhradně materiální škodu, což je z pohledu účinné ochrany životního prostředí nešťastné a pro dotčený stát velmi limitující, zvláště pokud šlo o zásah do chráněných zájmů, na které se vztahuje zvláštní ochrana.¹¹⁶ Takové zájmy jsou totiž v případě trvalého znehodnocení penězi jen těžko poměřitelné. Nadto je podle ustálené judikatury MSD za účelem přiznání náhrady škody potřeba prokázat, že existuje dostatečně přímý a jasný kauzální nexus mezi závadným jednáním a způsobenou škodou.¹¹⁷

MSD vyšel ze zásady, že přiznaná kompenzace má plně hradit škodu,¹¹⁸ ovšem neměla by mít sankční povahu nebo být exemplárním trestem.¹¹⁹ Co se týče posuzování příčinné souvislosti, nijak se nevymezil vůči své předchozí praxi, ovšem připustil, že environmentální újma může vzniknout na základě různých konkurujících příčin a stav vědeckého poznání potřebného k určení příčinné souvislosti nemusí být dostatečný, což je potřeba vzít na vědomí při hodnocení předložených důkazních prostředků. Soud neučinil „úrok stranou“, který by znamenal příklon k posuzování škody na základě pravděpodobnosti, pouze poznamenal, že hodnocení existence příčinné souvislosti je nakonec vždy v jeho rukou.¹²⁰ Úvahy MSD tak lze vnímat přinejmenším jako apel, aby v podobných případech docházelo k obezřetnému hodnocení konkrétních skutkových okolností ve všech souvislostech.

Podstatné je, že MSD vymezil škodu na životním prostředí především jako snížení schopnosti poskytovat zboží a služby (*impairment or loss of the ability of the environment to provide goods and services; impairment or loss of environmental goods and services*) s tím, že náhrada může zahrnovat ztrátu přírodních zdrojů v období před nápravou závadného stavu i výdaje související s nápravou.¹²¹ MSD dosud pojmu *environmental goods and services* ve své rozhodovací činnosti nepoužil, přitom tento pojem se v současnosti používá v jiném významu, podle kterého zahrnuje služby a zboží šetrné k životnímu prostředí nebo přímo či nepřímo přispívající k jeho ochraně.¹²² Samotné použití pojmu nic neřeší, důležitá je až

¹¹⁶ Srov. již případ Corfu Channel, ze kterého vyplývá, že samotné konstatování viny je samo o sobě přiměřeným zadostiučněním (*in itself appropriate satisfaction*). Viz rozsudek MSD ze dne 9. 4. 1949, *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, I.C.J. Reports 1949, s. 35-36.

¹¹⁷ Viz např. rozsudek MSD o náhradě škody ze dne 19. 6. 2012, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Compensation, I.C.J. Reports 2012 (I), s. 332, bod 14; nebo rozsudek MSD ze dne 26. 2. 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, I.C.J. Reports 2007 (I), s. 233-234, bod 462.

¹¹⁸ Bod 29.

¹¹⁹ Bod 31.

¹²⁰ Bod 34: “Ultimately, it is for the Court to decide whether there is a sufficient causal nexus between the wrongful act and the injury suffered.”

¹²¹ Bod 42.

¹²² Viz např. pěkný přehled v International Trade Centre (ITC). *Trade in Environmental Goods and*

jeho náplň, tedy nakolik je možné pod environmentální služby zařadit i mimoprodukční hodnoty životního prostředí.

Podle Kostariky bylo nutné hodnotit environmentální služby jako služby ekosystémové v souladu s různými mezinárodními metodikami i východisky Ramsarské úmluvy, tzn. zahrnující i nepřímé nebo mimoprodukční využití (*indirect use value*).¹²³ MSD ovšem odmítl využít některý z používaných způsobů vyčíslení škod na životním prostředí s tím, že mezinárodní právo žádný konkrétní způsob nepředepisuje a je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem každého případu.¹²⁴

Konkrétně se Kostarika domáhala náhrady výdajů spojených s nelegálními aktivitami a náhrady škody způsobené vykopáním dvou ze tří kanálů¹²⁵ na zájmech shrnutých do několika skupin (dřeviny a další surové materiály, biodiverzita, regulace kvality ovzduší a plynu, snižování přírodních rizik a eroze).¹²⁶ Podle MSD Kostarika neprokázala, že by dotčené území ztratilo schopnost vyrovnat se s přírodními riziky, a kontrola eroze nebyla omezena, protože vyhloubené kanály byly opětovně zaplněny a osázeny.¹²⁷ Zásah do zbývajících zájmů podle soudu vyplývá jednoduše ze skutečnosti, že došlo k odstranění vegetace na území o rozloze 6,19 ha.¹²⁸ Co se týče výše náhrady, soud nepřisvědčil názoru Kostariky, že by k zotavení zasažených ekosystémů bylo třeba jednotné doby 50 let, ani názoru Nikaragui, že by bylo možné ocenit škodu podle výše odměny, kterou Kostarika platí vlastníkům pozemků za správu chráněných oblastí, protože ta nemusí nutně odpovídat hodnotě chráněných zájmů. Škodu bylo podle soudu potřeba vymezit ve vztahu k ekosystému jako celku, a to namísto oddělování jeho jednotlivých částí a určování doby nutné k obnovení.¹²⁹

Soud tak prvně identifikoval nejvýznamnější zásah (kácení dřevin) a ostatní dopady hloubení kanálů označil za související. Následně se zaměřil na povahu dotčeného území, které podléhá mezinárodní ochraně a jako mokřad je velice

Services: Opportunities and Challenges. 2014 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracencorg/Content/Publications/AssetPDF/EGS%20Ecosystems%20Brief%20040914%20-%20low%20res.pdf>>. Nebo v kontextu práva EU Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 691/2011 ze dne 6. července 2011 o evropských environmentálních hospodářských účtech. Úř. věst. L 192, 22. 7. 2011, s. 1-16

¹²³ Body 44-47.

¹²⁴ Bod 52.

¹²⁵ Bod 36.

¹²⁶ Bod 55.

¹²⁷ Body 73-74.

¹²⁸ Bod 75.

¹²⁹ Bod 78: "...it is appropriate to approach the valuation of environmental damage from the perspective of the ecosystem as a whole, by adopting an overall assessment of the impairment or loss of environmental goods and services prior to recovery, rather than attributing values to specific categories of environmental goods and services and estimating recovery periods for each of them."

rozmanitým a produktivním ekosystémem. Za další důležitý faktor označil soud schopnost regenerace oblasti, která je podle vyjádření Sekretariátu Ramsarské úmluvy vysoká. A při určení celkové výše náhrady vzal v potaz uvedené kategorie dotčených zájmů. Protože tomuto postupu nejbližší odpovídalo korigované vyčíslení škody (zaměřené pouze na výše uvedené nesporně zasažené zájmy), které provedla Nikaragua, soud jej vzal za základ pro své počty (cca 84.000 USD, ovšem po zkritizování dílčích podceněných položek výslednou sumu bez konkrétního výpočtu zaokrouhlil na 120.000 USD.)¹³⁰ Takový postup je pochopitelný a zároveň sporný. Nejobsáhlejší výtka soudu směřovala k ochraně biodiverzity. Soud uvedl, že korigované vyčíslení škody nebralo dostatečně v úvahu, že došlo k poškození cenné a mezinárodně chráněné oblasti, která jen těžko v blízké budoucnosti dosáhne původní druhové rozmanitosti.¹³¹

Je tedy zřejmé, že MSD zastává širší pojetí environmentálních služeb včetně mimoprodukční hodnoty ekosystémů, ovšem skutečnost, že má dotčená oblast velký ekologický význam, se na výsledné výši škody projevila pouze v řádu jednotek nebo maximálně desítek procent. A to je z mého pohledu málo. Stírá se totiž rozdíl mezi částmi přírody nepoživajícími žádné zvláštní ochrany a těmi, na jejichž výjimečnosti panuje mezinárodní konsenzus. Nikaragua i Kostarika jsou stranami Ramsarské úmluvy a na území obou států podléhá ochraně podobný počet oblastí o srovnatelné celkové výměře. Lze tak dovodit, že oba státy jsou si přinejmenším vědomy ochranného mechanismu úmluvy a pravidel pro vymezování chráněných mokřadních biotopů. Závěry MSD jsou sice výrazně kazuistické, ovšem soud si byl vědom, že vymezuje pravidla pro posuzování podobných případů v budoucnu – a neprojevil větší snahu o zdůraznění principů ochrany životního prostředí.

Co se týče nákladů spojených s porušením práva, Kostarika uplatňovala především personální náklady a výdaje spojené s provozem monitorovacích zařízení sledujících aktivity v dotčeném území a s analýzou škod. MSD požadovanou náhradu nákladů z velké části přiznal, když přihlédl k předloženým leteckým záznamům nebo vyúčtování analýzy dopadů na životní prostředí. Odmítl přiznat náklady u těch letů, u kterých nebyla jasná spojitost se závadnými aktivitami, nebo jejichž účelem byl například transport novinářů. Nepřiznal také náhradu platových výdajů, protože Kostarika neprokázala, že by činnost vládních úředníků byla mimořádná, nebo že se jednalo o personál přijatý nad rámec plánovaného rozpočtu.¹³² Podobným způsobem soud přistoupil i k hodnocení požadovaných nákladů za opatření prováděná v souvislosti se sledováním plnění závazků vyplývajících

¹³⁰ Body 79-86.

¹³¹ Bod 85.

