

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.

Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Členové redakční rady:

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(UP v Olomouci)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

prof. JUDr. Soňa Košíčiarová, Ph.D. (Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš 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)

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: 400 výtisků

Uzávěrka 46. čísla dne 30. 12. 2017.

Fotografie na obálce:

CHKO Jizerské hory – Mokřad Na Čihadle

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

← OBSAH č. 4/2017 (46) →**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Skončil rok špatných a dobrých zpráv pro ochranu životního prostředí 7

TÉMA*Milan Damohorský*

Čtvrtstoletí českého zákona o ochraně přírody a krajiny 11

Petra Jánošíková

Daňověprávní aspekty ochrany životního prostředí: Silniční daň 20

Eliška Dvorská

Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí 38

Jiří Vodička, Ilona Jančářová

Vozidla s alternativním pohonem. Jsme na ně připraveni? 60

Dominik Andreska, Jan Andreska

K výročí 50 let zákazu lovu dravců na výrovkách 79

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU*Vojtěch Vomáčka*

EU zůstává Roundup Ready a Soudní dvůr vyjasňuje pravidla pro účast veřejnosti 106

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR*Ondřej Vícha*

Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahujících se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu 123

RECENZE A ANOTACE

Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením
na otázky aktivní legitimace 139

Musíš znát ... Pozemkové právo a právo životního prostředí 142

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů srpen – prosinec 2017 145

Sbírka mezinárodních smluv červenec – prosinec 2017 148

INFORMACE O ČASOPISU 150

POKYNY PRO AUTORY 152

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 155

☛ **TABLE OF CONTENTS No. 4/2017 (46)** ☚

EDITORIAL

Vojtěch Stejskal

End of the 2017, a year of bad and good news for environmental law 7

MAIN TOPICS

Milan Damohorský

Quarter of one Hundred Years of the Czech Nature and Landscape Protection Act 11

Petra Jánošíková

Tax Law Aspects of Environmental Protection: Road Tax 20

Eliška Dvorská

Recent amendments to the legal regulation in the area of environmental impact assessment of projects 38

Jiří Vodička, Ilona Jančářová

Alternative fuel vehicles. Are we ready for them? 60

Dominik Andreska, Jan Andreska

50 years since the prohibition of hunting birds of prey with an eagle-owl (*Bubo bubo*) in 1967 79

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

Vojtěch Vomáčka

EU remains roundup ready and the Court of justice clarifies the rules for public participation 106

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

Ondřej Vícha

The review of generally binding ordinances of municipalities related to the protection of the environment in the current case law of the Constitutional court of the Czech Republic 123

THE REVIEWED PUBLICATIONS

Case law of the Supreme Administrative Court in matters of judicial control of spatial planning documentation 139

You must know... a practical handbook – overview of the most important case law of land law and environmental law for the period 2014–2016 142

NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The Statute Book of the Czech environmental legislation August – December 2017 145

The Statute Book of the international agreements July – December 2017 148

THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”

Basic information 150

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements 152

PRINCIPLES OF THE PEER-REVIEW PROCEEDINGS 155

◀ ÚVODNÍK ▶**SKONČIL ROK ŠPATNÝCH A DOBRÝCH ZPRÁV PRO OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

skončil rok 2017, rok zásadních změn na české politické scéně i v právu životního prostředí. Otevíráte 46. číslo časopisu České právo životního prostředí. Slušelo by se nejprve připomenout, co zásadního bylo za uplynulý rok přijato v legislativním procesu. Přes několik pozitiv, jako je například přijetí zákona č. 123/2017 Sb., kterým došlo mimo jiné k nové úpravě národních parků, či zákona č. 255/2017 Sb., kterým došlo k ukončení provozu zařízení k chovu kožešinových zvířat na území ČR, to byl rok spíše oslabování pozicí orgánu ochrany životního prostředí (díky změnám zákonů o ochraně přírody a krajiny a o posuzování vlivů na životní prostředí) a především oslabování pozice veřejnosti v řízeních, které se dotýkají jejich práv. O nejhrubším zásahu do základních lidských práv (zákonem č. 225/2017 Sb.) od listopadu 1989, především díky aktivitě bývalé ministryně pro místní rozvoj Karly Šlechtové (Hnutí ANO) a poslance Jaroslava Foldyny (ČSSD) a pasivitě ministra životního prostředí Richarda Brabce (Hnutí ANO) jsme psali na stránkách našeho časopisu již v minulých číslech. V tomto čísle se tomuto tématu věnujeme rovněž, například prof. Milan Damohorský na str. 14, nebo Mgr. Eliška Dvorská na str. 54-55. Uvidíme, jak se postaví Ústavní soud (pravděpodobně v roce 2018) k ústavní stížnosti proti změně § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Naděje a víra ve spravedlnost zatím stále ještě trvá.

Ústavní soud ČR nás letos alespoň malinko potěšil. Nálezem Ústavního soudu (publikovaný pod č. 313/2017 ve Sbírce zákonů) ze dne 18. července 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 369/2016 Sb., byla zamítnuta stížnost na novou právní úpravu spočívající v možnosti kontroly kotlů pro vytápění soukromých rodinných domů, chat a chalup. Ústavní soud ČR interpretoval čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. O dalších nálezech doporučuji si přečíst rubriku Z judikatury Ústavního soudu ČR.

Z hlediska environmentální politiky lze rozhodně přivítat, že Česká republika konečně v roce 2017 ratifikovala Pařížskou klimatickou dohodu. Ve Sbírce mezinárodních smluv vyšla v anglickém a českém jazyce v částce 34 pod číslem 64/2017 Sb.m.s. V rubrice našeho časopisu uvádějící přehled nové legislativy za poslední čtvrtrok

si můžete všimnout i dalších mezinárodních dohod. Smutná zpráva přišla z EU. Komise přijala koncem roku přes odpor skoro půldruhého milionu občanů EU návrh na pětileté prodloužení licence k užívání glyfosátu v zemědělství, přestože jej Světová zdravotnická organizace označila za karcinogenní látku již v roce 2015. Více si přečtete v rubrice Komentovaná judikatura SDEU.

A o čem si přečtete dál v našem nejnovějším čísle?

V rubrice Téma připomínáme především 25. výročí přijetí zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Příspěvků se ujal jeden z pamětníků tehdejšího legislativního procesu, prof. Milan Damohorský. Dále otevíráme (doufejme) seriál článků, zabývajících se ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Petra Jánošíková se věnuje v prvním díle silniční dani, samozřejmě ve vazbě na ochranu životního prostředí. Aktuální změny v legislativě posuzování vlivů na životní prostředí rozebírá Eliška Dvorská. Brněnští kolegové Jiří Vodička, Ilona Jančářová přinášejí pohled na právní úpravu provozu vozidel na alternativní pohony. Poprvé v historii našeho časopisu přinášíme i příspěvek, jehož spoluautoři jsou otec a syn, konkrétně Dominik a Jan Andreskovi, připomenou nám další pozitivní výročí v oblasti ochrany přírody. Článek připomíná opomenuté, ale významné výročí ochrany přírody v Čechách – 50 let od zákazu lovu dravých ptáků na výrovce v roce 1967. Autoři se tématu ochrany dravců věnují z ornitologického, environmentálního i právního hlediska. V 46. čísle našeho časopisu nechybí ani tradiční rubriky k judikatuře Ústavního soudu ČR a Soudního dvora EU, které tak pěkně vedou Ondřej Vícha a Vojta Vomáčka.

Přeji Vám příjemné čtení.

Vojtěch Stejskal

šéfredaktor



EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 4/2017 (46) deals with the following hot issues and main themes.

Prof. Milan Damohorský deals with the preparation, enforcement and valid actual text of Nature and Landscape Protection Act (No. 114/1992 Coll.), after 25 years of existence. There is description of historical consequence as well as relations with other substantive acts – construction act, forest act, fishing and hunting acts etc. Special attention is given to the delictual (especial penal) liability in this domains. Last but not least is the article focused on the system of nature conservation authorities and their competencies, especially in the everyday practice.

JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D., focuses on the road tax from the financial law and environmental law point of view. Road tax as property tax is part of the taxation system of the Czech Republic. It is a traditional historic tax relating to the ownership or possession of a vehicle and constitutes an additional element of the tax system. Its history, in a different form as motor vehicle tax, has been traced since the time of the violent development of the automotive industry and transport at the 1st half of the 20th century.

Mgr. Eliška Dvorská focuses on the recent amendments to the Act No. 100/2001 Coll. and the main changes introduced in the area of the environmental impact assessment of projects (EIA). The paper deals with the recent dynamic development of the legislation and addresses specific issues related to the new legal tools, and it identifies possible problems related to the application of the new legal regulation.

Mgr. Jiří Vodička and Doc. Ilona Jančářová in the article reacts on current global trend in the form of subsidising alternative fuel vehicles. Text analyses existing legal framework of infrastructure which is necessary for increase in quantity of alternative fuel vehicles. It focuses on economic instruments in the form of financial subsidies respectively which are offered by particular ministries. The object of this article is not only to introduce each economic instrument but also analysis of their suitability and introduction of other possible solutions which could be used to increase quantity of alternative fuel vehicles in the Czech Republic. Article points out possible perils which are connected with subsidising these kinds of vehicles, focusing especially on electric vehicles.

Dominik Andreska and Jan Andreska commemorates a neglected anniversary in the history of environmental protection in Czechia – 50 years since the prohibition of hunting birds of prey with an eagle-owl (*Bubo bubo*) in 1967. Hunting birds with an eagle-owl as bait (called *výrovka* in Czech) took advantage of the natural hostility of daytime birds towards owls. The article provides an overview on the topic from an environmental as well as legal point of view. Finally, yet importantly, development following the prohibition of *výrovka* is discussed, along with an overview of contemporary legal protection of birds of prey and the threats they face today.

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 judgements of the Constitutional Court of the Czech Republic, or the peer-review of the new books from environmental law.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief

◀ TĚMA ▶

ČTVRTSTOLETÍ ČESKÉHO ZÁKONA
O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY*Milan Damohorský***Úvodem¹**

Ve svém příspěvku bych se rád, jako „přímý účastník“, věnoval vzniku, existenci a konečně i budoucnosti zákona o ochraně přírody a krajiny, od jehož přijetí a vstoupení v účinnost uplynulo právě v roce 2017 čtvrtstoletí. Nechci tentokrát psát pojednání ryze vědecké a odborné, kterých byla na toto téma v posledních letech napsána celá řada, včetně několika více či méně povedených komentářů, ale spíše do jisté míry podat svědectví o právním a společenském kontextu jeho přípravy, vzniku, prosazování, novelizování, „ostřelování“ a konečně i učinit závěrem alespoň několik úvah z pohledu *de lege ferenda*. Podávám tudíž toto do značné míry sepsané svědectví „orální historie“.