¹³² Body 88-102.

z předběžných opatření,¹³³ a zejména přiznal náhradu za provádění zmírňujících opatření v návaznosti na budování dalších kanálů po roce 2013 (např. za výstavbu hráze).¹³⁴ I v tomto směru platí, že lze požadovat náhradu pouze za náklady, které mají prokazatelně přímou spojitost s provedenými opatřeními, včetně například nevyužitého stavebního materiálu, který však byl důvodně opatřen s ohledem na složitou dostupnost dotčeného území.¹³⁵ MSD také přiznal Kostarice úroky z určené náhrady za období mezi vydáním meritorního rozsudku z roku 2015 a rozhodnutí o náhradě škody v roce 2018. Tyto úroky se však netýkají škod na životním prostředí, protože v jejich případě soud vzal v potaz nutnou výši náhrady až do obnovení původního stavu.¹³⁶

O určení výše nároků v dílčích kategoriích hlasovali soudci jednotlivě, přičemž u všech kategorií bylo rozhodnutí přijato jednomyslně nebo s jedním nesouhlasným hlasem ze šestnácti. V případě náhrady škody za poškození životního prostředí hlasoval proti pouze soudce *ad hoc* Dugard.¹³⁷ Ve svém nesouhlasném stanovisku vyzdvihl důležitost posuzovaného případu z hlediska zásadních otázek mezinárodního práva a poukázal na tři základní aspekty, které bylo záhodno vzít v potaz k dosažení spravedlivého rozhodnutí: Povahu dotčené přírody (terénu), důsledky odlesňování na klimatické změny¹³⁸ a doslova ničemné jednání Nikaraguy.¹³⁹ Soudu také vyčetl, že navzdory jasným vědeckým stanoviskům odmítl nárok Kostariky na náhradu za snížení kontroly eroze v důsledku hloubení kanálů. Uznal, že by sám nepřiznal náhradu v požadované výši, ovšem náhrada vypočítaná MSD je podle jeho názoru nanejvýš symbolická.¹⁴⁰ Za příliš přísné označil závěry MSD ve svém separátním stanovisku soudce Cañado Trindade. V rozsáhlém odůvodnění se zaměřil na základní principy mezinárodního veřejného práva, které podle něj odůvodňují odlišný přístup, než který zvolil MSD. Podle jeho názoru bylo možné využít i jiné způsoby nápravy než finanční odškodnění, které by mohly lépe zajistit obnovení zasažených zájmů i zmírnit dopad závadných činností na lidské životy.¹⁴¹ Způsob, jakým MSD

¹³³ Body 107-131.

¹³⁴ Body 132-146.

¹³⁵ Bod 142.

¹³⁶ Body 148-155.

¹³⁷ MSD, dis. op. Dugard, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation.

¹³⁸ Soudce *ad hoc* Dugard poukazuje na skutečnost, že Nikaragua i Kostarika se připojily k Pařížské dohodě a zavázaly se nejen snižovat svoji uhlíkovou stopu, ale i chránit přirozená zásobíště uhlíku před deforestací. Viz bod 38.

¹³⁹ Hloubení kanálu bylo vedené jasným úmyslem o vychýlení toku řeky a zvětšení území Nikaraguy. Viz body 40-46.

¹⁴⁰ Bod 7.

¹⁴¹ MSD, sep. op. Cañado Trindade, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation, body 50-58.

pojímá tuto obnovu, je přitom příliš restriktivní. Zajímavá je úvaha, že náhrada škody může a také má exemplární povahu, která nabývá důležitosti v případech ochrany lidí nebo životního prostředí.¹⁴² Dopadu poškozování životního prostředí na člověka si všímá i soudce Bhandari, podle kterého si zvláštní situace zaslouhují zvláštní řešení, a to včetně exemplárního odškodnění. Ovšem zároveň je podle něj finanční náhrada jediným možným způsobem kompenzace v daném případě, protože jiné způsoby nemohou být efektivní a navíc si poškozený stát může v zásadě vybrat, která forma náhrady je mu nejbližší. Za situace, kdy není možné přesně vyčíslit rozsah škody, by měla být náhrada určena podle spravedlivého uvážení.¹⁴³ Soudkyně Donoghue ve svém separátním stanovisku projevila v podstatě opačný názor, protože podle ní MSD přiznal vyšší náhradu škody, než jakou se podařilo prokázat. Kostarika podle ní především nedoložila rozsah způsobených škod, přičemž z podkladových materiálů se nezdá, že by sporné území bylo nedotčené, jak bylo prezentováno, ale že v jeho blízkosti byla soustavně provozovaná zemědělská činnost.¹⁴⁴ Podobně vyznívá i prohlášení soudce Gevorgiana¹⁴⁵ i soudce *ad hoc* Guillaumea, který zdůraznil, že Kostarika měla plný přístup k vlastnímu území, aby posoudila a prokázala rozsah způsobených škod.¹⁴⁶

Závěrem

Rozhodnutí MSD o vyčíslení náhrady škody ve sporu mezi Kostarikou a Nikaraguou je možné považovat za nadějně v některých bodech. Zejména je patrné, že v podobných případech nebude soud úzkostlivě dbát na důsledné prokázání přesné výše škody na životním prostředí a ve výši škody zohlední také mimoprodukční funkce životního prostředí. Na druhou stranu je obtížné ubránit se určitému zklamání z promarněné šance, kterou posuzovaný případ představoval z hlediska možnosti propracování konceptu odpovědnosti v mezinárodním právu, a především z určité argumentační plytkosti odůvodnění rozsudku MSD věnované vymezení škody na životním prostředí. MSD na jednu stranu odmítl osvojit si některou

¹⁴² Bod 19: *“I sustain that reparations – including compensation – can and do have an exemplary character. And exemplary reparations gain in importance within regimes of protection (of human beings and of the environment) and in face of environmental damages, as in the cas d’espèce.”*

¹⁴³ MSD, sep. op. Bhandari, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation.

¹⁴⁴ MSD, sep. op. Donoghue, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation.

¹⁴⁵ MSD, dec. Gevorgian, *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation.

¹⁴⁶ Bod 9: *„Mais il n'en est rien en l'espèce puisque bien au contraire le Costa Rica a seul accès à la zone litigieuse qui relève de sa souveraineté. Aussi est-ce à juste titre que la Cour, en examinant un à un les chefs de préjudice allégués par le demandeur, a recherché si celui-ci apportait la preuve de l'existence des dommages, de leur lien de causalité avec les activités illicites du Nicaragua et de leur valeur.“*

z existujících metodik určení výše škody s tím, že provede celkové posouzení situace, to však spočívalo v letmém navýšení výsledku jednoho z možných výpočtů, který rozhodně aspekty případu ignoroval. Z mého pohledu, pokud nejsou dány skutečnosti odůvodňující odchylný postup, je mnohem přiléhavějším řešením předestřená jednotná časová lhůta, která podle zkušeností umožňuje přírodě se ze škodlivého zásahu vzpamatovat. Není přitom podstatné, zda jde přesně o 50 let. Úvaha soudu, že takto pevně určená délka období nebude příhodná pro všechny dotčené zájmy, svědčí právě pro ekosystémový přístup a nastavení jednotného kritéria, nikoliv proti jeho využití. Jinak řečeno, MSD namísto ne zcela přiléhavého kritéria (vyvratitelné domněnky) volil přístup, který předtím sám označil jako nedostatečný (fragmentaci ekosystému). Jedinečnost území následně bylo možné zohlednit i v rámci navýšení dílčího výpočtu, ovšem k tomu uspokojivým způsobem nedošlo. Soud uznal, že nejzávažnější újmou bylo pokácení tří stovek starých stromů, ovšem ocenil ji podle ceny vytěženého dřeva. Zdůraznil mezinárodní ochranu dotčeného území, ovšem do výpočtu náhrady škody tuto skutečnost promítl pouze minimálně, pokud vůbec. Z odůvodnění to jasné není, což vytváří velký kontrast mezi hodnocením výše škody na životním prostředí a způsobem, jakým MSD přezkoumával oprávněnost nákladů vynaložených na pozorovací lety. Tehdy se nezdráhal kontrolovat, zda přesně odpovídá vykázaný počet letových hodin nebo trasa letu.

Z širšího nadhledu je pozoruhodné, nakolik se ve stanoviscích jednotlivých soudců objevují odkazy na závěry jiných mezinárodních či vnitrostátních soudů a na východiska právní úpravy obsažené nejen v mezinárodních, ale i ve vnitrostátních předpisech. Těžko nalezneme v nějakém novějším rozhodnutí lepší příklad jevu, který se v mezinárodním právu označuje jako *cross-fertilization*, tedy vzájemné obohacování judikatury a hledání inspirace v právních pramenech.¹⁴⁷ To svědčí o neujasněnosti konceptu odpovědnosti států za škodu na životním prostředí, ale rovněž o potřebě vyjádřit se na mezinárodní úrovni k podstatě ochrany životního prostředí a k důležitosti vztahu člověka a přírody. Odlišná stanoviska jednotlivých soudců rovněž dokreslují vnitřní rozpornost judikatury MSD, pro kterou je typický kazuistický přístup i snaha o politicky korektní a pro obě strany únosné řešení sporu. Soud se převážně nesnaží aktivně dotvářet právo, ale spíše hledat kompromisní řešení odpovídající skutkovým okolnostem a politické situaci.¹⁴⁸ Soud je například častým terčem kritiky ohledně hodnocení důkazů ve složitých

¹⁴⁷ Viz LINDERFALK, U. Cross-Fertilization in International Law. *Nordic Journal of International Law*, 2015, č. 3, s. 428-455.

¹⁴⁸ Srov. např. ŽÁKOVSKÁ, K. Mezinárodní soudní dvůr a Mezinárodní tribunál pro mořské právo a ochrana životního prostředí. In Šturma, P., Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století III.: Proměny veřejného práva*. 2009, Nakladatelství Karolinum, s. 92.

kauzách,¹⁴⁹ takže se nelze ani divit vyjádření některých soudců, kteří od Kostariky očekávali mnohem zodpovědnější přístup při zajišťování a prezentaci důkazního materiálu.

Odlíšná stanoviska soudců nadto svědčí o postupném usazování nových trendů v mezinárodní ochraně životního prostředí, kterým se dostává punc jisté legitimacy, byť ještě nejsou součástí judikatorního *mainstreamu*. Dokonce je možné hovořit o tom, že se stabilizuje alternativní, výrazně pro-environmentální interpretační proud na úrovni mezinárodního práva, který je možné pozorovat již od disentu soudce Azeveda k rozsudku ve věci *Corfu Channel*¹⁵⁰ a jehož součástí je například v lidskoprávní větvi mezinárodní judikatury disentní stanovisko soudce Zagrebelskyho k rozsudku ESLP ve věci *Kyrtatos proti Řecku*,¹⁵¹ podle kterého lze jen stěží tvrdit, že zhoršení životního prostředí jeho faktickou likvidací nemá za důsledek zhoršení kvality lidského života.