Příprava a projednávání zákona o ochraně přírody a krajiny

Rozhodnutí o přijetí nového zákona o ochraně přírody a krajiny padlo hned v roce 1990, kdy byl tento úkol zařazen mezi přípravu několika základních zákonů na úseku ochrany životního prostředí, které bylo třeba napsat zcela nově a moderně. Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody byl v té době již značně zastaralý a nefunkční a navíc byl založen na vylučném vlastnictví a roli státu (socialistického) v ochraně přírody. Navíc v něm vůbec nebyly obsaženy jak obecné instituty ochrany přírody jako celku, tak v podstatě vůbec ne krajina a její ochrana.

První návrh přímo paragrafovaného textu zákona byl sepsán již v průběhu roku 1990 na tehdy nedávno vzniknuvším Ministerstvu životního prostředí, které v tom roce vedl ministr RNDr. Bedřich Moldan, CSc. V tehdejší českém parlamentu České národní radě však (myslím hlasy tehdejší Strany národních socialistů?) byla zamítnuta žádost o výjimku pro přímé projednání rovnou paragrafovaného znění návrhu zákona, tudíž všechno bylo v legislativním procesu vráceno o dlouhé kolo zpět, tedy k přípravě, napsání a projednání zásad zákona. To šlo docela lehko, protože se jen skupiny paragrafů spojovaly a zevšeobecňovaly. Každopádně to však nějaký čas ubralo. Paradoxně však naopak vznikly ještě

¹ Tento příspěvek byl zpracován v rámci programu Univerzity Karlovy Q 16 Environmentální výzkum.

možnosti některé problémy v průběhu roku 1991 dořešit a do konečného návrhu zákona doplnit.

Inspiračními zdroji a prameny v přípravě nové právní úpravy v té době byly zejména právní úpravy sousedních zemí (Německa, Rakouska a Polska), ale i dalších zemí evropských (Velká Británie apod.), ale v té době i do jisté míry též Ruska vzhledem ke špatné dostupnosti literatury. Uvědomme si, že neexistoval internet a mezinárodní obchod s odbornou literaturou se teprve pomalu rozbíhal. Právní předpisy nebyly zdaleka tak snadno dostupné, jak je tomu dnes. Ve mnoha případech byla též čerpána inspirace přímo z praxe a do jisté míry byly předvídaný hlavní směry a parametry budoucího vývoje (masivní změny vlastnických vztahů, otevření se ČR ve vztahu k zahraničí, větší zájem veřejnosti o informace a účast občanských sdružení v rozhodovacích procesech atd.).

Autorský kolektiv byl tvořen několika právníky a přírodovědci, přičemž jeho hlavním vedoucím a autorem byl tehdejší náměstek ministra životního prostředí pro právo a legislativu JUDr. Svatomír Mlčoch (dnešní českobudějovický advokát). Dalšími členy byli JUDr. Zuzana Bílková z právního odboru MŽP, Ing. František Urban, RNDr. Milan Rivola – oba z odboru ochrany přírody MŽP a konečně i JUDr. Milan Damohorský z Právnické fakulty UK a MŽP. S týmem však velice úzce spolupracovala celá řada pracovníků státní správy a ochrany přírody, a to zejména na dílčích otázkách. V celém týmu vládla velmi tvůrčí a přátelská atmosféra, a to po celou dobu přípravy a projednávání návrhu zákona.

Parlamentní a politická podpora pak byla zajištěna a vytvářena zejména tehdejšími poslanci ČNR RNDr. Janem Květem, RNDr. Martinem Bursíkem a RNDr. Bedřichem Moldanem, CSc., ale i řadou dalších zákonodárců. Vše koordinoval a hnal silou svojí vůle druhý ministr životního prostředí ČR Ing. Ivan Dejmál.

Zpracovatelský kolektiv dobře věděl, že nemá příliš času a že přijetí zákona se musí stihnout do poloviny roku 1992 (v červnu byly parlamentní volby), když bylo jasné, že dojde k podstatnějším politickým změnám od revolučního nadšení k ryze ekonomickým a finančním zájmům. Nakonec bylo dosaženo přijetí zákona dne 19. února 1992 v pozdních odpoledních hodinách, na což si živě vzpomínám, neboť jsem myslím seděl s ředitelem NP Podyjí Ing. Tomášem Rothroekem a dalšími na galerii dnešní Poslanecké sněmovny PČR, tehdejší České národní rady.

Poměrně velký tlak byl ještě při meziresortním projednání a přijetí prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu, což se nakonec podařilo a vyhláška (č. 395/1992 Sb.) byla poměrně včas (jen několik dní po nabytí účinnosti zákona) přijata, publikována a vstoupila v účinnost. Velkou výhodou oné doby byl fakt, že zákon zpravidla měl vždy jen jeden prováděcí předpis, tedy jednu společnou vyhlášku. Nepostupovalo se tedy současným přístupem, kdy jeden zákon má celou řadu prováděcích norem.

To považuji za krok zpět. Současný zákon o ochraně přírody a krajiny však má již několik prováděcích právních předpisů. Ty však byly přijaty až později.

Po zveřejnění znění zákona probíhala na různých úrovních školení k jeho praktickému prosazování, jichž jsem se též zúčastnil. Zdůrazňuji, že výhodou oné doby byla jak relativní nezávislost a samostatnost správ CHKO (dnes bohužel sjednocených, pohlcených a kontrolovaných obří Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR), tak i to, že většinu obecného výkonu státní správy vykonávaly odborně poměrně fundované a politicky víceméně nezávislé okresní úřady. Ty byly na počátku 3. tisíciletí zrušeny a nahrazeny zčásti obecními úřady obcí s rozšířenou působností a zčásti krajskými úřady, což považuji za značný regres. Tyto orgány jsou politicky daleko více ovlivňovány z pozice obecních i krajských zastupitelstev a časem se vesměs proměnily v ryzí byrokracii, bez pozitivního vztahu k věci.

Základní filosofie, přístupy a struktura zákona byly vymezeny již v jeho úvodu. Zákon byl členěn původně do osmi částí. Obsahovaly obecnou a zvláštní ochranu přírody a krajiny a ta zvláštní pak byla dále dělena na územní a druhovou. Ochrana evropská byla do zákona vnesena až velkou „euronovelou“ v roce 2004 a zákon se tak rozrostl z původních osmi na devět částí.

V historickém vývoji tak šlo o jakýsi „opačný gard“ než v minulosti při přijetí zákonů o ochraně přírody a krajiny v ČR a SR. V roce 1955 přijala SNR zákon č. 1/1955 Sb. SNR, o štátnej ochrane prírody a až po několika měsících byl přijat zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, platný pro území ČR. V tomto případě byl nejprve přijat v roce 1992 český zákon o ochraně přírody a krajiny a až v roce 1994 byl přijat obdobný zákon slovenský.² Ten se však v mnoha ohledech lišil od zákona českého a nebyl tak již zrcadlovým překladem, jak tomu bylo v letech padesátých.

Novelizace, změny a vývoj zákona o ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny byl do současnosti již 39 krát novelizován, a to několikrát výrazně a jednou pak opravdu zásadně, přesto si udržel svoji základní strukturu i funkčnost. Je pozoruhodné a potřebné uvést, že do roku 2000 bylo novelizací jen 7, zatímco od tohoto roku jich přibýlo až dosud již 32.

V prvních letech po přijetí zákona byla dominantní snaha ponechat zákon co nejdéle beze změny a zbytečně ho neotevírat. Toto úsilí se poměrně dosti dlouho dařilo, a to až do roku 2000, kdy došlo jen k několika menším a nikoliv fatálním novelizacím. Po roce 2000 však již docházelo k častějším a větším novelizacím a změnám zákona, ať již k přímým, ale častěji vyvolaným jinými předpisy na úseku správního práva či práva životního prostředí (stavební právo, přestupkové právo atd.).

² Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

Velká „euronovela“ zákona o ochraně přírody a krajiny pak byla přijata v roce 2004. Byla motivována nezbytnou potřebou harmonizovat českou právní úpravu s komunitárním právem, a to těsně před vstupem ČR do EU. Jednalo se zejména o právní pokrytí závazků ze směrnic na úseku ochrany přírody a biodiverzity, z nichž dominantními rozhodně byly směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Transpozice se poměrně povedla, a to v tom, že vše bylo včleněno do stávajícího zákona. Byla však dle mého názoru až příliš rozsáhlá a mnohdy nadbytečně novelizovala i řadu dalších ustanovení zákona. Autorský kolektiv pod vedením tehdejšího náměstka ministra životního prostředí doc. RNDr. Ladislava Mika, Ph.D., RNDr. Aleny Vopálkové a Mgr. Hany Borovičkové se snažil poněkud zviditelnit až příliš podrobnou a mnohdy nadbytečnou právní úpravou. Psal tak do jisté míry nový zákon. Řada ustanovení z této novely by dle mého názoru spíše náležela jen do prováděcích právních předpisů.

Pozitivem tedy bylo, že komunitární právo napomohlo udržení zákona, negativem však bylo jeho přílišné rozrůstání a „zaplevelení“ zbytečnými ustanoveními. To však byl a je do značné míry negativní syndrom doby i současné fáze vývoje veřejného práva nejen v České republice, ale v celé Evropské unii.

V roce 2017 byla (přes vrácení vládního návrhu Poslanecké sněmovně Senátem PČR a posléze i přes veto prezidenta republiky) přijata poměrně velká novela zákona k nové úpravě ochrany a zonace národních parků. Její snahou bylo nepřipustit samostatné řešení problematiky národního parku Šumava zvláštním zákonem, který by jistě byl takovým jádrem sporu, že by mohl ohrozit dvě základní pozitivní charakteristiky Šumavy – nezastavěnost a lesnatost. Tato novela, jakkoliv byla velmi mediálně sledována, není zase až tak významná pro ochranu přírody a krajiny jako celku (s výjimkou právě území národních parků), protože územně na většinu teritoria ČR v podstatě nedopadá.

Naopak fatální dopady mají změny vyvolané velkou novelou stavebního práva v přijatou v roce 2017 s účinností k počátku roku 2018, a to zejména pokud jde o § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, která rozsáhlým, drastickým a zpátečnickým způsobem omezila účast veřejnosti (spolků) v řízeních, jimiž může být ochrana přírody a krajiny ovlivněna. V současné době netrpělivě očekávám, jak dopadne řízení o ústavní stížnosti podané v této věci skupinou senátorů Senátu PČR k Ústavnímu soudu. Jako *amicus curiae* jsem si dokonce dovolil se z vlastní iniciativy Ústavnímu soudu k této věci odborně právně i morálně vyjádřit. Každopádně jde o dosud nejširší omezení již nabytých občanských práv v České republice po roce 1989.

Související a prováděcí právní předpisy

V tomto pojednání je třeba zdůraznit hlavní změny právního řádu, ke kterým v období po roce 2000 v České republice ve vztahu k ochraně přírody a krajiny došlo. Jednalo se zejména o přijetí zcela nového správního řádu a nedávno i zákona o odpovědnosti za přestupky.