Přes výrazné rozdíly v náhledu na řešení případu, který je patrný z odlišných stanovisek některých soudců, je důležité, že podpora zásadních závěrů MSD zůstala většinová a přesvědčivá. Vždyť už hodnocení zvláštní komise OSN ustanovené pro řešení škod způsobených Irákem, kterou jsem zmiňoval v úvodu, zdůrazňovalo, že snaha o vyčíslení škod na životním prostředí je vždy problematická.¹⁵² A nakonec metodika vyčíslení škody, kterou použila Nikaragua a ke které se s určitými výhradami přiklonil MSD, je velice blízká způsobu, jakým vyčísliła škodu právě zmíněná komise OSN před relativně nedávnou dobou. Postup MSD je tak možné kritizovat jako neinvenční a konzervativní, protože náhled na hodnotu, kterou životní prostředí představuje, se i v mezinárodním právu výrazně vyvíjí, ovšem nejedná se ani o výrazný útok z nastolených tendencí. Jak už tomu bývá, upínají se k rozhodování mezinárodních soudů velká očekávání, která nejsou vždy naplněna, přitom mezinárodní právo je do značné míry pouhou reflexí vůle a schopností jednotlivých států. Pokud si tedy Mezinárodní soudní dvůr zatím neprozpěvuje pomyslnou píseň borovic („*Oh, pinos, oh hermanos en tierra y ambiente, yo os amo!*“¹⁵³), možná jen postrádá pevnější hlas.

¹⁴⁹ Viz např. MALINTOPPI, L. Fact-Finding and Evidence before the International Court of Justice (Notably in Scientific-Related Disputes). *Journal of International Dispute Settlement*, 2016, č. 7, s. 421-444; DEVANEY, J., G. *Fact-Finding before the International Court of Justice*. Cambridge University Press, 2016, 306 s.

¹⁵⁰ MSD, dis. op. Azevedo, *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949

¹⁵¹ Rozsudek ESLP ze dne 22. 5. 2003, *Kyrtatos proti Řecku* (stížnost č. 41666/98).

¹⁵² UNCC Governing Council, Report and Recommendations made by the Panel of Commissioners concerning the Fifth Instalment of “F4” Claims, UN doc. S/AC.26/2005/10, 30. 6. 2005, bod 81: “*inherent difficulties in attempting to place a monetary value on damaged natural resources*”.

¹⁵³ DARIO, R. *Antología poética*. University of California Press, 1949, s. 167.

Zdroje:

ANGHIE, A. Certain Phosphate Lands in Nauru. *The American Journal of International Law*. 1993, č. 2, s. 282-288.

Bloomberg News. *Xi's Speech Had 89 Mentions of the 'Environment,' Just 70 of the 'Economy'*. Bloomberg [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-18/in-xi-s-vision-for-china-environment-edges-out-economy>>.

DARIO, R. *Antología poética*. University of California Press, 1949, 294 s.

DE BOER, D. *What does 'Xi's Thought' mean for the environment?* Chinadialogue, 24. 11. 2017 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/10235-Opinion-What-does-Xi-s-Thought-mean-for-the-environment->>.

DEVANEY, J. G. *Fact-Finding before the International Court of Justice*. Cambridge University Press, 2016, 306 s.

DUBARRY HUSTON, M. Wartime Environmental Damages: Financing the Cleanup. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*. 2002, č. 23, s. 899-906.

DURNEY, M., FUENTES, X. Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), 2011 and Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica v. Nicaragua), 2010. In: Wojcikiewicz Almeida, P. Sorel, J. (eds.). *Latin America and the International Court of Justice*. Routledge, 2017, 326 s.

Gualeguaychú retomó sus protestas contra las papeleras, La Nacion, 14. 7. 2006 [online]. [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné na: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39051/37/S1800064_en.pdf>.

Hospodářská komise pro Latinskou Ameriku a Karibik. *Text compiled by the Presiding Officers incorporating the language proposals from the countries on the preliminary document on the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean*. 8. verze, LC/L.4059/Rev.8, 22. 1. 2018 [online]. [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné na: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39051/37/S1800064_en.pdf>.

HYKLOVÁ, D. Nauru bere vše, od kol až po fotovoltaiku. *magazin.e15.cz*, 13. 11. 2012 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<http://magazin.e15.cz/cestovani/nauru-bere-vse-od-kol-az-po-fotovoltaiku-932028>>.

CHEN, J. *Environmental protection won't slow economic development: Minister*. China Daily, 23. 10. 2017 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<http://www.chi>

nadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-10/23/content_33613817.htm>.

KATZ COGAN, J. Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua); Construction of a Road in Costa Rica Along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica). *The American Journal of International Law*, 2016, č. 2, s. 320–326.

KITAGAWA, H. (ed.). *Environmental Policy and Governance in China*. Springer Japan, 2017, 198 s.

LEE, T., Y. Environmental Liability Provisions under the U.N. Compensation Commission: Remarkable Achievement with Room for Improved Deterrence. *Georgetown International Environmental Law Review*, 1998-1999, č. 11, s. 209-317.

LINDERFALK, U. Cross-Fertilization in International Law. *Nordic Journal of International Law*, 2015, č. 3, s. 428-455.

MALINTOPPI, L. Fact-Finding and Evidence before the International Court of Justice (Notably in Scientific-Related Disputes). *Journal of International Dispute Settlement*, 2016, č. 7, s. 421-444.

McCURRY, J. Japan fails in attempt to lift commercial whaling ban. *The Guardian*, 22. 6. 2005 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<https://www.theguardian.com/environment/2005/jun/22/whaling.japan>>.

MREMA et al. *Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law*. UNEP/Earthprint, 2009, 83 s.

PAYNE, C. Legal Liability for Environmental Damage: The United Nations Compensation Commission and the 1990-1991 Gulf War. In: Bruch, C., Muffett, C., Nichols, S. S. (eds.). *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding*. Routledge, 2016, 720 s.

SAND, P. H. Compensation for Environmental Damage from the 1991 Gulf War. *Envtl. Pol'y & L.*, 2005, č. 35, s. 244-249.

SJÖSTEDT, B. Case Note. *Review of European Community and International Environmental Law*, 2013, č. 22, s. 366-370.

STANDAERT, M. *As It Looks to Go Green, China Keeps a Tight Lid on Dissent*. *Yale Environment360*, 2. 11. 2017 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://e360.yale.edu/features/as-it-looks-to-go-green-china-keeps-a-tight-lid-on-dissent>>.

TANAKA, Y. Navigational rights on the San Juan River: A Commentary on the Costa Rica v. Nicaragua Case. *Hague Justice Journal*, 2009, 4(3), s. 215-216.

UNECE. *UNECE welcomes adoption of regional agreement to protect right of access to information in environmental matters in Latin American and the Caribbean*. Tisková zpráva, 6. 3. 2018 [online]. [cit. 25. 3. 2018]. Dostupné na: <<https://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/environment/2018/unece-welcomes-adoption-of-regional-agreement-to-protect-right-of-access-to-information-in-environmental-matters-in-latin-american-and-the-caribbean/doc.html>>.

WYETH, G. The Sovereign Recognition Game: Has Nauru Overplayed Its Hand? *The Diplomat*, 17. 5. 2017 [online]. [cit. 1. 4. 2018]. Dostupné na: <<https://thediplomat.com/2017/05/the-sovereign-recognition-game-has-nauru-overplayed-its-hand/>>

ŽÁKOVSKÁ, K. Mezinárodní soudní dvůr a Mezinárodní tribunál pro mořské právo a ochrana životního prostředí. In Šturma, P., Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století III.: Proměny veřejného práva*. 2009, Nakladatelství Karolinum, 488 s.

O autorovi:

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.

**SONG OF THE PINES: DETERMINING FINANCIAL
COMPENSATION FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE
BEFORE THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE****Abstract**

This article provides analysis of the judgment on compensation of the International Court of Justice in the dispute between Costa Rica and Nicaragua [*Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*]. It was the first case ever in which the Court was called upon to pronounce on reparations for environmental damages. In determining the compensation due for environmental damage, the Court assessed the value to be assigned to the restoration of the damaged environment as well as to the impairment or loss of environmental goods and services prior to recovery. The author expresses disagreement on both the reasoning of the Court and the quantum of damages awarded, mainly due to lack of considerations of equity, non-pecuniary reparations and specific international value of the nature concerned. Furthermore, a brief commentary is provided on recent case law of the Court of Justice of the European Union on Polish air quality plans (C-336/16) and deficiencies in waste water management in Greece (C-328/16), environmental impact assessment (C-117/17, C-671/16) and emission allowance trading (C-58/17, C-572/16, C-577/16).

Key words:

International Court of Justice, compensation, environmental damage, Costa Rica v. Nicaragua.



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**BEZÚHONNOST MYSLIVECKÉ STRÁŽE A OMEZENÍ
VLASTNICKÉHO PRÁVA ÚZEMNÍ REZERVOU –
– ÚSTAVNĚPRÁVNÍ IMPLIKACE***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***Úvodem**

Koncem roku 2017 (shodou okolností téhož dne, tj. 19. prosince 2017) vynesl Ústavní soud ČR dvě rozhodnutí v odlišných případech, jejichž skutkové i právní okolnosti, jakož i vlastní odůvodnění, jsou zajímavé (jistě nejen) z hlediska práva životního prostředí a související právní regulace. Z věcného hlediska se tato rozhodnutí Ústavního soudu přímo netýkají právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí, úzce však s nimi souvisejí, neboť v nich byla aplikována právní úprava na úseku myslivosti (tj. zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, dále též „zákon o myslivosti“) a územního plánování [zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále též „stavební zákon“]. O obou věcech rozhodoval Ústavní soud formou nálezu. V jednom případě šlo o nález plenární vydaný v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zahájeném na návrh obecního soudu v souvislosti s řešením konkrétní věci (tzv. konkrétní kontrola norem¹), ve druhém pak o nález senátní vydaný v klasickém řízení o ústavní stížnosti.²

V prvním případě se Ústavní soud zabýval podmínkou bezúhonnosti stanovenou v § 12 zákona o myslivosti ve vztahu k ustanovení myslivecké stráže. Plénum Ústavního soudu³ ve svém nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 8/16** ze dne 19. 12. 2017⁴ dospělo k závěru, že podmínka bezúhonnosti pro mysliveckou stráž není protiústavní. V této souvislosti je jistě vhodné předeslat, že myslivecká stráž je jedním ze čtyř druhů veřejných stráží, které mají svůj základ v platné právní úpravě České republiky (těmi zbývajícími jsou lesní stráž, stráž ochrany přírody a rybářská stráž).⁵

¹ K tomuto pojmu blíže srov. např. WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 240-241.

² Všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>.

³ Soudcem zpravodajem v dané věci byla Milada Tomková. Odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění uplatnili soudci Ludvík David, Jan Filip a Jiří Zemánek.

⁴ Publikován ve Sbírce zákonů pod č. 26/2018 Sb.

⁵ Postavením veřejných stráží v právní úpravě České republiky a jejím srovnáním s relevantní právní

Ve druhém zde pojednávaném případě se Ústavní soud vyjádřil k právu na náhradu za omezení vlastnického práva územní rezervou vymezovanou orgány územního plánování v rámci zásad územního plánování podle § 36 stavebního zákona.⁶ V nálezu sp. zn. **III. ÚS 950/17** ze dne 19. 12. 2017 Ústavní soud (III. senát⁷) zrušil předchozí rozsudky obecných soudů pro porušení práva stěžovatele na soudní ochranu a umožnil tak poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva v souvislosti s vymezením územní rezervy. Porušení práva vlastníka pozemku dotčeného územní rezervou na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) dovodil Ústavní soud v případě, vyloučí-li obecný soud paušálně možnost poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva vymezením územní rezervy podle § 36 stavebního zákona, aniž náležitě posoudí konkrétní okolnosti každého případu.

Podmínka bezúhonnosti pro mysliveckou stráž

Plénium Ústavního soudu nálezem sp. zn. **Pl. ÚS 8/16** ze dne 19. prosince 2017 v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR zamítlo návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.⁸ Nejvyšší správní soud podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení předmětných ustanovení zákona o myslivosti, a to v souvislosti s jím projednávanou kasační stížností, kterou se stěžovatel bránil proti tomu, že rozhodnutím správních orgánů nebyl ustanoven mysliveckou stráží pro nesplnění podmínky bezúhonnosti. Za bezúhonného se mj. nepovažuje ten, kdo byl odsouzen pro úmyslný trestný čin (§ 12 odst. 4 zákona o myslivosti). Stěžovatel byl v roce 1976 odsouzen pro trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadená ustano-

úpravou na Slovensku se v poslední době zabývali například M. Michalovič a L. Čerňanová. Srov. HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, svazek č. 595, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2017, s. 77-86.

⁶ K institutu územní rezervy blíže srov. např. PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, s. 149-160.

⁷ Soudcem zpravodajem byl Jan Filip. Žádný soudce neuplatnil odlišné stanovisko.

⁸ Předmětné odstavce 4 a 5 v § 12 zákona o myslivosti zní takto:

„(4) Za bezúhonného se podle tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti¹⁴) nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona.

(5) K posouzení bezúhonnosti osoby požádá orgán státní správy myslivosti o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů.¹⁵) Při posuzování bezúhonnosti se nepřihlíží k zahlázení odsouzení podle zvláštního zákona.¹⁶) Žádost o vydání opisu z evidence Rejstříku trestů a opis z evidence Rejstříku trestů se předávají v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

vení jsou v rozporu s právem na svobodnou volbu povolání (čl. 26 odst. 1 Listiny) a s právem na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny). Vymezení bezúhonnosti bylo podle Nejvyššího správního soudu příliš široké a znemožňovalo tak ustanovení mysliveckou stráží i po mnoha letech, kdy je jinak odsouzení již zahlazeno a na odsouzeného se hledí, jako by nebyl trestán.

Ústavní soud v dané věci úvodem konstatoval, že mysliveckou stráž ustanovují orgány státní správy myslivosti na návrh uživatele honitby na každých i započatých 500 ha honitby.⁹ Myslivecká stráž je ustanovena k dohledu nad dodržováním povinností spojených s ochranou myslivosti, přičemž disponuje poměrně širokým oprávněním. Podmínky pro výkon funkce upravuje § 12 odst. 3 zákona o myslivosti, požadavek bezúhonnosti je obsažen v písmenu c) a je upřesněn v napadených odstavcích 4 a 5. Dle odstavce 4 se za bezúhonného nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona. Dle věty druhé odstavce 5 se při posuzování bezúhonnosti nepřihlíží k zahlázení odsouzení podle zvláštního zákona (tím je § 106 trestního zákoníku).

Ústavní soud dále uvedl, že čl. 26 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Dle čl. 26 odst. 3 Listiny pak má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Obdobná záruka plyne i z čl. 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 1 Evropské sociální charty, které garantují právo na práci. **Napadená ustanovení zákona o myslivosti však oproti názoru Nejvyššího správního soudu do výše uvedených práv vůbec nezasahují, neboť funkci myslivecké stráže nelze považovat za povolání, podnikání, jinou hospodářskou činnost či obecně za práci ve smyslu citovaných článků Listiny a mezinárodních smluv.** Pod ochranou čl. 26 Listiny není podle Ústavního soudu vykonávání jakékoli činnosti, nýbrž právě činnosti, kterou lze charakterizovat jako povolání či práci a jejíž hodnota nespočívá jen v samotné činnosti, nýbrž současně i ve významu této činnosti pro člověka, který ji vykonává, tedy že tato činnost je zásadně způsobilá mu potenciálně zajistit živobytí. Funkce myslivecké stráže, kterou člověk vykonává ve volném čase a bez nároku na odměnu, takovou činnost nepředstavuje. Tím není podle Ústavního soudu nikterak snižován význam myslivosti jako takové z hlediska veřejného zájmu.¹⁰

⁹ Funkci myslivecké stráže v současnosti vykonává více jak 15 000 fyzických osob. Údaj dostupný z publikace ŠEPLAVÝ, P., RŮŽIČKA, J., PONDĚLÍČEK, J. *Myslivost v České republice*. 3. aktualizované vydání. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2018, s. 15.

¹⁰ K povaze myslivosti se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006, když

Dle názoru Ústavního soudu **je myslivecká stráž veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, neboť se bezprostředně podílí na správě věcí veřejných** [viz také čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Podmínka bezúhonnosti pro výkon určité funkce či veřejné služby je standardním nástrojem, objevujícím se nejen v zákonech, nýbrž i v Ústavě České republiky. Její cíl bývá v obecné rovině dvojitý – snaha zákonodárce zajistit co nejkvalitnější výkon veřejných funkcí a zvýšení morálního kreditu v očích veřejnosti. Podmínka bezúhonnosti tedy jak obecně, tak konkrétně v případě myslivecké stráže sleduje legitimní cíl. K dosažení takového cíle však musí být zvoleny také přiměřené prostředky. Ústavní soud uzavřel, že **i přes svou přísnost podmínka bezúhonnosti, u níž se nepřihlíží k zahlazení odsouzení, pro výkon funkce myslivecké stráže zjevným způsobem nepřiměřená není**. Nelze totiž podle Ústavního soudu opomenout, že myslivecká stráž je při výkonu veřejné moci oprávněna užívat zbraň, jakkoli není používána jako donucovací prostředek vůči lidem, a svá oprávnění vykonává samostatně bez přímých kontrolních mechanismů.

Ústavní soud dále připomněl, že zákon výkon myslivecké stráže zapovídá pouze osobám, které úmyslně porušily závažná pravidla chování, případně které porušily pravidla s myslivostí přímo provázaná. Odepření přístupu k funkci myslivecké stráže (u podmínky bezúhonnosti) tedy plyne výhradně z konkrétního, úmyslného (v případě trestných činů), individuálního chování jednotlivce, byť k němu mohlo dojít kdykoli v minulosti. Napadená ustanovení zákona o myslivosti tak neomezují pachatele úmyslných trestných činů v přístupu ke všem veřejným funkcím, nýbrž pouze k funkci myslivecké stráže. Z těchto důvodů proto Ústavní soud návrh na zrušení dotčených ustanovení zákona o myslivosti zamítl. Jedním dechem však dodal, že netvrdí, že takto přísné podmínky bezúhonnosti pro výkon myslivecké stráže jsou vhodné či žádoucí. Toto posouzení je výhradně na zákonodárci a Ústavnímu soudu nepřisluší. Ústavní soud je oprávněn pouze přezkoumat, zda tyto podmínky jsou protiústavní, či nikoli. Z předložené argumentace navrhovatele však vyplynulo, že tomu tak není.

K právu na náhradu za omezení vlastnického práva územní rezervou

Nálezem ze dne 19. 12. 2017 zrušil Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy na návrh stěžovatele (pana J. M.) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2016 č. j. 22 Cdo 4304/2015-119, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2015 č. j. 53 Co 148/2015-89 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5

mj. dovodil, že „v podmínkách České republiky jsou myslivost a právo myslivosti společenskými aktivitami aprobovanými státem k ochraně a rozvoji jedné ze složek životního prostředí – zvěře. Zákon o myslivosti nepředstavuje úpravu myslivosti jako zájmové aktivity, ale ve svém základu jako cílevědomé a regulované činnosti k ochraně a rozvoji přírody.“

ze dne 29. 9. 2014 č. j. 21 C 120/2014-60, a to pro rozpor s právem stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Stěžovatel byl vlastníkem pozemku v katastrálním území obce Bavoryně, který byl územním plánem této obce vytyčen jako zastavitelné území. Zastupitelstvo Středočeského kraje (v řízení před Ústavním soudem v postavení vedlejšího účastníka) rozhodlo o vydání Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (nabyly účinnosti dne 22. 2. 2012) a kterými byla do míst, kde se nachází pozemek stěžovatele, umístěna (postupem podle § 36 odst. 1 stavebního zákona¹¹) územní rezerva vysokorychlostní trati ve směru Beroun – hranice Středočeského kraje.