Původní stavební zákon byl nejen novelizován, ale opět po roce 2000 byl dokonce přijat zcela nový stavební zákon. Ten byl navíc již několikrát podstatným způsobem novelizován, takže jde spíše o nové verze stavebního práva. Nové stavební právo a jeho změny vždy „brutálním způsobem“ zasáhlo mnoho dalších souvisejících speciálních zákonů, včetně zákona o ochraně přírody. O „brutálnosti“ mluvím proto, že resort Ministerstva pro místní rozvoj v podstatě nikdy nebral nějaký větší ohled na jiné zákony a jimi chráněné zájmy a vše tvrdě podřídil jen ekonomickému a stavebnímu rozvoji. Tak by tomu v demokratickém státě s trvale udržitelným rozvojem rozhodně nemělo být. Nicméně stalo se tak nejen zněním nových stavebních norem, ale i často s nimi paralelně přijatými změnovými zákony.

Další poměrně výrazné změny po roce 2000 přineslo nejen přijetí nového správního řádu (pokud jde o proceduru), ale i českého přestupkového práva (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky). Poměrně značným novem je pak zejména institut opatření obecné povahy dle správního řádu, který začal být v právní úpravě ochrany přírody dosti využíván.

Stavební zákon od roku 2006 zaznamenal několik velmi podstatných prímých, ale hlavně zprostředkovaně vyvolaných změn nejen do právní úpravy ochrany přírody a krajiny, ale i do stavu přírody ČR jako takového. Zejména poslední velká novela z roku 2017 přinesla výrazné změny k horšímu. Resort Ministerstva životního prostředí by si již neměl do budoucna nechat líbit, aby jiné resorty (zde Ministerstvo životního prostředí) takto masivně měnily jeho základní složkové zákony, protože se tak v podstatě stává bezzubým.

Naopak velmi pozitivní změny po roce 2000 lze zaznamenat ve vztahu k ochraně přírody a krajiny v trestním právu. Přijetím jak nového trestního zákoníku, tak i zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim přineslo nejen nové skutkové podstaty trestných činů proti ochraně přírody krajiny a biodiverzitě, včetně té chráněné mezinárodními úmluvami, ale rozšiřuje i rejstřík ostatních trestných činů, zejména těch, které jsou obsaženy v hlavě VIII Trestné činy proti životnímu prostředí. Ačkoliv jádro deliktů odpovědnosti je i nadále založeno na odpovědnosti správní za přestupky (jak fyzických, tak nově i právnických osob a fyzických osob podnikajících), je jistě dobře, že jako pojistka *ultima ratio* trestní právo tyto skutkové podstaty již obsahuje, a to po novele zákona i pokud jde o právnické osoby.

Komentáře a úvahy *de lege ferenda*

V průběhu let se o komentáře či poznámkové výklady zákona o ochraně přírody a krajiny pokusila s různou mírou úspěšnosti celá řada autorů, a to jak jednotlivci, tak zejména autorské kolektivy. Osobně jsem od 90. let 20. století napsal pět různých komentářů, někdy však vydaných ve dvou aktualizovaných vydáních (viz prameny literatury níže). Dle mého názoru dopadla v celkovém srovnání výrazně lépe díla autorských kolektivů, než jednotlivců (J. Prchalová, V. Stejskal), kteří zpravidla vidí celou problematiku příliš jednostranně jen z pohledu státního úředníka či akademika a chybí jim tudíž celkový kolektivní přístup, nadhled, kritičnost i zpětná vazba. Za velmi podařené naopak považuji oba komentáře vznikající kolem pedagogů Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, ať již šlo o nejstarší komentáře kolektivů pod vedením M. Pekárka či nejnověji V. Vomáčky. Judikatura je v těchto dílech více či méně povedeně uchopena a zpracována. Jejich využití může být velmi rozličné, podle profilu adresáta.

Komentáře právě tohoto, ale i jiných zákonů, mají dle mého názoru nejen značný význam pro interpretaci a aplikaci práva, ale ve stále větší míře i jako základní pramen kritického poznání pro novelizace a tvorbu nových zákonů a dalších právních předpisů. Také v tomto ohledu pak vycházejí díla autorských kolektivů výrazně lépe než díla, byť nadšených, jednotlivců. Hlavní a významnější komentáře, lze najít ve výčtu literatury k tomuto mému příspěvku (viz níže).

Domnívám se, že v současné době není strategické ani taktické zákon o ochraně přírody a krajiny nějakým výraznějším způsobem měnit. Po peripetích posledních let by měl být spíše ponechán v klidu, aby si nová právní úprava mohla tzv. „sednout“. Na druhé straně pokud Ústavní soud nezruší změny v § 70 zákona, pak by bylo vhodné se při každé nejbližší možné příležitosti v Parlamentu ČR pokusit načíst buď uvedení ve status quo nebo ještě lépe podstatněji rozšířit práva občanů, spolků a obcí, a to s odkazem na Ústavu, Listinu i Aarhuskou úmluvu. Zkusit se to musí! Je namístě zde jednat velmi ofenzivně.

Více změn však můžeme jistě očekávat v tzv. právním okolí, než ve vlastním právu ochrany přírody. Zde je třeba navrhované změny pečlivě sledovat, a to zejména v připomínkovém meziresortním řízení, ale i na úrovni Legislativní rady vlády, a hned je „odstřelovat“ pokud nastanou a mohou představovat ohrožení naší ochrany přírody a krajiny. Mám tím na mysli zejména změny vodního, stavebního, lesního, mysliveckého a rybářského práva, ale i řadu zákonů obecnějších, které na první pohled nemajících nic do činění s ochranou přírody a krajiny.

Zákon by ve vzdálenější a příhodné době bylo třeba zjednodušit a zeštíhlit, provést revizi ochranných podmínek (základních i bližších), ale hlavně doplnit vazby na plánovací nástroje. Využity též v podstatě nejsou ekonomické nástroje

zejména negativní stimulace (například zavedení poplatků za kácení dřevin rostoucích mimo les). Námětů a možností je zde celá řada.

Závěrem

Pokud tedy shrnu výše uvedené, pak mohu konstatovat, že zákon o ochraně přírody a krajiny za více než 25 let svojí existence splnil a i nadále plní svoji společenskou funkci a historickou roli, a to jak v převedení socialistické a ne vždy plně funkční státní ochrany přírody na širší a celospolečenskou ochranu přírody a krajiny jako takové, ale i v bránění či „odstínění“ těch megalomanských záměrů, které by fatálně mohly zničit významné části české, moravské a slezské přírody.

V devadesátých letech byl dokonce na čas považován za jednu z nejmodernějších, nejkonceptnějších a nejprogresivnějších norem v ochraně životního přírodního prostředí v Evropě a do jisté míry i ve světě. Četné novelizace i společenský a právní vývoj v jiných zemích, však toto jeho postavení poněkud oslabily.

Přesto lze právě této normě popřát, aby byla zachována i pro další čtvrtstoletí.

O autorovi:

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., vedoucí katedry práva životního prostředí a proděkan pro zahraniční záležitosti na Právnické fakultě UK, je spoluautorem brněnských komentářů zákona o ochraně přírody a krajiny z let 1995 a 2000.

Použitá literatura

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

Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha, C. H. Beck, 2005.

Miko, L. – Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2007.

Mlčoch, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny. Ochrana přírody č. 2/2012, str. 16-17.

Mlčoch, S.: Dvacet pět let zákona na ochranu přírody a krajiny. Ochrana přírody č. 3/2017, str. 2-5.

Stejskal, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2016.

Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: komentář a prováděcí přepisy podle stavu k 1. 1. 2006. Praha, Linde, 2006.

Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Iuridica Brunensia, Brno 1995.

Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno, Masarykova univerzita, 2000.

Vomáčka, V. – Knotek, J. – Hanák, J. – Dienstbier, F. – Průchová, I.: Zákon o ochraně přírody a krajiny : komentář. Praha, C. H. Beck, 2018.

**QUARTER OF ONE HUNDRED YEARS OF THE CZECH NATURE
AND LANDSCAPE PROTECTION ACT****Abstract**

The article deals with the preparation, enforcement and valid actual text of Nature and Landscape Protection Act (No. 114/1992 Coll.), after 25 years of existence. There is description of historical consequence as well as relations with other substantive acts – construction act, forest act, fishing and hunting acts etc. Special attention is given to the delictual (especial penal) liability in this domains. Last but not least is the article focused on the system of nature conservation authorities and their competencies, especially in the everyday practice.

Key words

Nature conservation, landscape protection. History and presence of the Czech nature conservation. Legal consequences.



DAŇOVĚPRÁVNÍ ASPEKTY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ SILNIČNÍ DAŇ

JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.

1. Úvod

Přímé daně v České republice se člení na daně důchodového typu, reprezentované daní z příjmů fyzických a právnických osob (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a majetkového typu, kam patří daň z nemovitých věcí (zákon č. 338/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a daň z nabytí nemovitých věcí (zákonné opatření Senátu ČR č. 340/2013 Sb.). Z praktických důvodů se mezi majetkové daně zahrnuje i daň silniční¹, která však není typickou majetkovou daní, byť se jí zejména použitou daňovou technikou podobá (zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční ve znění pozdějších předpisů).

Cílem stati je právní analýza silniční daně a zodpovězení otázky, zdali tato daň přispívá k ochraně životního prostředí a zdali má své místo v daňovém systému, či je již neefektivní ji vybírat. Časově je zkoumáno období 1918–2017. Teritoriálně je předmětem zkoumání především území České republiky.

Při zpracování autorka vycházela především z příslušných právních předpisů ve stavu k 1. srpnu 2017.

Z hlediska metodologického byly použity metody komparace, deskripce a právní analýzy.

2. Daně a životní prostředí

Koncem 60. let 20. století dochází ke změně postoje společnosti k problematice životního prostředí. Pozornost člověka se poprvé zaměřuje na vztah ekonomiky

¹ RADVAN, M. a kol. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 509 s. ISBN 978-80-210-4732-2, s. 369; obdobně BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7, s. 241; JÁNOŠÍKOVÁ, P.; MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 492s. ISBN 978-80-7380-639-2, s. 356; JÁNOŠÍKOVÁ, Petra a kol. *Daňové právo de lege lata*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-503-6, s. 109; viz také rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2006, č. j. 2 Afs 101/2005-67, kdy silniční daň upravená zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční, představuje přímou majetkovou daň. To mimo jiné znamená, že ke zdanění dochází bez ohledu na skutečnost, zda příslušné vozidlo bylo či nebylo ve zdaňovacím období užíváno. Oproti tomu srovnej VANČUROVÁ, A.; LÁCHOVÁ, L. *Daňový systém ČR 2014*. 392 s. Praha: Vox, 2014. ISBN 978-80-87480-23-6, s. 259, kdy silniční daň je řazena podle klasifikace OECD do skupiny daní ze spotřeby nebo užívání vybraných výrobků.

a životního prostředí. V souvislosti s tím jsou zřizována ministerstva životního prostředí a vznikají první tzv. politiky životního prostředí.²

Politika životního prostředí je základním dokumentem v oblasti životního prostředí, která se snaží o optimalizaci vztahů mezi makroekonomickými cíli a kvalitou životního prostředí.³

Základním cílem, který si tato politika klade, je uchovat a vylepšit kvalitu životního prostředí, života a lidského zdraví a zároveň respektovat požadavky udržitelného rozvoje. Politika životního prostředí vychází z obecně platných principů, kterými jsou:⁴ princip trvale udržitelného rozvoje, princip prevence, princip znečišťovatel platí a princip subsidiarity. Cíle této politiky jsou státními orgány prosazovány pomocí k tomu určených nástrojů: administrativních, ekonomických, právních a ostatních. Tyto nástroje ovlivňují v různých formách chování ekonomických subjektů a vztahy mezi ekonomikou a životním prostředím. Nástroje politiky životního prostředí mohou působit v několika rovinách, a to tak že:⁵ ovlivňují objem a strukturu spotřebovávaných přírodních zdrojů, redukuje tok odpadů ekonomické činnosti a emisí do prostředí, podporují opakované užívání výstupů ekonomické činnosti a recyklaci a usilují o obnovení asimilační schopnosti životního prostředí. Mezi ekonomické nástroje politiky životního prostředí patří podle klasifikace OECD:⁶ poplatky za znečišťování životního prostředí; poplatky za využívání přírodních zdrojů; uživatelské poplatky; daně; daňová zvýhodnění; granty, dotace, dary; výhodné půjčky, garance; úlevy; depoziční refundační systémy a další tržně orientované nástroje.

Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020⁷ vymezuje plán na realizaci efektivní ochrany životního prostředí v České republice do roku 2020. Zaměřuje se hlavně na oblast ochrany a udržitelného využívání zdrojů, ochrany klimatu a zlepšení kvality ovzduší, ochrany přírody a krajiny a bezpečné prostředí.

² ŠAUER, Petr. *Základy ekonomiky životního prostředí*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 2008. 115s. ISBN 978-80-86709-13-0, s. 14.

³ VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 106 s. ISBN 80-210-3654-0, s. 27.

⁴ HÁJEK, Milan. Cesty k efektivnější politice životního prostředí. In ŠČASNÝ, Milan. *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 44-61. ISBN 80-86732-00-2, s. 48 a 60.

⁵ ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1997. 74 s. ISBN 80-7067-737-6, s. 12-13.

⁶ ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. Ekonomické nástroje v politice životního prostředí v ČR. In MOLDAN, Bedřich a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha: Karolinum, 1997. 307 s. ISBN 80-7184-434-9, s. 47-48.

⁷ Ministerstvo životního prostředí ČR [online]. 2017. [cit. 2017/08/01] Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020. Dostupné z WWW: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf).

Provoz dopravních prostředků produkuje velké množství znečišťujících látek a zatěžuje obyvatele hlukem nebo vibracemi. Je významným zdrojem emisí skleníkových plynů a dalších škodlivin zejména CO₂, CO a NO_x. Životní prostředí však poškozují i výstavba a provoz dopravní infrastruktury a také produkce odpadů z dopravního průmyslu (autovraky, pneumatiky, oleje). Dalším negativním vlivem je i obrovská spotřeba energie, která je v automobilovém průmyslu získávána spalováním fosilních paliv, která jsou podle trvale udržitelného rozvoje řazena mezi neobnovitelné zdroje energie.

Předcházet těmto negativním vlivům lze pomocí zlepšení technologií nebo regulace a řízení dopravy (ekologické daně, zpoplatnění komunikací, EURO normy, normy ke snížování emisí CO₂, environmentální zóny, zóny s omezenou dopravou, zóny bez aut, carsharing aj).

Specifickým problémem ČR v oblasti dopravy je zastaralý a tudíž z hlediska spotřeby a emisí náročný vozový park vozidel a nevyhovující dopravní infrastruktura způsobená nadměrným dopravním zatížením center měst a obcí s negativním dopadem do emisní situace a hlučnosti v daných místech.

V rámci stati bude zpracovávána daň silniční optikou ekonomického a právního nástroje politiky životního prostředí.

3. Silniční daň de lege historia

Československý stát vznikl v roce 1918 na troskách Rakouska-Uherska zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. Tímto zákonem byla přijata zároveň i doposud platná úprava daní včetně daňového systému.⁸

Zákon č. 116/1927 Sb., o silničním fondu, zřizoval tento státní fond při ministerstvu veřejných prací za účelem zlepšení dopravní infrastruktury (silnic a tratí). Příjmem tohoto fondu byly běžné příjmy a zápůjčky. Mezi běžné příjmy patřil příjem z daně motorových vozidel a dávka z jízdného za osobní dopravu autobusy; polovina poplatků za povolení k dovozu minerálních olejů a polovina cla z dovozu minerálních olejů; cla na dovoz pneumatik (duše, pláště) a plných a komorových pryžových obručí.

Samotná daň z motorových vozidel byla poprvé upravena v zákoně o silničním fondu v ustanoveních § 8 až 24.

⁸ Více JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21st century. In RADVAN, Michal (ed.) *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015. 388 p. Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia; file no. 515. ISBN 978-80-210-7827-7, p. 89-109.

Dani z motorových vozidel (předchůdkyni silniční daně) podléhala motorová vozidla, jichž se používalo k dopravě po veřejných cestách nebo místech a jež se nepohybovala po kolejích, jakož i jejich vlečné vozy, pokud byly zvlášť pro ně zařízeny. O ekologických aspektech v této prvotní úpravě ani do 80. let 20. století nelze ještě hovořit. Poplatníkem daně byl majitel vozidla, v případě jeho prodeje s výhradou vlastnictví držitel vozidla. Vznikly-li pochybnosti nebo šlo-li o vozidla, s nimiž se podnikaly zkušební jízdy, považoval se za majitele ten, na koho zněla dopravně-policejní značka. Neměl-li majitel bydliště (sídla) v tuzemsku a nepoužíval-li vozidla v tuzemsku sám, byl poplatníkem uživatel vozidla v tuzemsku. Sazba daně byla stanovena pevně. Platila se dopředu před použitím vozidla, a to najednou na rok nebo šest měsíců. Při prvním vyměření daně však vždy do konce běžného pololetí nebo běžného roku. Daň vyměřovalo v Čechách a na Moravě okresní finanční ředitelství, ve Slezsku finanční inspektorát, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi finanční ředitelství, v jehož obvodu mělo vozidlo stálé stanoviště. Zpravidla se daň hradila zvláštními složnými lístky poštovního šekového úřadu. Zákon o silničním fondu, resp. úprava daně z motorových vozidel, byl zrušen zákonem č. 77/1935 Sb., k 1. červenci 1935.

Daň z motorových vozidel byla posléze upravena v zákoně č. 77/1935 Sb., o dopravě motorovými vozidly a jejich zdanění, a to v části druhé v ustanoveních § 57 až 71. Předmětem a základem daně byla motorová vozidla, jichž se používalo k jízdě po veřejných cestách nebo místech a jež se nepohybovala po kolejnicích, jejich vlečné vozy, které byly pro vlek motorovými vozidly zvlášť zřízeny, a evidenční značky přidělené pro účely výrobní, prodejní nebo zkušební, jež nebyly vázány na určité motorové vozidlo. Dani nepodléhaly silniční válce, pojízdné drtiče šterku, motorové pluhy, jízdni kola s pomocným motorem do obsahu válců 0,1 l a motorové vozíky pro invalidy. Daň postihovala vlastníka motorového vozidla a vlečného vozu a při prodeji s výhradou vlastnictví držitele. Pokud vlastník nebo držitel vozidla v tuzemsku neměl bydliště nebo sídlo a nepoužíval-li vozidla sám, poplatníkem byl tuzemský uživatel. Vznikly-li pochybnosti, postihovala daň toho, komu byla přidělena evidenční značka. Sazba daně byla roční a byla stanovena pevně. Povinnost platit daň vznikla použitím motorového vozidla a vlečného vozu k jízdě, a pokud jde o motorová vozidla a vlečné vozy osvobozené od daně podle ustanovení § 59 a 60 zákona, použitím jich k jízdě po zániku osvobození. U evidenčních značek přidělených pro účely výrobní, prodejní nebo zkušební, jež nebyly vázány na určité motorové vozidlo, vznikla povinnost platit daň přidělením evidenční značky. Daň se platila zpravidla zvláštními šekovými výplatními lístky poštovní spořitelny nebo převodem za použití šekových výplatních lístků na účet příslušného finančního úřadu I. stolice, u podniků Československé státní dráhy a Československá pošta za všechna motorová vozidla a vlečné vozy na účet zem-

ského finančního ředitelství v Praze. Tato úprava byla zrušena k 1. říjnu 1942, a to vládním nařízením č. 281/1942 Sb., o dani z dopravy motorovými vozidly.

Poté bylo zdanění motorových vozidel upraveno ve vládním nařízení č. 310/1942 Sb., o dani z motorových vozidel, ze dne 31. července 1942. Daň byla účinná od 1. října 1942. Podle § 1 předmětného vládního nařízení dani podléhalo držení motorového vozidla k jízdě na veřejných cestách včetně i jeho nezákonného používání. Poplatníkem daně byla při držení motorového vozidla, které bylo připuštěno v tuzemském připouštěcím řízení, ta osoba, pro niž bylo motorové vozidlo připuštěno; nebo při držení motorového vozidla, které bylo připuštěno v cizozemském připouštěcím řízení, ta osoba, která motorového vozidla v tuzemsku používala; anebo při nezákonném používání motorového vozidla ta osoba, která nezákonně motorového vozidla používala. Daň se počítala u dvoukolových a tříkolových motorových vozidel a u osobních motorových vozidel (vyjímajíc autobusy) poháněných tekutými palivy podle obsahu válců; nebo u ostatních motorových vozidel podle vlastní váhy motorového vozidla schopného provozu. Sazba byla pevná a diferencovaná. Daň byla splatná v případě, že motorové vozidlo bylo připuštěno k jízdě před vydáním jízdního průkazu motorového vozidla povolovacím úřadem; nebo když motorové vozidlo mělo být po daňovém odhlášení opětne používáno před opětným vydáním jízdního průkazu motorového vozidla povolovacím úřadem; nebo když motorové vozidlo mělo být po nuceném odhlášení opětne používáno před opětným vydáním jízdního průkazu motorového vozidla povolovacím úřadem; nebo když motorové vozidlo se pozměnilo před použitím motorového vozidla v pozměněném stavu; nebo když motorové vozidlo přijelo z ciziny vlastní hnací silou při přestupu hranice anebo v ostatních případech před použitím motorového vozidla. Zdaňovacím obdobím byl jeden rok a daň se platila dopředu. Vládní nařízení znalo a používalo institut osvobození od daně nebo snížení daně, avšak důvody k takové úspoře vycházely z kontextu doby a byly poplatné tehdejšímu režimu nikoliv ochraně životního prostředí. Úprava byla zrušena k 1. lednu 1948 zákonem č. 283/1948 Sb., o všeobecné dani.

Opětovně byla daň z motorových vozidel upravena až v zákoně č. 98/1964 Sb., ze dne 5. června 1964 s účinností od 1. července 1964. Podléhala jí silniční motorová vozidla včetně motocyklů vyjma vozidel státních organizací, vozidel s motorem o obsahu válců nepřesahujícím 50 ccm, jakož i nákladních a jiných užitkových vozidel poháněných dieselovým motorem. Poplatníkem daně byla osoba zapsaná jako držitel v technickém průkazu vozidla nebo v obdobném průkazu vyžadovaném pro vozidla v cizině. Daňová povinnost vznikla přidělením státní poznávací značky a trvala, pokud ji mělo vozidlo přiděleno. Sazba daně byla pevná a vybírala se z motocyklů a jiných motorových vozidel s motocyklovým motorem (včetně motorových tříkolek) podle obsahu válců a také z automobilů podle

obsahu válců. Daň se přiměřeně zvyšovala, nejvýše však na pětinasobek stanovených sazeb z vozidel, která měla trvalé stanoviště v Československé socialistické republice a byla používána k výkonu činnosti nestátních socialistických organizací nebo jiných než socialistických organizací anebo k provozování výtěžné činnosti. Daň spravoval okresní národní výbor, v jehož obvodu bylo motorové vozidlo přihláшено v evidenci dopravního inspektorátu veřejné bezpečnosti. Daň z motocyklů byla splatná najednou nejpozději do 1. března, daň z automobilů ve dvou stejných pololetních splátkách do 1. března a do 1. září. Daň z motorových vozidel byla zrušena zákonným opatřením předsednictva Federálního shromáždění ČSR č. 28/1974 Sb., a to k 1. dubnu 1974.

Zákonem č. 339/1992 Sb., o dani silniční, ze dne 5. května 1992, byla zdaněna silniční motorová vozidla, kolové traktory, přípojná vozidla k silničním motorovým vozidlům a ke kolovým traktorům, měla-li přidělenou státní poznávací značku a byla používána k podnikatelské činnosti. Tento zákon měl nabýt účinnosti dnem 1. ledna 1993, k čemuž však nedošlo, protože do té doby byla přijata nová právní úprava zákonem č. 16/1993 Sb., která nabyla účinnosti právě od 1. ledna 1993 a jež je účinná ve znění pozdějších předpisů dodnes. Zákon č. 339/1992 Sb., byl doslovným předchůdcem dnešní podoby silniční daně, čemuž odpovídá i stejná struktura a systematika úpravy.

4. Silniční daň *de lege lata*

V současné době je silniční daň upravena zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů (dále ZDS),⁹ přičemž jejím účelem je zdanit používání pozemních komunikací v České republice silničními vozidly. Předmětem zdanění je samotné držení vozidla používaného k podnikání a nikoliv příjem plynoucí z jeho podnikatelského využití.¹⁰ Ve své podstatě jde o specifický druh příspěvku držitelů těchto vozidel na budování, údržbu a obnovu silniční sítě.¹¹ Charakteristickým znakem je odstupňování výše tohoto příspěvku v závislos-

⁹ Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění zákona č. 302/1993 Sb., zákona č. 243/1994 Sb., zákona č. 143/1996 Sb., zákona č. 61/1998 Sb., zákona č. 241/2000 Sb., zákona č. 303/2000 Sb., zákona č. 492/2000 Sb., zákona č. 493/2001 Sb., zákona č. 207/2002 Sb., zákona č. 102/2004 Sb., zákona č. 635/2004 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 270/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 246/2008 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 199/2010 Sb., zákona č. 30/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., zákona č. 267/2014 Sb. a zákona č. 63/2017 Sb. (zákon 22 x měněn).

¹⁰ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra a kol. *Daňové právo de lege lata*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2014. 159 s. ISBN 978-80-7380-503-6, s. 109.

¹¹ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 492 s. ISBN 978-80-7380-639-2.

ti na opotřebování vozovek jednotlivými druhy vozidel. Výnos této daně je proto příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury.

Povinnost platit silniční daň podle § 8 ZSD vzniká v kalendářním měsíci, v němž byly splněny rozhodné skutečnosti. Kritériem je zde změna provozovatele v registru vozidel a v technickém průkazu vozidla. Při odpadnutí těchto rozhodných skutečností daňová povinnost zaniká. Výslovně v § 8 odst. 2 ZDS je upraven přechod daňové povinnosti v případě změny v osobě provozovatele vozidla. Původnímu poplatníkovi zaniká povinnost uplynutím kalendářního měsíce, který předchází před kalendářním měsícem vzniku daňové povinnosti novému poplatníkovi.¹²

Předmětem daně silniční podle § 2 ZSD tak jsou: silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla (dále jen „vozidla“), jež jsou¹³ registrovaná v České republice, provozovaná v České republice a používaná poplatníkem daně z příjmů právnických osob s výjimkou používání k činnosti veřejně prospěšného poplatníka daně z příjmů právnických osob, pokud příjmy z této jeho činnosti nejsou předmětem daně z příjmů, nebo poplatníkem daně z příjmů fyzických osob k činnosti nebo v přímé souvislosti s činností, ze kterých plynou příjmy ze samostatné činnosti podle zákona upravujícího daně z příjmů, a vždy nákladní automobily a přípojná vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny registrovaná v České republice.¹⁴

Předmět daně silniční je vymezen i negativně v ustanovení § 2 odst. 4 ZDS. Předmětem daně silniční tak nejsou: speciální pásové automobily a ostatní vozidla podle zvláštního právního předpisu, jakož i zemědělské a lesnické traktory a jejich přípojná vozidla a další zvláštní vozidla¹⁵; a dále vozidla, kterým byla přidělena

¹² Výjimkou je situace, kdy dojde k prodeji vozidla a po změně vlastnictví není již vozidlo používáno pro podnikání. Původní vlastník zde musí uhradit daň silniční i za kalendářní měsíc, ve kterém došlo ke změně vlastnictví.

¹³ Při nesplnění kterékoliv z citovaných podmínek **není vozidlo předmětem silniční daně**.

¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2008, č. j. 7 Afs 64/2008-52. Pro vznik a trvání daňové povinnosti k dani silniční u vozidel s největší povolenou hmotností alespoň 12 tun, určených výlučně k přepravě nákladů a registrovaných v České republice, je irrelevantní, zda jde o vozidla „určená k podnikání“ nebo o vozidla „používaná k podnikání“; tato vozidla jsou předmětem daně silniční vždy (§ 2 odst. 1 věta druhá zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční). Skutečností rozhodnou pro zánik povinnosti k dani silniční je mimo jiné i „neexistence“ uvedeného vozidla, které je registrováno a provozováno v České republice. K tomu postačí, pokud toto vozidlo bude vyřazeno, bez ohledu na to, zda dočasně nebo trvale, rozhodnutím příslušného orgánu z registru silničních vozidel. Rozhodnou skutečností však není okolnost, pokud poplatník daně sám fakticky neprovozuje dotčené vozidlo v průběhu zdaňovacího období, např. pro technickou závadu, resp. dočasnou nezpůsobilost k provozu.

¹⁵ § 3 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

zvláštní registrační značka.¹⁶ Převážně jde o vozidla, která nejsou primárně určena k pohybu na silnici a mají zejména pracovní funkci.

ZDS ustanovení § 3 obsahuje institut osvobození, jež je motivováno nejčastěji veřejnou prospěšností účelu, k němuž je vozidlo používáno, nebo ekologickými aspekty (vozidla na elektrický nebo hybridní pohon, vozidla na zkapalněný ropný plyn, stlačený zemní plyn nebo etanol 85).

Veřejný zájem se projevuje v osvobození od daně u vozidel používaných na vymezené účely, zejména vozidla policie, požární ochrany, zdravotnické, důlní a horské záchranné služby, poruchové služby plynárenských a energetických zařízení. Např. podle ustanovení § 3 ZDS se osvobozují vozidla kategorie L a jejich přípojná vozidla (jednostopá vozidla, vozidla se třemi koly); vozidla diplomatických misí a konzulárních úřadů, pokud je zaručena vzájemnost; vozidla zabezpečující linkovou osobní vnitrostátní přepravu za předpokladu, že ujedou pro tento účel více než 80 % kilometrů z celkového počtu kilometrů jimi ujetých ve zdaňovacím období. Zaplacená silniční daň je daňově uznatelným nákladem u daně z příjmů.

Subjektem daně podle § 4 ZSD je poplatník, který: je jako provozovatel vozidla zapsán v technickém průkazu vozidla;¹⁷ užívá vozidlo, v jehož technickém průkazu je zapsána jako provozovatel osoba, která zemřela, zanikla nebo byla zrušena, anebo vozidlo, jehož držitel je odhlášen z registru vozidel; zaměstnavatel, pokud vyplácí cestovní náhrady svému zaměstnanci za použití osobního automobilu nebo jeho přípojného vozidla, pokud daňová povinnost nevznikla již provozovateli vozidla; osoba, která používá vozidlo registrované a určené jako mobilizační rezerva nebo pohotovostní zásoba a organizační složka osoby se sídlem nebo trvalým pobytem v zahraničí. Pokud je u téhož vozidla **více poplatníků**, platí podle principu solidarity daň **společně a nerozdílně**.

Základ daně silniční je podle § 5 ZSD vyjádřen ve fyzických jednotkách, které se liší podle druhů vozidel, a to: u **návěsů** součet největších povolených hmotností na nápravy v tunách a počet náprav; u **osobních automobilů** (s výjimkou osobních automobilů na elektrický pohon) zdvihový objem motoru v cm³ a u **ostatních vozidel** největší povolená hmotnost v tunách a počet náprav.

Sazba daně je pevná a diferencovaná. Je dána absolutní částkou a diferencovaná podle druhu vozidla. Sazba je upravena společně se snížením, eventuálně zvýšením daně, v ustanovení § 6 ZDS v závislosti na způsobu stanovení základu daně.

¹⁶ § 23 vyhlášky č. 343/2014 Sb. o registraci vozidel, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 5. 2006, č. j. 2 Afs 101/2005-67, kdy poplatníkem daně je provozovatel registrovaného vozidla zapsaný v technickém průkazu, a to i tehdy, pokud již není jeho vlastníkem.

ZDS předpokládá řadu způsobů snížení sazeb, zejména u nových vozidel, u nichž je předpoklad splnění ekologických kritérií. Do konce roku 2007 platilo snížení sazby pro vozidla, která splňovala emisní limity Euro 2 a Euro 3. Tato výhoda byla zrušena a od roku 2008 byly zavedeny nové ekologické prvky, kterými jsou snížené sazby podle data první registrace vozidla.

Základní sazba daně u vozidel se snižuje o 48 % po dobu následujících 36 kalendářních měsíců od data jejich první registrace, o 40 % po dobu následujících dalších 36 kalendářních měsíců a o 25 % po dobu následujících dalších 36 kalendářních měsíců. Tato snížení není možné kombinovat. Nárok na příslušné snížení sazby vzniká počínaje kalendářním měsícem prvé registrace vozidla a končí u téhož vozidla po 108 kalendářních měsících.

Na druhé straně musí osoby – provozovatelé vozidel registrovaných v České republice do 31. prosince 1989 platit o 25 % zvýšenou sazbu daně silniční.