Z tohoto důvodu se stěžovatel domáhal po Středočeském kraji a následně i v řízení před obecnými soudy náhrady za omezení svého vlastnického práva spočívajícího v tom, že mu územní rezerva brání v realizaci výstavby a zamýšleném využití pozemku. Obvodní soud pro Prahu 5 však žalobu stěžovatele zamítl a Městský soud v Praze tento rozsudek potvrdil. Nejvyšší soud dovolání stěžovatele rovněž zamítl. Soudy dospěly k závěru, že územní rezerva nepředstavuje stavební uzávěru a jde o opatření toliko dočasné, omezující vlastníka nemovitosti pouze v možnosti realizovat záměry, které by mohly ztížit či znemožnit budoucí využití území. Podle obecných soudů se nejednalo o zásah do vlastnického práva, za který by vlastníkovu pozemku měla příslušet náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny.¹² Stěžovatel se poté obrátil na Ústavní soud a ve své ústavní stížnosti mj. upozornil na skutečnost, že omezení jeho vlastnického práva trvá již více než 5 let.

Ústavní soud se úvodem své právní argumentace vyjádřil k otázce závaznosti svých rozhodnutí, přičemž připomněl, že Nejvyšší soud nebyl bez dalšího vázán povinnostmi respektovat právní názor obsažený v usnesení Ústavního soudu, neboť taková povinnost z čl. 89 odst. 2 Ústavy přímo nevyplývá.¹³ Zdůraznil však záro-

¹¹ Relevantní část ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona zní takto:

(1) Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Záležitosti týkající se rozvoje území státu, které nejsou obsaženy v politice územního rozvoje, mohou být součástí zásad územního rozvoje, pokud to ministerstvo ve stanovisku podle § 37 odst. 8 z důvodů významných negativních vlivů přesahujících hranice kraje nevyloučí. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. [...].

¹² Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zní: „Vylastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

¹³ Tzv. „kvaziprecedenční“ závaznost (tedy závaznost pro jiné případy podobné tomu již rozhodnuté-

veň, že je nicméně žádoucí, aby Nejvyšší soud při své rozhodovací činnosti z názorů Ústavního soudu obsažených též v jeho kvazimeritorních usneseních (tj. usneseních, jimiž se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná) vycházel, přičemž to však neznamená, že by nebylo možno přijmout případně závěr jiný.

V napadeném rozsudku Nejvyšší soud citoval z usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2152/15 ze dne 25. 11. 2015, týkajícího se nepřiznání náhrady za umístění územní rezervy, kdy Ústavní soud porušení vlastnického práva neshledal. Z uvedeného však podle Ústavního soudu nebylo možno dovozovat, že by bylo paušálně vyloučeno, aby územní rezerva představovala zásah do vlastnického práva, který by bylo třeba kompenzovat, jak nesprávně uzavřel Nejvyšší soud. Podle Ústavního soudu **je nutné vždy vycházet z konkrétních okolností daného případu a závěr o (ne)možnosti přiznání náhrady učinit až na základě specifík dané věci, místa, času a délky trvání předmětného omezení, jakož i dalších významných okolností pro vymezení konkrétní územní rezervy.**

Ústavní soud v odůvodnění předmětného nálezu stručně odkázal na svoji dřívější judikaturu týkající se ústavněprávních východisek náhrady za omezení vlastnického práva.¹⁴ Ústavní soud v ní mj. dovodil, že vzhledem k tomu, že vlastnické právo nemá – na rozdíl od jiných základních práv – poměrně jasně vyjádřitelnou materiální (hmotnou) ekonomickou hodnotu a jeho realizace stojí v základu společenských tržních transakcí, vyžaduje jeho případné omezení poskytnutí kompenzace (náhrady).¹⁵ Ústavní soud nicméně též připustil, že mohou nastat situace, kdy sice dochází k omezení vlastnického práva, avšak není nezbytné za toto omezení vlastníkovvi poskytovat náhradu.¹⁶ Za znaky kvalifikovaného omezení vlastnického práva, jež nezbytně vyžaduje poskytnutí náhrady, Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti výslovně označil omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení, a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé.¹⁷

mu) přiznává Ústavní soud podle čl. 89 odst. 2 Ústavy pouze rozhodnutím, která mají formu nálezu [srov. náleze Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173) nebo ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)].

¹⁴ K této problematice blíže srov. též např. HANÁK, J. *Vyvláštění z environmentálních důvodů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 244 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 536, ISBN 978-80-210-8064-5.

¹⁵ Náleze ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06.

¹⁶ Např. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

¹⁷ Srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.), body 17 a 18.

Ústavní soud rovněž připomněl, že **absence výslovné zákonné úpravy poskytování náhrad za územní rezervu nutně neznamená, že náhrada poskytnuta být nemá, jelikož není vyloučeno její poskytování na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny.**¹⁸ Podstatou územní rezervy je dočasné omezení využívání pozemku. Omezení spočívá v tom, že stavební zákon zakazuje změny v území, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit realizaci záměru, kvůli němuž byla územní rezerva zřízena. Dočasnost omezení vyplývá z toho, že územní rezerva zaniká tím, že je aktualizací územně plánovací dokumentace. Taková aktualizace může mít podle Ústavního soudu pro konkrétní pozemek za následek buď nastoupení významnějšího zásahu do vlastnického práva (bude-li zamýšlena plocha či koridor vymezena právě na daném pozemku), nebo skončení dočasných omezení (bude-li plocha či koridor vymezena na jiném pozemku nebo rozhodne-li se nakonec, že k vymezení plochy, respektive koridoru vůbec nedojde). Může se přitom stát, že zákaz provádět určité změny vlastníka v jeho záměrech nijak neomezí, neboť dané změny provádět vůbec nezamýšlel, ovšem v případech, kdy vlastník pozemku určité úpravy provést plánoval, může územní rezerva představovat podstatný zásah do jeho vlastnického práva.

Vzhledem k tomu, že obecné soudy v důsledku chybného výkladu judikatury Ústavního soudu dostatečně nezohlednily rozhodné okolnosti řešeného případu a nezabývaly se tím, zda délka trvání a rozsah omezení stěžovatelova vlastnického práva zakládají důvod pro poskytnutí náhrady, dopustily se porušení základního práva stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Jinými slovy tedy Ústavní soud dovodil, že **pausační vyloučení možnosti poskytnutí náhrady, aniž jsou konkrétní okolnosti případu a důvody zřízení územní rezervy posouzeny, představuje porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.**

Závěrem

Ústavní soud se ve své judikatuře zabývá aplikací právních předpisů z různých oblastí veřejné správy, právní předpisy z oblasti ochrany životního prostředí, myslivosti či územního plánování nevyjímaje. Děje se tak zejména v rámci ústavního přezkumu těchto právních předpisů (abstraktní či konkrétní kontroly norem) nebo v řízení o ústavních stížnostech sloužících k ochraně ústavně zaručených základních práv a svobod. V tomto příspěvku byly popsány dva nálezy Ústavního soudu demonstující obě výše uvedené situace.

Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/16 Ústavní soud dovodil, že funkce myslivecké stráže není pod ochranou čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručujícího

¹⁸ Možnost přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod Ústavní soud připustil již v nálezu ze dne 27. 5. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 34/97 (N 59/11 SbNU 77), který se týkal dopadů pozemkových úprav.

každému právo na svobodnou volbu povolání i přípravu k němu, právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Myslivecká stráž je totiž veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny. Podmínky pro přístup k funkci myslivecké stráže musejí být stanoveny s ohledem na požadavek rovnosti, při respektování legitimního cíle, vůči kterému nesmí být podmínky zjevně nepřiměřené. Podmínka bezúhonnosti stanovená zákonem o myslivosti, která nepočítá se zahlazením dřívějšího odsouzení pro úmyslný trestný čin je přísná, nikoli však zjevně nepřiměřená vůči cíli, kterým je důvěryhodnost výkonu veřejné moci.

Právní závěry obsažené v odůvodnění tohoto nálezu jsou nepochybně zajímavé nejen pro osoby, které uvažují o ustanovení mysliveckou stráží, ale též pro zákonodárce (Poslaneckou sněmovnu PČR, resp. Ministerstvo zemědělství jako věcně příslušný ústřední orgán státní správy) v souvislosti se změnami relevantní právní úpravy (v této souvislosti lze uvažovat např. o novelizaci zákona o myslivosti nebo o přijetí – již dříve navrhovaného - nového zákona o veřejných strážích, který by sjednotil podmínky pro výkon všech veřejných stráží v České republice). Ústavní soud totiž v závěru odůvodnění předmětného nálezu uvedl, že bude na zákonodárce, aby – např. i s přihlédnutím ke skutečné efektivitě a výsledkům napadené právní úpravy – vhodnost jednotlivých podmínek pro výkon myslivecké stráže posoudil a případně je změnil.

Ve věci sp. zn. III. ÚS 950/17 Ústavní soud konstatoval, že vyloučí-li obecný soud paušálně možnost poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva vymezením územní rezervy dle § 36 stavebního zákona, aniž náležitě posoudí konkrétní okolnosti každého případu, poruší právo vlastníka předmětného pozemku na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V tomto případě (řízení o ústavní stížnosti) byly předchozí rozsudky obecných soudů Ústavním soudem zrušeny a věc byla vrácena prvoinstančnímu soudu (Obvodnímu soudu pro Prahu 5), který bude muset svůj závěr o poskytnutí či neposkytnutí náhrady za omezení vlastnického práva stěžovateli založit na posouzení konkrétních okolností případu a účelu územní rezervy.

Obecné soudy v důsledku chybného výkladu judikatury Ústavního soudu nedostatečně zohlednily rozhodné okolnosti jimi řešeného případu a nezabývaly se tím, zda délka trvání a rozsah omezení stěžovatelova vlastnického práva zakládají důvod k tomu, aby byla stěžovateli poskytnuta jím požadovaná náhrada. Jen a pouze z tohoto důvodu (nikoli pro porušení čl. 11 odst. 4 Listiny) shledal Ústavní soud nutným rozhodnutí obecných soudů zrušit, neboť na takto budovaném základě nemohly stěžovateli poskytnout řádnou soudní ochranu, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1 Listiny. Oba možné závěry (poskytnutí nebo neposkytnutí náhrady, popř. v jakém rozsahu) je tak podle Ústavního soudu nutno založit nikoli

na nemožnosti náhradu poskytnout, nýbrž na posouzení konkrétních okolností případu a účelu územní rezervy.