Bez ohledu na datum první registrace se sazba daně u všech vozidel s výjimkou osobních automobilů snižuje o 100 % u nákladních automobilů a přípojných vozidel s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny a méně než 12 tun, pokud jsou tato vozidla používána veřejně prospěšným poplatníkem daně z příjmů právnických osob pouze k činnosti, z níž plynoucí příjmy nejsou předmětem daně z příjmů, nebo jsou tato vozidla používána fyzickou osobou pouze k činnosti, ze které nebo v přímé souvislosti se kterou neplynou příjmy ze samostatné činnosti, anebo se jedná o výcviková vozidla.¹⁸ Obdobně používaná vozidla s hmotností vyšší než 12 tun mají nárok na slevu ve výši 48 %.

Možnost využití 100 % daňového snížení sazby daně se aplikuje pouze v případě kumulativního splnění tří zákonných podmínek, a to: existence odpovídající kategorie provozovaného vozidla, vyloučení jakékoli spojitosti použití takového vozidla s podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činností a existence privilegovaných subjektů nebo činností, k nimž je vozidlo používáno.

V případě, že se jedná o osobní automobil zaměstnance použitý k vykonání pracovní cesty a zaměstnavatel proplácí zaměstnanci cestovní náhrady, je zaměstnavatel oprávněn uplatnit **speciální denní sazbu** daně silniční ve výši 25 Kč za každý započatý den použití automobilu nebo 1/12 roční sazby za každý měsíc, ve kterém se pracovní cesty uskutečnily, bez ohledu na délku jejich trvání. Volba způsobu výpočtu daně, resp. záloh je potom závazná pro každé jednotlivé vozidlo po celé zdaňovací období. Lze ji měnit pouze v daňovém přiznání při dodržení

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2015, č. j. 2Afs 1/2015-49. „Beneficiem snížení daně podle § 6 odst. 9 ZDS nelze uplatnit za situace, jsou-li výcviková vozidla využívána pro výcvik řidičů v rámci podnikatelské činnosti, v přímé souvislosti s ní, resp. k činnosti, z níž plynou zdanitelné příjmy. Nelze proto uvedené ustanovení aplikovat na provozovatele autoškol.“

podmínky, že pro každé jednotlivé vozidlo se může použít pouze jedna z uvedených variant po celé zdaňovací období.

Další ekologické aspekty silniční daně se promítají především do úpravy institutu slev na dani, jejichž cílem je motivovat poplatníky ke snižování negativních dopadů na životní prostředí způsobených rozšiřováním silniční přepravy nákladů, a to formou slevy na dani při přepravě nákladů v kombinované dopravě podle § 12 ZSD. Sleva na dani u vozidla používaného v kombinované dopravě činí při uskutečnění více než 120 jízd ve zdaňovacím období 90 % daně, od 91 do 120 jízd ve zdaňovacím období 75 % daně, od 61 do 90 jízd pak 50 % daně a od 31 do 60 jízd nakonec 25 % daně. Pokud je vzdálenost ujetá po železnici územím České republiky delší než 250 km, započítává se pro účely slevy na dani taková jízda jako dvě jízdy.

Kombinovanou dopravou se rozumí přeprava zboží v jedné a téže přepravní jednotce (velký kontejner, výměnná nástavba, odvalovací kontejner) nebo nákladní automobil, přívěs, návěs s tahačem i bez něho, na které se využije železniční nebo vnitrozemská vodní doprava, pokud úsek po železnici nebo vnitrozemské vodní cestě přesahuje vzdálenost 100 km vzdušnou čarou a pokud její počáteční nebo konečný úsek tvoří přeprava po pozemní komunikaci mezi místem nakládky nebo vykládky zboží a nejbližší železniční stanicí vhodnou k překládce nebo překladištěm kombinované dopravy, či mezi místem nakládky nebo vykládky zboží a vnitrozemským přístavem, jestliže nepřesahuje vzdálenost 150 km vzdušnou čarou. Pokud je vozidlo používáno výlučně k přepravě v počátečním nebo konečném úseku kombinované dopravy, je sleva na dani 100 %.

Nárok na slevu prokazuje poplatník přepravními doklady (nákladovými listy zásilek kombinované dopravy) s potvrzenými údaji překladiště kombinované dopravy, případně nakládací a vykládací železniční stanice nebo přístavu. Sleva se uplatňuje v daňovém přiznání u místně příslušného správce daně.

Daňové přiznání k dani silniční podává poplatník do 31. ledna kalendářního roku následujícího po uplynutí zdaňovacího období, ve kterém mu vznikla daňová povinnost. Zdaňovacím obdobím je zde kalendářní rok. Do přiznání je nutné uvést všechna vozidla včetně vozidel osvobozených. Výši daně si poplatník vypočítává sám a daň je povinen zaplatit ve lhůtě pro podání daňového přiznání. Poplatník však hradí jen doplatek, protože u daně silniční jsou ze zákona předepsány 4 zálohové platby, a to k 15. dubnu, k 15. červenci, k 15. říjnu a k 15. prosinci. Zálohy na daň se vypočítají jako 1/12 příslušné roční sazby daně za každý měsíc, ve kterém trvala, vznikla nebo zanikla daňová povinnost. Poplatník je povinen vést evidenci o zaplacených daních a zálohách na daň odděleně pro každé vozidlo.

Správce daně silniční je příslušný finanční úřad podle místa pobytu fyzické osoby nebo sídla právnické osoby.

5. Daň silniční a efektivita jejího výběru

Výběr silniční daně v České republice zabezpečuje soustava finančních orgánů.¹⁹ Výnos daně jde výlučně do Státního fondu dopravní infrastruktury. Státní fond dopravní infrastruktury je zřízen zákonem č. 104/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Posláním Fondu je rozvoj, výstavba, údržba a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest. Fond je právnickou osobou zapsanou do obchodního rejstříku se sídlem v Praze, v gesci Ministerstva dopravy a spojů. Příjmy Fondu jsou podle § 4 tvořeny z převodů výnosů zejména převody podílu z výnosu spotřební daně z minerálních olejů, silniční daně, převodů výnosů z časového poplatku, převodů výnosů z mýtného, převodů výnosů z příjmů vyplývajících pro stát z koncesionářských smluv na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury. Fond může být i příjemcem darů a dědictví, pokud se podmínky stanovené dárcem či zůstavitelem shodují s předmětem činnosti Fondu.

Prostředky získané z příjmů Fondu mohou být použity pouze v souladu s jeho cíli ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1) zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury.

V následujících tabulkách jsou zobrazeny příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury a příjmy, které plynuly z výběru silniční daně, včetně její výtěžnosti, která je ukazatelem úspěšnosti správce daně.

Tabulka č. 1 – Příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury (v tis. Kč)

Rok	Spotřební daň	Silniční daň	Poplatek za užívání dálnic	Mýtné	Celkem	Podíl silniční daně (%)
2011	7 30 970	5 074 062	3 171 369	8 482 584	24 088 985	21,06
2012	7 151 838	5 248 513	3 907 222	8 664 656	24 972 229	21,02
2013	6 987 841	5 234 159	4 311 827	8 561 462	25 095 289	20,86
2014	7 262 472	5 774 990	3 951 086	8 421 186	25 409 734	22,73
2015	7 547 124	5 800 738	4 517 794	9 676 636	27 542 292	21,06

Zdroj: Vlastní zpracování – údaje převzaty z Výročních zpráv Státního fondu dopravní infrastruktury (2011–2015).²⁰

¹⁹ Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR, ve znění pozdějších předpisů, ustanovuje soustavu finančních orgánů, jejímž primárním cílem je výkon správy daní a poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. Orgány Finanční správy ČR jsou správními úřady a organizačními složkami státu. Účetní jednotkou je pouze Generální finanční ředitelství. Ostatní orgány Odvolací finanční ředitelství, Specializovaný finanční úřad a finanční úřady jsou vnitřními organizačními jednotkami Generálního finančního ředitelství.

²⁰ Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2015. Dostupné z WWW: <http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/do->

Tabulka č. 2 – Vývoj absolutního inkasa silniční daně v ČR (v mil. Kč)

Rok	Daňové inkaso	Předepsáno	Výtěžnost (%)
2010	5 100	5 210	97,9
2011	5 187	5 299	97,9
2012	5 268	5 206	98,8
2013	5 237	5 273	100,7
2014	5 537	5 539	100
2015	5 537	5 814	105
2016	5 242	5 970	113,9

Zdroj: Vlastní zpracování – údaje převzaty z Informací Finanční/daňové správy ČR (2010–2016)²¹.

kumenty-2016/vz_2015.pdf; Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2014. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2015/vz_2014.pdf; Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2014/2014_vz2013.pdf; Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2013/2013_vz2012.pdf; Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2012/2012_vz2011.pdf.

²¹ Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2016. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2016.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2015. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2015.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014. Dostupné z WWW: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2013.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2012.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/INTERNET_Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2011.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti10.pdf.

Tabulka č. 3 – Podíl silniční daně na celkovém daňovém inkasu v ČR

Rok	Inkaso daně	Celkem na daních*	Podíl (%)
2010	5 100	548 477	0,93
2011	5 187	561 176	0,92
2012	5 268	583 569	0,90
2013	5 237	610 603	0,86
2014	5 537	639 007	0,87
2015	5 537	670 216	0,83
2016	5 242	732 202	0,72

Zdroj: Vlastní zpracování – údaje převzaty z Informací Finanční/daňové správy ČR (2010–2016).²²

* Bez veřejného pojistného

Výběr daně je spojen s dodatečnými náklady, a proto pro posouzení jejich výnosnosti nestačí pouze kvantifikace jejího inkasa, ale je nutné změřit efektivnost jejich výběru. Z daňových zásad vyplývá, že náklady na správu daně by měly být co možná nejnižší, aby nedocházelo ke zbytečnému zatěžování daňových poplatníků. Z výše uvedených tabulek vyplývá, že samotný výběr předepsané silniční daně je efektivní, avšak v rámci celkového daňového inkasa nedosahuje ani 1 %.

²² Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2016. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2016.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2015. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2015.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014. Dostupné z WWW: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2013.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2012.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/INTERNET/Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2011.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti10.pdf.

6. Závěr

Daň silniční je majetkovou daní a je možné ji charakterizovat jako daň příjmovou a z hlediska daňového výnosu poměrně stabilní. Právě tato její charakteristika je důvodem pro to, že veškerý její výnos je v České republice příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury, kde dosahuje v průměru okolo 21 % jeho příjmů. Daň silniční není hlavním příjmem fondu. Ty tvoří výnosy z mýtného a spotřebních daní. Podíl silniční daně na celkovém daňovém inkasu ČR nečiní ani 1 %. Právě tento nízký podíl vzhledem k nákladům na správu daně jsou velice častým argumentem pro volání po jejím zrušení.