Klíčová slova:

myslivecká stráž, bezúhonnost, Ústavní soud, územní rezerva, územní plánování, vlastnické právo, omezení

O autorovi:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Ústavního soudu

***Dedikace:** Článek byl zpracován v rámci projektu IGA SPP č. 437100027/31 podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci.*

**INTEGRITY OF HUNTING GUARDS AND LIMITATION
OF OWNERSHIP BY TERRITORIAL RESERVE –
CONSTITUTIONAL LAW IMPLICATIONS**

Summary:

The paper presents the current development in the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the regulation of hunting and land-use planning. The author describes two judgements of the Constitutional Court made at the end of 2017. In the first case, the Constitutional Court dealt with the condition of integrity stipulated in Section 12 of the Hunting Act in relation to the establishment of the hunting guard. The Plenum of the Constitutional Court in its judgement (file no. Pl. ÚS 8/16 of 19 December 2017) concluded that the condition of integrity for the hunting guard is not unconstitutional. In the second case, the Constitutional Court expressed its concern about compensation for the limitation of the ownership right by a territorial reserve defined by the land planning authorities in the framework of the principles of territorial planning under Section 36 of the Building Act. In its judgement (file no. III. ÚS 950/17 of 19 December 2017), the Constitutional Court (3rd Chamber) annulled the previous rulings of the general courts for violation of the right of the complainant to judicial protection and thus allowed the granting of compensation for the restriction of the property right in relation to the demarcation of the territorial reserve.

Key words:

hunting guard, integrity, Constitutional court, territorial reserve, land planning, ownership, limitations



☛ Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA ☚**SPRÁVA Z MEDZINÁRODNEJ VEDECKEJ KONFERENCIE
„BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2018“,
SEKCIA ENVIRONMENTÁLNEHO PRÁVA**

Lucia Čerňanová, Matúš Michalovič

V dňoch 22. až 23. februára 2018 sa v priestoroch Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty uskutočnil štvrtý ročník medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum s ústrednou témou plenárneho zasadnutia „Súdnicstvo ako garant hodnôt demokratického a právneho štátu“. Konferencia sa uskutočnila pri príležitosti 25. výročia prijatia Ústavy Slovenskej republiky a založenia Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Do programu bola po prvýkrát zaradená osobitná Sekcia environmentálneho práva s témou „Právne aspekty boja proti klimatickej zmene.“ O aktuálnosti danej problematiky svedčí, okrem iného, správa o globálnych svetových rizikách z roku 2018. Tri z piatich označených najväčších globálnych rizík z hľadiska pravdepodobnosti priamo súvisia so zmenou klímy. Dôležitosť a vážnosť environmentálneho problému zmeny klímy si uvedomujeme aj na Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte. Preto sme sa rozhodli v rámci Sekcie environmentálneho práva zaoberať práve problematikou zmeny klímy. Cieľom bolo poukázať na problémy spojené s právnou reguláciou klimatickej zmeny, ktorá má množstvo osobitných špecifík.

Klimatická zmena predstavuje najväčší globálny problém, ktoré mu ľudstvo kedy čelilo a ktorý musí byť primárne riešený globálne. V tejto oblasti možno vyzdvihnúť Parížsku dohodu, ktorá bola viackrát spomínaná v rámci sekcie. Následne je nevyhnutné zaoberať sa v našom právnom prostredí politikou Európskej únie, ktorá je v oblasti boja proti klimatickej zmene veľmi aktívna, o čom svedčí bohatá legislatíva zaoberajúca sa týmto problémom. Národné legislatívne rámce členských štátov Európskej únie v prevažnej miere vychádzajú práve z legislatívy Európskej únie, najmä s cieľom dosahovať jednotlivé stanovené ciele.

Rokovanie v sekcii prebehlo na vysokej úrovni a nieslo sa v priateľskom duchu. So svojimi príspevkami na nej vystúpili zástupcovia z Univerzity Karlovej, Právnickej fakulty v Prahe, Právnickej fakulty Masarykovej univerzity v Brne, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Právnickej fakulty v Košiciach, Trnavskej univerzity v Trnave, Právnickej fakulty a zástupcovia z Univerzity Komenského

v Bratislave, Právnickej fakulty. Za významný prvok považujeme účasť zástupcov z Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, z ktorého pozvanie prijali Ing. Gabriela Fischerová, generálna riaditeľka Sekcie zmeny klímy a ochrany ovzdušia a JUDr. Jana Jakubovová z Odboru koordinácie záležitostí Európskej únie. Pozvanie tak isto prijali zakladatelia a organizátori prvej Klimatickej konferencie Slovenskej republiky. Práve prítomnosť zástupcov z iných ako akademických kruhov prinieslo nový pohľad na predmetnú problematiku, čo podnietilo rozsiahlu diskusiu.

Účastníci sa zaoberali rôznymi témami a predostreli čiastkové problémy, ktoré sú úzko späté s problematikou zmeny klímy a je nevyhnutné sa im venovať. Za najväčšieho odborníka v oblasti environmentálneho práva v rámci Českej republiky a Slovenskej republiky možno považovať prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc. z Univerzity Karlovej, Právnickej fakulty, ktorý sa vo svojom príspevku venoval úlohe českých súdov na úseku ochrany životného prostredia a ovzdušia, najmä Ústavnému súdu ČR a Najvyššiemu správne súdu a ich rozhodovacej činnosti v rámci ochrany ovzdušia. V závere pritom skonštatoval, že české justičné orgány sa začínajú pomerne často zaoberať rozhodovaním na úseku ochrany ovzdušia.

Rozhodovacou činnosťou českých súdov sa zaoberal aj Mgr. Vojtech Vomáček, Ph.D., LL.M. so zameraním sa na limity účinnej ochrany v klimatických kauzách. Poukázal tak na niektoré právne aspekty najvýznamnejších kauz týkajúcich sa klímy a ochrany ovzdušia.

Svojim príspevkom na tému nadviazala domáca účastníčka Mgr. Jana Šmelková, PhD., ktorá rozobrala vnútroštátne nástroje na ochranu pred nepriaznivými následkami zmeny klímy, zosumarizovala právnu úpravu v oblasti zmeny klímy v podmienkach SR, ktorá je pomerne roztrieštená a následne sa zamerala na koncepcné nástroje, prostredníctvom ktorých možno dosahovať ciele stanovené pre oblasť zmeny klímy, predovšetkým znižovanie emisií skleníkových plynov.

V súvislosti so znižovaním emisií skleníkových plynov odznel zaujímavý príspevok Mgr. Matúša Michaloviča ohľadom dodržiavania povinnej starostlivosti štátu voči svojim občanom, pričom poukázal na prípad holandskej nadácie Urgenda žalujúcej štát Holandsko za nedostatočné stanovenie cieľov na znižovanie emisií skleníkových plynov. Rozhodnutie v prípade Urgenda vs. Holandsko síce ešte nenadobudlo právoplatnosť, no napriek tomu sa považuje za prelomové, o čom svedčí aj snaha Holandska prijímať opatrenia s cieľom dosiahnuť súdom určenú hranicu znižovania emisií skleníkových plynov. Zároveň možno konštatovať, že k podobným klimatickým sporom začína dochádzať aj v rámci ďalších krajín,

a to najmä smerom do budúcnosti. Holandská vláda proti rozhodnutiu podala odvolanie, ktorého prejednanie je naplánované na máj 2018.¹

V súvislosti s uvádzaným možno spomenúť významné postavenie medzinárodných mimovládnych organizácií v boji proti zmene klímy, ktoré rozobrala Mgr. Timea Lazorčáková z Ústavu medzinárodného práva a európskeho práva, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Právnickej fakulty. Príspevok bol zameraný na rozsiahlu škálu aktivít, ktoré vyvíjajú medzinárodné mimovládne organizácie v oblasti zmeny klímy, ich spoločné projekty a presadzovanie záujmov v danej oblasti.

Ďalšie príspevky boli zamerané na špecifickejšie oblasti, napr. problematiku prašnosti v súvislosti so zmenou klímy a kvalitou ovzdušia v podmienkach SR, ktorú spracovala Mgr. Lucia Čerňanová alebo právne aspekty adaptácie na klimatickú zmenu v národných parkoch ČR v podaní doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, PhD. z Univerzity Karlovej, Právnickej fakulty, a to vzhľadom na fakt, že zmena klímy sa netýka len základných zložiek životného prostredia, ale aj všetkých organizmov, ekosystémov vrátane prírody a krajiny. Príspevok tiež reflektoval na novú českú právnu úpravu ochrany národných parkov účinnú od 1.6.2017.

Právne aspekty adaptácie na zmenu klímy spracoval aj JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. z Univerzity Karlovej, Právnickej fakulty zo zameraním na ochranu vôd. Problematika ochrany vôd v spojitosti so zmenou klímy je spomínaná vo viacerých strategických dokumentoch a plánovaných projektoch aj v rámci Slovenskej republiky. Ide o tému veľmi aktuálnu a do budúcnosti predpokladáme prijatie viacerých opatrení práve v súvislosti s ochranou vôd a zmenou klímy.

Pomerne špecifickou témou sa zaoberal JUDr. Michal Maslen, PhD. z Trnavskej univerzity v Trnave, Právnickej fakulty, ktorý sa venoval ochrane biodiverzity v lesných ekosystémoch v kontexte klimatickej zmeny a zameral sa na právne záväzky v oblasti ochrany biodiverzity vyplývajúce z medzinárodného a európskeho práva a rovnako zosumarizoval právnu úpravu užívania lesov v SR.

Rokovanie v sekcii na tému zmena klímy prinieslo pomerne rozsiahlu diskusiu so zaujímavými názormi a postrehmi. Pevne veríme, že problémom klimatickej zmeny z pohľadu práva sme sa nevenovali naposledy, a že náš spoločný záujem zaoberať sa touto témou v budúcnosti prinesie nové možnosti spolupráce.

¹ Poznámka redakcie: Pro české čtenáře doporučujeme k tématu příspěvek Jana Šeby Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. In *České právo životního prostředí*, č. 3/2017, str. 116 a n.

Summary

This conference report provides basic information about the Section of Environmental Law at the 4th international academic conference called Bratislava Legal Forum 2018, which took place at the Faculty of Law of the Comenius University in Bratislava on 22nd and 23rd February 2018. The primary topic of the plenary session held at the conference was “Judiciary as the Guarantor of Values of the Democratic State and the Rule of Law”, while the topic of the Section of Environmental Law was “Legal Aspects of the Combating Climate Change.” Climate change represents the biggest global problem faced by mankind and it must be addressed globally. During the proceeding of the section, many important scientists and doctoral students presented their view of the problem from the legal perspective. The session in this section was the high scientific level and it was in a friendly spirit.