Zdaněním provozu silničních vozidel sloužících především k podnikatelské činnosti jsou získány prostředky zejména na údržbu stávajících komunikací a výstavbu nových silnic, které přímo ovlivňují životní prostředí. Samotné zdanění ovlivňuje silniční dopravu tak, že poplatníci jsou motivováni k prevenci poškození životního prostředí tím, že je pro ně z daňového hlediska výhodné obnovovat svůj vozový park nebo využívat možnosti kombinované dopravy. Nastavením způsobu zdanění se tak ovlivňuje snižování produkce CO₂ a dalších škodlivin do ovzduší a reguluje se hustota dálkové silniční nákladní přepravy.

Daňově právní aspekty silniční daně v ochraně životního prostředí lze spatřovat především v jejich některých korekčních prvcích, jako je osvobození od daně, snížení daně nebo ve slevách na dani.

Výběr silniční daně přispívá svojí měrou k ochraně životního prostředí, zvláště motivuje její poplatníky k prevenci. Z vývoje silniční daně (daně z motorových vozidel) vyplývá, že má určitou tradici v daňovém systému České republiky, byť nebyla vždy vybírána, ale že více než ekologické stimulační aspekty při jejím výběru hrály prim aspekty především fiskální. Problematiku dopadu automobilového průmyslu na životní prostředí lze řešit i jinak, než speciální daní. „*Pro futuro*“ v rámci zjednodušení daňového systému a v návaznosti na vývoj dopravních technologií neutrálních k životnímu prostředí nebude optikou životního prostředí silniční daň efektivní a zbytná.

Seznam použitých zdrojů:

- BAKEŠ, Milan; KARFÍKOVÁ, Marie; KOTÁB, Petr; MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
- Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2016. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2016.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2015. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2015.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014. Dostupné z WWW: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>.
- Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2013.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2012.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/INTERNET_Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2011.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti10.pdf.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr. 2. vyd. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 492 s. ISBN 978-80-7380-639-2.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra a kol. *Daňové právo de lege lata*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, 159 s. ISBN 978-80-7380-503-6.
- MOLDAN, Bedřich a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha: Karolinum, 1997. 307 s. ISBN 80-7184-434-9.

- RADVAN, Michal a kolektiv. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Masarykova univerzita- Doplněk, 2008, 509 s. ISBN 978-80-210-4732-7.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21th century. In RADVAN, Michal (ed.) *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015. 388 p. Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia; file no. 515. ISBN 978-80-210-7827-7, p. 89-109.
- Ministerstvo životního prostředí ČR [online]. 2017. [cit. 2017/08/1] Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020. Dostupné z WWW: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotního_prostředí/\\$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotního_prostředí/$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf).
- Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2015. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2016/vz_2015.pdf.
- Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2014. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2015/vz_2014.pdf.
- Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2014/2014_vz2013.pdf.
- Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2013/2013_vz2012.pdf.
- Státní fond dopravní infrastruktury [online]. 2017. [cit. 2017/07/25] Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2012/2012_vz2011.pdf.
- ŠAUER, Petr. *Základy ekonomiky životního prostředí*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 2008. 115s. ISBN 978-80-86709-13-0.
- ŠČASNÝ, Milan. *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. Praha: Matfyzpress, 2002. s 44-61. ISBN 80-86732-00-2.
- ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1997. 74 s. ISBN 80-7067-737-6.
- VANČUROVÁ, Alena; LÁCHOVÁ, Lenka. *Daňový systém ČR 2014*. 392 s. Praha: Vox, 2014. ISBN 978-80-87480-23-6
- VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 106 s. ISBN 80-210-3654-0.

Kontakt:

JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.

smrzova@kfp.zcu.cz

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Katedra finančního práva a národního hospodářství

Sady Pětatřicátníků 14, Plzeň 306 14

Klíčová slova

Daň; daňové právo; daňová soustava; daň silniční; ochrana životního prostředí.

TAX LAW ASPECTS OF ENVIROMENTAL PROTECTION**ROAD TAX****Abstract**

Road tax as property tax is part of the taxation system of the Czech Republic. It is a traditional historic tax relating to the ownership or possession of a vehicle and constitutes an additional element of the tax system. Its history, in a different form as motor vehicle tax, has been traced since the time of the violent development of the automotive industry and transport at the 1st half of the 20th century.

The unprecedented increase in road transport due to accelerated pace of life and globalization affects the environment. Therefore, environmental policy aims to preserve and improve the quality of the environment, life and human health while respecting the requirements of sustainable development. Significant and effective environmental policy instruments therefore include, inter alia, the choice and composition of taxes.

Road tax paid in relation to vehicle ownership means a fairly stable source of revenue for the public budget as vehicles are taxable throughout their lifetime. The main reasons for the existence of a road tax are therefore the relative stability of its revenue. The collection of these taxes is almost independent of the business cycle. The structure and level of tax on motor vehicles has an influence in addition to the tax base and its rates, as well as the social background of citizens, the state of the infrastructure, the country's transport policy and the level of environmental protection.

As of January 1, 2014, due to the re-codification of private law, an extensive tax reform has come into effect, which has not been in line with its scope since the 1990s. However, for road tax, no major conceptual changes have occurred.

The article focuses on road tax in terms of the economic and legal instrument of environmental protection.

Keywords

Tax; Tax Law; System of Taxation; Road Tax; Enviromental Protection.



AKTUÁLNÍ ZMĚNY PRÁVNÍ ÚPRAVY V OBLASTI POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Mgr. Eliška Dvorská

1. Úvod

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (tzv. EIA) je jedním z klíčových nástrojů ochrany životního prostředí. Povinnost podrobit připravovaný záměr posouzení vlivů vychází jak z práva Evropské unie, tak z mezinárodního práva. Základním právním předpisem na poli Evropské unie je směrnice EIA, která byla přijata v roce 1985 a následně několikrát změněna.¹ K poslední, poměrně zásadní změně směrnice EIA došlo přijetím tzv. revize směrnice EIA² v roce 2014. Z hlediska možných přeshraničních vlivů pak další povinnosti vyplývají z tzv. Espoo úmluvy³ a v neposlední řadě na posuzování vlivů na životní prostředí dopadá i Aarhuská úmluva.⁴

Posouzení vlivů na životní prostředí je preventivním nástrojem, jehož cílem je zajistit, aby veškeré stavby, zařízení a jiné činnosti, které by mohly mít významné vlivy na životní prostředí, byly ještě před tím, než dojde k jejich povolení, vyhodnoceny z hlediska jejich vlivů na životní prostředí.⁵ V České republice je posuzování vlivů na životní prostředí upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“).

Zákon č. 100/2001 Sb. prošel v nedávné době několika zásadními novelizacemi. V souvislosti s tzv. infringementovým⁶ řízením, které je proti ČR vedeno ze strany Evropské komise z důvodu nedostatečné transpozice směrnice EIA,⁷ byly příja-

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která kodifikovala směrnici Rady 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES, 2003/35/ES a 2009/31/ES.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

³ Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.

⁴ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí.

⁵ Viz např. rozhodnutí SDEU ze dne 19. září 2000, *Linster*, C-287/98, bod 52.

⁶ Řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁷ Jakkoli již byla přijata právní úprava, kterou mělo být dosaženo řádné transpozice směrnice EIA (zákon č. 39/2015 Sb.), infringementové řízení dosud nebylo ukončeno.

ty hned dvě novely, které představovaly nemalý zásah do stávající právní úpravy. Zároveň byly v roce 2017 přijaty další změny zákona č. 100/2001 Sb., jejichž cílem je zajištění náležité transpozice revize směrnice EIA. Ačkoli lhůta pro transpozici uplynula již 16. 5. 2017, tzv. transpoziční novela nabyla účinnosti až 1. 11. 2017.⁸ Poslední zásadní novelu zákona č. 100/2001 Sb. přinesl zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony, který byl přijat za účelem urychlení a zefektivnění povolovacího procesu. Článek je zaměřen především na poslední dvě z uvedených novelizací, tedy na zákon č. 326/2017 Sb., kterým byla provedena transpozice revize směrnice EIA, a na zákon č. 225/2017 Sb., který novelizoval stavební zákon a celou řadu dalších zákonů.

2. Zásadní novelizace zákona č. 100/2001 Sb. v letech 2015–2016

V letech 2015–2016 došlo ke dvěma důležitým novelizacím zákona č. 100/2001 Sb., které úzce souvisely s infringementovým řízením, které je proti ČR vedeno z důvodu nedostatečné transpozice směrnice EIA. První z nich byla tzv. infringementová novela,⁹ která byla přijata za účelem napravení dosavadních nedostatků v provádění směrnice EIA. Navzdory velmi krátké době její přípravy a zrychlenému legislativnímu procesu se jednalo se o zásadní, komplexní novelu zákona č. 100/2001 Sb., která vnesla celou řadu změn nejen do samotného procesu EIA, ale i do následných správních řízení, v nichž se vydávají rozhodnutí nezbytná pro realizaci záměru (tzv. navazujících řízení). Druhou z přijatých novel pak byla dílčí změna¹⁰ zákona č. 100/2001 Sb., která zmírnila dopady infringementové novely pro případy vybraných záměrů, jejichž realizace je z pohledu zájmů ČR klíčová.

2.1 Infringementová novela

Jak již bylo uvedeno výše, novela reagovala na nedostatky namítané Evropskou komisí v infringementovém řízení tak, aby bylo dosaženo řádné transpozice směrnice EIA. Za účelem zajištění náležitého promítnutí poznatků získaných v procesu EIA do povolování záměrů došlo novelou k posílení závaznosti stanoviska EIA¹¹

⁸ Tzv. transpoziční novela byla dne 6. 10. 2017 vyhlášena ve Sbírce zákonů a účinnosti nabyla dne 1. 11. 2017.

⁹ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁰ Zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (stanovisko EIA), které bylo původně vydáváno ve formě jiného úkonu podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je od 1. 4. 2015, kdy novela nabyla účinnosti, vydáváno ve formě závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.

a kontroly identity záměru v průběhu povolovacího procesu.¹² Novela rovněž zásadním způsobem posílila účast veřejnosti a dotčené veřejnosti v celém povolovacím procesu k záměrům a zakotvila právo dotčené veřejnosti obrátit se ve věcech posuzování vlivů na životní prostředí na soud.¹³ Přechodnými ustanoveními novely pak byla zavedena povinnost verifikace již vydaných stanovisek EIA (a z ní vyplývající povinnost opakování procesu EIA v případech, kdy stanovisko EIA nenaplní stanovená kritéria). K dalším, neméně důležitým změnám došlo i ve stavebním zákoně.¹⁴

2.2 Prioritní dopravní záměry

Za účelem zmírnění dopadu přechodných ustanovení infringementové novely a zároveň zajištění odpovídajícího posouzení pro případy vybraných záměrů byla v roce 2016 přijata další, dílčí novela EIA, kterou bylo do zákona č. 100/2001 Sb. vloženo nové ustanovení zakotvující speciální postup pro posouzení tzv. prioritních dopravních záměrů (zákon č. 256/2016 Sb.). K provedení této dílčí novely bylo následně přijato nařízení vlády, kterým byly stanoveny konkrétní prioritní dopravní záměry, na které nově zavedená speciální úprava dopadá (nařízení vlády č. 283/2016 Sb.). Jedná se o přesně vymezené záměry, které se nacházejí na transevropské dopravní síti a které byly posouzeny podle předchozího zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. podle zákona č. 244/1992 Sb. Tyto záměry jsou na základě nového ustanovení § 23a ZPV vyjmuty z aplikace přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.¹⁵ a jsou podrobeny speciálnímu, zjednodušenému procesu posouzení vlivů na životní prostředí. Byť lze pochopit důvody, pro které byla tato novela přijata, novela založila dvojkolejnost a nežádoucí nerovnost v povolování záměrů, které byly posouzeny podle zákona č. 244/1992 Sb. Zároveň

¹² Závazné stanovisko k ověření změn záměru (tzv. coherence stamp), tj. ověřování souladu záměru předkládaného v navazujících povolovacích řízeních (např. v územním či stavebním řízení) se záměrem, k němuž bylo vydáno stanovisko EIA, předchází nežádoucím, v minulosti nikoli výjimečným situacím, ve kterých došlo k povolení záměru podstatně odlišného od záměru, který byl posouzen v procesu EIA.