RECENZE A ANOTACE

BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 332 s., ISBN 978-80-7552-911-4 (brož.), 978-80-7552-912-1 (e-pub)*

Počátkem roku 2018 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer komentář k dalšímu zákonu z oblasti ochrany životního prostředí. Tentokrát se onen publikační počin týká ovzduší, jako jedné ze základních složek životního prostředí. Komentovaným právním předpisem je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Autorkou komentáře je JUDr. Pavla Bejčková, Ph.D., absolventka Právnické fakulty UK v Praze, která od roku 2010 působí na Ministerstvu životního prostředí (nejdříve na odboru ovzduší, od roku 2011 na odboru legislativním). Ve své publikační činnosti se věnuje nejen právní úpravě ochrany ovzduší, ale též právu na informace, přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí a trestněprávní ochraně životního prostředí.

Není jistě nic objeveného na konstatování, že ovzduší je složkou životního prostředí, jejíž stav má zásadní význam pro život a zdraví člověka (v tomto ohledu se účel komentovaného zákona shoduje s účelem zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví¹) a všech dalších živých organismů. Kvalita ovzduší je nezbytným předpokladem pro naplnění ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí. Se zhoršenou kvalitou ovzduší zejména ve větších městech se potýkal nebo potýká snad každý z nás. Nikoli náhodou je proto ochrana ovzduší označována za jeden z nejdůležitějších problémů životního prostředí v České republice (ale samozřejmě nejen tam). Podle zatím poslední dostupné Zprávy o životním prostředí ČR (zpracované Ministerstvem životního prostředí za rok 2016)² kvalita ovzduší na našem území stagnovala. Z pohledu vlivu na lidské zdraví byla kvalita ovzduší nevyhovující především v oblastech, kde dochází ke kombinaci více zdrojů znečištění, kterými jsou doprava, lokální vytápění domácností, průmyslová výroba a také přenos znečištění ze zahraničí.

¹ K tomuto zákonu blíže srov. KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. Recenze tohoto komentáře byla publikována v časopisu České právo životního prostředí, roč. XVII, č. 2/2017 (44), s. 140–144.*

² MERTL, J., MYŠKOVÁ, T., PERNICOVÁ, H., POKORNÝ, J., PONOCNÁ, J., ROLLEROVÁ, M., VLČKOVÁ, V. *Zpráva o životním prostředí České republiky 2016. Praha: Ministerstvo životního prostředí, s. 8. Dostupné na https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace (cit 3. 4. 2018).*

Nakladatelství Wolters Kluwer vydáním tohoto komentáře postupně doplňuje, popř. doplňuje, bílá místa nejen mezi tištěnými odbornými publikacemi z oboru práva životního prostředí, ale i v právním informačním systému ASPI. Komentář k platnému zákonu o ochraně ovzduší je od okamžiku nabytí jeho účinnosti v roce 2012 (k 1. 9. 2012) v pořadí druhou soubornou publikací, která se věnuje právní úpravě ochrany tzv. vnějšího ovzduší v podmínkách ČR. Prvním autorským počinem zabývajícím se výhradně zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, byl komentář kolektivu autorů vedeným J. Morávkem; ten vydalo nakladatelství C. H. Beck v roce 2013.³

Právní úprava ochrany ovzduší má na území dnešní České republiky dlouhodobou tradici a již v polovině minulého století byly součástí našeho právního řádu právní předpisy, které obsahovaly konkrétní kroky směřující k ochraně ovzduší. Jednalo se nejprve o právní předpisy z oblasti hygienické péče (např. zákon č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči, a nařízení ministra zdravotnictví č. 24/1954 Sb., o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu), později již též o právní předpisy vydané speciálně k ochraně ovzduší jako složky životního prostředí (např. vyhláška ministerstva financí č. 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, nebo zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší). Přístup jednotlivých právních norem se často lišil, ale všechny měly a mají v podstatě stejný cíl: zajistit takovou kvalitu ovzduší, která nepředstavuje zdravotní rizika a rizika pro ekosystémy (v posledních desetiletích vyjádřenou závaznou hodnotou nejvyšší přípustné koncentrace jednotlivých znečišťujících látek).⁴

Komentář zohledňuje relevantní prameny mezinárodního a unijního práva, které sehrávají zásadní roli v ochraně ovzduší. To je dáno tím, že ovzduší (a tím pádem i jeho znečišťování) nezná hranic a jde tedy o přeshraniční problém. Komentovaný zákon představuje z velké části implementaci práva EU a zakotvuje nástroje, které mají umožnit splnění mezinárodních závazků v oblasti redukce emisí. Nejvýznamnějším právně závazným mezinárodním dokumentem, na který autorka v textu odkazuje, je Úmluva EHK OSN o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (Ženeva, 1979)⁵ a osm jejích protokolů. Na úrovni

³ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 435 s., ISBN 978-80-7400-477-3. Recenze A. Máchy k tomuto komentáři byla publikována v časopise *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 2/2015 (38), s. 144–145.

⁴ Blíže srov. DVOŘÁK, L. Historie legislativy na úseku ochrany ovzduší v ČR. *České právo životního prostředí*, č. 2/2012 (32), s. 7–16 nebo VÍCHA, O. *Ochrana ovzduší (heslo)*. In: SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin*, IV. svazek N – O. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 715–719.

⁵ Vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 5/1985 Sb.

unijního práva byla přijata celá řada směrnic regulujících kvalitu vnějšího ovzduší (směrnice 2008/50/ES a 2004/107/ES) a emise znečišťujících látek do ovzduší (např. směrnice 2016/2284/EU, 2010/75/EU, 2015/2193/EU), které se buď již do komentovaného zákona promítají, anebo se jejich transpozice v ČR teprve připravuje.

Po stručném úvodu, kde autorka shrnuje účel přijetí komentovaného zákona a prameny mezinárodního a unijního práva v této oblasti, tvoří jádro publikace komentář k jednotlivým paragrafům zákona o ochraně ovzduší. Za kvalitně a se znalostí věci zpracovanou lze označit celou část komentáře pojednávající o jednotlivých nástrojích právní regulace na úseku ochrany ovzduší. Ke každému z komentovaných ustanovení je již tradičně uváděn seznam souvisejících ustanovení komentovaného zákona, jakož i souvisejících vnitrostátních předpisů (včetně předpisů prováděcích), popř. předpisů mezinárodních či unijních. Autorka též poskytuje průběžný přehled o relevantní soudní judikatuře (zejména Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu), resp. odborné literatuře či jiných zdrojích. Pro uživatelskou praxi bude nepochybně cenné využití celé řady odkazů na relevantní metodické dokumenty (pokyny, stanoviska, sdělení, pomůcky či formuláře) Ministerstva životního prostředí a celní správy (včetně uvedení příslušných webových stránek).

Při výkladu k působnosti komentovaného zákona autorka instruktivně poukazuje na jeho odlišnosti oproti původnímu zákonu o ochraně ovzduší (č. 86/2002 Sb.). Přílehlavě přitom uvádí, že platný zákon o ochraně ovzduší již nereguluje a neklade si cíle v oblasti ochrany ozonové vrstvy a snižování emisí fluorovaných skleníkových plynů, které jsou využívány především v oblasti chlazení a požární ochrany. Tato oblast je upravena samostatným zákonem č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, který do právního řádu ČR adaptuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. 9. 2010 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ze dne 17. 5. 2006 o některých fluorovaných skleníkových plynech. Jak správně konstatuje autorka, působnost komentovaného zákona o ochraně ovzduší nespočívá pouze ve stanovení právních nástrojů ke snižování znečištění (tj. kvality ovzduší neboli imisí) a znečišťování (tj. emisí vypouštěných ze zdrojů znečišťování ovzduší) dané složky životního prostředí, ale též ve stanovení nástrojů k regulaci maximální přípustné úrovně znečištění a znečišťování ovzduší, stanovení závazných postupů pro zjišťování kvality ovzduší (imisí, znečištění) a množství znečišťujících látek vypouštěných ze zdrojů do ovzduší (emise, znečišťování), jakož i ve stanovení práv a povinností fyzickým a právnickým osobám, jejichž cílem je omezit znečišťování ovzduší, a zakotvení působnosti orgánů veřejné správy na úseku ochrany ovzduší. Vedle toho komentovaný zákon o ochraně ovzduší stanoví povinnosti též dodavatelům pohonných hmot spočívající ve sledování a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných

hmot v dopravě a zakotvuje související pravomoc orgánů veřejné správy (jedná se o problematiku povinného přimíchávání biopaliv do pohonných hmot).

Autorka – ačkoliv má dlouholetou praxi v oblasti ochrany ovzduší – v komentáři neuvádí žádné návrhy *de lege ferenda*. To by se přitom nabízelo právě s ohledem na více jak pětiletou aplikaci komentované normy. U některých otázek se autorka omezuje pouze na strohé konstatování faktu (např. na str. 49 uvádí, že „[č]ásti Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frydek-Místek zrušil Nejvyšší správní soud (...)“ nebo na str. 90, že „[v] České republice však dosud žádná nízkoe emisní zóna zřízena nebyla.“), aniž by uváděla bližší podrobnosti či důvody, které k tomu vedly. Autorka měla poukázat kriticky i na problémy, které komentované ustanovení řeší neadekvátně, popř. které neřeší, ač by mělo, a připojit své vlastní stanovisko. V komentáři též postrádám odkazy na závěry ze zpráv o šetření Veřejného ochránce práv, jakož i na aktuální nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017, kterým plénum tohoto soudu zamítlo návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny PČR na zrušení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a části § 23 odst. 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (umožňujících kontroly lokálních topenišť), jež byla do komentovaného zákona doplněna novelou č. 369/2016 Sb.⁶ Přesto však lze celkově říci, že se čtenářům dostává do rukou nejen fundovaný praktický komentář, ale i práce s dobrým teoretickým základem.

Komentář byl zpracován podle znění zákona o ochraně ovzduší ke dni 1. 1. 2018. To znamená, že do něj autorka nemohla promítnout některé připravované změny tohoto zákona. Vzhledem k překotnosti vývoje práva (nejen) na tomto úseku veřejné správy tomu však autorka zjevně zabránit nemohla. Jde zejména o změny obsažené ve vládní novele zákona o ochraně ovzduší (sněm. tisk č. 13/0),⁷ jejímž cílem je provedení transpozice směrnice Rady 2015/652/EU, kterou se stanoví metody výpočtu a požadavky na podávání zpráv podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty, a transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/1513/EU, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Z pochopitelných důvodů komentář nemohl reagovat ani na další připravovanou novelizaci zákona o ochraně ovzduší, jejímž cílem je transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/2284/EU ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES. Z této směrnice vyplývá pro Českou republiku především nutnost nově upravit

⁶ Blíže srov. VÍCHA, O. Vybrané ústavně právní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad. *České právo životního prostředí*, roč. XVII, č. 2/2017 (44), s. 122-133.

⁷ Dostupná na stránkách PSP ČR: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=13> (cit. 3. 4. 2018).

obsahové náležitosti Národního programu snižování emisí ČR a některé podmínky jeho aktualizace. Dále pak bude třeba provést některé změny ve způsobu vypracování národních emisních inventur a emisních projekcí a jejich ohlašování a nově monitorovat také dopady znečištění ovzduší na ekosystémy.

Komentář je podle autorky určen zejména úředníkům státní správy na úseku ochrany životního prostředí a stavebního řádu, kteří potřebují k efektivnímu rozhodování, kromě technických vědomostí, podrobnou znalost jimi aplikovaného (a autorkou komentovaného) zákona. Využijí jej však i advokáti, podnikoví ekologové, jakož i další odborná právní i neprávní veřejnost. Jako užitečnou pomůcku jej lze též doporučit zákonodárci při úvahách *de lege ferenda* a soudům při interpretaci jednotlivých ustanovení zákona o ochraně ovzduší. Závěrem lze společně s autorkou vyslovit naději, že komentář přispěje k práci všech, kteří usilují o zlepšení stavu kvality ovzduší v České republice.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Katedra správního práva a finančního práva
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstract:

The reviewed publication is the Commentary on the Air Protection Act (No. 201/2012 Coll.). The Commentary was published by Wolters Kluwer CR in the beginning of 2018. The author (Pavla Bejčková) has many years of experience working for the Ministry of the Environment. The system of air protection 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 environmental law. The Commentary reflects the requirements of the international law (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution – CLRTAP and its Protocols) and EU law set by EU directives. At the EU level, a number of directives regulating ambient air quality (directives 2008/50/EC and 2004/107/EC) and air pollutant emissions (e.g. directives 2016/2284/EU, 2010/75/EU or 2015/2193/EU) have been adopted.



☛ ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI ☚**VÝZNAMNÉ PŮLKULATINY
PROF. MILANA DAMOHORSKÉHO**

V letošním roce oslaví významné půlkulatiny několik osobností středoevropského práva životního prostředí. Postupně je v tomto roce na stránkách našeho časopisu představíme.

V dubnu se dožil v plné duševní i fyzické svěžesti předseda České společnosti pro právo životního prostředí Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., snad to lze prozradit, 55. narozenin. Pan profesor zastává v současné době pozici vedoucího katedry práva životního prostředí na pražské Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Zároveň je dlouholetým proděkanem pro zahraniční vztahy, členem Vědecké rady PFUK, či předsedou nově ustavené oborové rady doktorského studia pro právo životního prostředí. V průběhu posledních 15 let vybudoval kolem sebe mladý kolektiv spolupracovníků, kteří obor práva životního prostředí dynamicky rozvíjejí.

Pokud jde o odborné zaměření pana profesora Damohorského, ve své vědecké činnosti se zaměřil především na budování obecné části systému práva životního prostředí, mezi jinými se od počátku věnuje tématu právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Připomeňme v této souvislosti jeho dvě průkopnické monografie z roku 1994 a 1999, vydané Nakladatelstvím Karolinum, zaměřené tematicky na otázky deliktů odpovědnosti a odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Na tyto dvě publikace později navázal s kolektivem spoluautorů v publikaci *Acta Universitatis Carolinae Iuridica 3/2011 Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. V letech 1995 a 2000 se podílel na dvou vydáních brněnského komentáře k zákonu o ochraně přírody a krajiny v autorském kolektivu pod vedením další významné osobnosti práva životního prostředí, doc. Milana Pekárka. Významným způsobem se podílel též na kapitole Role soudů v ochraně životního prostředí, která byla publikována autorským kolektivem katedry práva životního prostředí v kolektivní monografii pod editorským vedením prof. Pavla Šturmy a prof. Michala Tomáška *Nové jevy v právu na počátku 21. století, Svazek III. Proměny veřejného práva, UK v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009*. Kniha později získala i řadu ocenění.

Mezi nejvýznamnější publikace prof. Damohorského však patří bezesporu první profilová učebnice pražské katedry *Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí*, která vyšla poprvé již v roce 2003 v Nakladatelství C. H. Beck a dosud se dočkala tří vydání. Komplexním způsobem představuje jak obecnou, tak

zvláštní část oboru práva životního prostředí. Pokaždé se autorsky podíleli formou předmluvy i významné evropské osobnosti z řad profesorů práva životního prostředí, jmenovitě prof. Michael Kloepfer z Humboldtovy Univerzity v Berlíně, prof. Ferdinand Kerschner z Univerzity Johannese Keplera v Linzi a prof. Wojciech Radecki z Polské Akademie věd. Z nejnovějších významných děl pana profesora Damohorského připomeňme alespoň ještě učebnici Zemědělského práva, kde stál v čele kolektivu autorů publikace u Nakladatelství Čeněk, 2015.

Prof. Damohorský řadu let koordinuje a spoluorganizuje tradiční mezinárodní vědecké studentské konference s partnerskými pracovišti právnických fakult stredo- a západoevropských univerzit zejména z Rakouska, Německa, Švýcarska, Irska, Francie, Slovenska či Polska. Koncem devadesátých let minulého století profesor Damohorský spolu s polskými profesory Jerzy Sommerem a Wojciechem Radeckim z Polska založil tradici každoročních mezinárodních vědeckých konferencí odborníků zaměřených na právo životního prostředí ze Slovenska, Polska a České republiky. V příštím roce uspořádá Česká společnost pro právo životního prostředí ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí PFUK již 20. ročník těchto každoročních úspěšných konferencí.

Výčet aktivit a úspěchů pana profesora by výrazně přesáhl tiskové možnosti tohoto čísla našeho časopisu, proto se již omezím jen na následující závěr. Jménem představenstva Společnosti i všech členů si dovoluji tímto panu profesorovi poblahopřát a popřát mu hodně zdraví, fyzických a duševních sil, pevné nervy, nadhled, trpělivost, velkorysost a konečně mnoho dobrých nápadů a moudrých rozhodnutí. A také v dohledné době alespoň jednoho dalšího docenta nebo docentku na katedře.

Ad multos annos!

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Summary

Professor Milan Damohorský celebrated 55th birthday. He is graduated from the Faculty of Law, Charles University, Prague. At present he works as a Vice-Dean for Foreign Affairs, Faculty of Law, Charles University, Prague, and Professor and Head of the Environmental Law Department, Faculty of Law, Charles University, Prague. Since 2000 he is a President of the Czech Society for Environmental Law. Also, he is a member of the Board of the European Environmental Law Association or Environmental Academy of law by IUCN. Professor Damohorský is an author of many books, commentaries and papers of the environmental law.



↵ PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY ↵**Sbírka zákonů leden – březen 2018****Částka 2**

Vyhláška č. 3/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 378/2010 Sb., o stanovení druhového seznamu pěstovaných rostlin, ve znění vyhlášky č. 42/2014 Sb., a další související vyhlášky.

Částka 3

Vyhláška č. 4/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 331/2004 Sb., o opatřeních k zabezpečení ochrany proti zavlékání a šíření původce bakteriální kroužkovitosti bramboru a původce bakteriální hnědé hniloby, ve znění vyhlášky č. 328/2008 Sb.

Částka 7

Vyhláška č. 11/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 215/2008 Sb., o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 9

Vyhláška č. 13/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.

Částka 12

Vyhláška č. 17/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 206/2012 Sb., o odborné způsobilosti pro nakládání s přípravky.

Vyhláška č. 18/2018 Sb., o veterinárních požadavcích na chov včel a včelstev a o opatřeních pro předcházení a zdolávání některých nákaz včel a o změně některých souvisejících vyhlášek.

Vyhláška č. 19/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 342/2012 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířat a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činnostech, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 13

Nařízení vlády č. 21/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 194/2001 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na aerosolové rozprašovače, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 22/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 170/2008 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky, nařízení vlády č. 106/2014 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky, a nařízení vlády č. 69/2017 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

Nařízení vlády č. 23/2018 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

Částka 14

Vyhláška č. 25/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 197/2004 Sb., k provedení zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2017 (publikovaný pod č. 26/2018 Sb.) sp. zn. Pl. ÚS 8/16 ve věci návrhu na zrušení § 12 odst. 4 a 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 124/2008 Sb.

Částka 15

Nařízení vlády č. 27/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programu, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 28/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 75/2015 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření a o změně nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 29/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 18

Nařízení vlády č. 34/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 74/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací na opatření dobré životní podmínky zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 22

Nařízení vlády č. 43/2018 Sb., o podmínkách poskytování plateb pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

Částka 23

Nařízení vlády č. 44/2018 Sb., o podmínkách poskytování plateb pro přechodně podporované oblasti s přírodními omezeními.

Částka 24

Vyhláška č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území.

Summary:

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic from January to March 2018.



← 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 „Vědecká témata“, 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 47 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.

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

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 „Vědecká témata“ minimálně 10 normostran.

III.

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

IV.

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

V.

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

VI.

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

VII.

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

VIII.

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

IX.

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

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript 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 autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konference).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navržené změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „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 posouzení 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

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek pro-
slovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci
habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním
řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva ži-
votního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje
představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada
se usnává nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov předsta-
venstvo 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 sections of the Journal Czech Environmental Law Review. 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.