¹³ Veřejnost má od 1. 4. 2015 právo vyjadřovat se k záměru nejen v procesu EIA, ale též v následných povolovacích (tzv. navazujících) řízeních. Příslušníkům dotčené veřejnosti je za splnění stanovených podmínek umožněno účastnit se navazujících řízení, podávat odvolání proti rozhodnutím v nich vydaných a následně se obrátit i na soud, který je povinen rozhodnout o žalobě ve lhůtě 90 dnů. Rovněž je umožněno podat odvolání proti tzv. negativnímu závěru zjišťovacího řízení (tj. závěru zjišťovacího řízení, dle kterého záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí), který se od 1. 4. 2015 vydává ve formě správního rozhodnutí.

¹⁴ Např. došlo k vypuštění možnosti sloučení procesu vydávání regulačního plánu a procesu EIA a vypuštění možnosti nahradit územní rozhodnutí regulačním plánem v případech záměrů, které byly posouzeny v procesu EIA, a ke zrušení dosavadního, téměř nevyužívaného § 91, který za splnění stanovených podmínek umožňoval vést společné územní řízení a proces EIA (v okleštěné podobě).

¹⁵ Čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb.

je zpochybňován i její soulad s Ústavou ČR a právem EU, a to z důvodu nedostatku obecnosti právní úpravy, neboť zákon se vztahuje na předem určené, konkrétní záměry, taxativně vyjmenované v prováděcím právním předpisu.¹⁶

3. Aktuální novelizace zákona č. 100/2001 Sb.

3.1 *Transpozice směrnice 2014/52/EU*

Dne 16. dubna 2014 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, označovaná jako revize směrnice EIA. Za účelem provedení transpozice této směrnice byla připravena transpoziční novela, která byla jako zákon č. 326/2017 Sb. dne 6. října 2017 vyhlášena ve Sbírce zákonů s účinností od 1. listopadu 2017.¹⁷ Termínem pro provedení transpozice byl 16. květen 2017; ačkoli je provedení řádné transpozice revize směrnice EIA povinností České republiky a její nesplnění může vést k zahájení dalšího infringementového řízení proti ČR, došlo ke zpoždění legislativního procesu oproti předpokládanému harmonogramu.

Jakkoli bylo hlavním cílem novely zajištění řádné transpozice revize směrnice EIA (např. rozšíření předmětu posuzování o vlivy na biodiverzitu a vlivy související se změnou klimatu, úprava výjimek z posuzování apod.), přinesla novela i další změny, jejichž cílem bylo snížení nadbytečné administrativní zátěže na straně správních orgánů i investorů.¹⁸ Prostřednictvím těchto změn by mělo dojít ke zjednodušení a zkrácení postupů vedených podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to nejen v oblasti EIA, ale i v oblasti SEA.

Jednou z hlavních změn je stanovení okruhu tzv. navazujících řízení, tedy povolovacích řízení, které navazují na proces EIA a ve kterých slouží stanovisko EIA jako podklad. Dosavadní praxe se již od přijetí zákona o posuzování vlivů na životní prostředí potýkala s výkladovými problémy, a to i po nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., který zavedl definici navazujících řízení. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se okruhu navazujících řízení dotýkají, se vztahují k právní úpravě před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., a poměrně široké pojetí, které v nich NSS zastává, tak bylo na znění zákona o posuzování vlivů na životní

¹⁶ Protiústavnost je namítána např. v rozkladu Děti Země – Klubu za udržitelnou dopravu ze dne 3. 7. 2017 proti vydání stavebního povolení pro záměr „D11-1106.1 Hradec Králové – Předměřice n. L.“, dostupném na úřední desce MD ČR: http://www.mdcz.cz/getattachment/Ministerstvo/Uredni-deska/Dalnice-D11-1106-1-oznameni-o-podanych-rozkladech/D11_1106_1_rozklad_Deti_Zeme.pdf.aspx

¹⁷ 7. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1003>.

¹⁸ Tyto změny jsou silně provázány a nelze proto zcela odlišit, které lze podřadit za změny související s transpozicí revize směrnice EIA a které byly navrženy za účelem zjednodušení a zefektivnění procesu EIA.

prostředí účinné po 1. 4. 2015 neaplikovatelné.¹⁹ Nebylo proto vždy zcela jasné, které z povolovacích řízení bylo navazujícím řízením a které nikoliv. S ohledem na odlišnosti, které jsou s vedením povolovacího řízení v režimu navazujícího řízení spojeny,²⁰ se však jedná o zcela klíčovou otázku, jejíž zodpovězení se promítá do způsobu vedení i délky povolovacího procesu. Cílem nově přijaté úpravy účinné od 1. 11. 2017 je tedy odstranění pochybností a zvýšení právní jistoty na straně investorů i správních orgánů, a to formou výčtu konkrétních správních řízení v samotném textu zákona.

Zákon nově vyjmenovává 12 konkrétních správních řízení, která jsou považována za navazující řízení (za předpokladu, že se jedná o záměr, ke kterému bylo vydáno stanovisko EIA, resp. který procesu EIA podléhá²¹). Spadají sem řízení, ve kterých je záměr zpravidla schvalován, např. územní a stavební řízení, řízení o povolení hornické činnosti či řada řízení, ve kterých se vydávají provozní povolení. Kromě těchto konkrétních řízení se za navazující řízení mohou považovat i jiná řízení, a to za předpokladu, že záměr nevyžaduje povolení vydávané v žádném z uvedených standardních navazujících řízení (může se jednat o záměry, které nevyžadují jiná než specifická povolení podle zákona o ochraně přírody a krajiny). Druhou jakousi zbytkovou kategorií navazujících řízení jsou tzv. změnová řízení – o navazující řízení se jedná i v případech, kdy je předmětem řízení změna již vydaného navazujícího rozhodnutí. Aby se však jednalo o navazující řízení, musí se změna rozhodnutí dotýkat podmínek stanoviska EIA (v opačném případě by do režimu navazujících řízení spadla i řízení, která s ochranou životního prostředí vůbec nemusí souviset), a jednak se musí jednat o dosud nepovolený záměr (v opačném případě je změna chápána jako změna již povoleného záměru a podléhá posuzování podle § 4 odst. 1 ZPV).

Další ze zásadních změn je úprava koncepce tzv. podlimitních záměrů, v jejímž důsledku dochází k výraznému zúžení okruhu podlimitních záměrů, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Navržená úprava reaguje na revidované znění čl. 4 odst. 3 směrnice EIA, který reflektuje dosavadní judikaturu SDEU²² a nově umož-

¹⁹ Např. rozhodnutí NSS ze dne 1. 8. 2012 č.j. 1 As 47/2012.

²⁰ Jakkoli je hlavním rysem navazujících řízení skutečnost, že je v nich stanovisko EIA podkladem, vyznačují se celou řadou dalších charakteristik, které souvisejí především s požadavky na transparentnost povolovacího procesu, účast veřejnosti a zajištění soudní ochrany dotčené veřejnosti.

²¹ Formulace „který podléhá posouzení“ reflektuje zákon č. 225/2017 Sb., který zavádí územní a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Tato řízení budou zahajována v době, kdy ještě proces EIA neproběhl, tedy v době, kdy záměr ještě nebyl posouzen; i v těchto případech se však bude jednat o navazující řízení, neboť v nich bude stanovisko EIA podkladem.

²² Viz např. rozhodnutí SDEU ze dne 21. září 1999, *Komise v. Irsko*, C-392/96, bod 75, rozhodnutí SDEU ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, bod 53, či rozhodnutí SDEU ze dne 16. července 2009, *Komise v. Irsko*, C-427/07, bod 42.

ňuje stanovit prahové hodnoty a kritéria, v důsledku kterých záměry nespĺňující tato kritéria nebo hodnoty nemusí podléhat zjišťovacímu řízení ani procesu EIA. Dle důvodové zprávy k revizi směrnice EIA je cílem úpravy zjišťovacího řízení zajistit, aby byl proces EIA vyžadován „pouze v případech, kdy je zřejmé, že může dojít k významným vlivům na životní prostředí“. Nově tedy nemusí být prováděno zjišťovací řízení pro všechny záměry uvedené v příloze II směrnice EIA, ale jen pro ty, které překročí prahovou hodnotu nebo naplní kritéria nastavená členským státem – záměry nedosahující této hodnoty nemusí být zjišťovacímu řízení ani procesu EIA podrobeny. Je však vždy mít na paměti, že dle SDEU musí být tyto hodnoty nastaveny tak, aby byl naplněn základní cíl směrnice EIA, tedy aby záměry, které by mohly mít významné vlivy na životní prostředí, byly před svým povolením posouzeny z hlediska jejich vlivů na životní prostředí.

Dosavadní právní úprava požadovala, aby ke každému záměru, který nedosahuje limitů stanovených v příloze č. 1 k ZPV, bylo zpracováno oznámení podlimitního záměru, na jehož základě příslušný úřad určil, zda podlimitní záměr vyžadoval zjišťovací řízení. Jakkoli bylo touto úpravou dosaženo žádoucího stavu, kdy byl výše uvedený základní cíl směrnice EIA naplněn (neboť by nemělo dojít k situaci, že by nějaký záměr, který by mohl mít významný negativní vliv na životní prostředí, „unikl“ z posuzování), byla takováto úprava spojena s nadbytečnou administrativní zátěží, neboť v celé řadě případů se jednalo o zcela bagatelní záměry, u kterých byly významné vlivy předem vyloučeny. Na základě nového znění § 4 odst. 1 písm. d) a e) ZPV nově posuzování podléhají pouze ty podlimitní záměry a jejich změny, u kterých jsou naplněna nově stanovená kritéria a prahové hodnoty; ostatními podlimitními záměry se příslušný úřad nezabývá.

S úpravou podlimitních záměrů souvisí i kompletní revize přílohy č. 1, která spočívá nejen v její formální změně, ale především v jejím přiblížení přílohám č. I a II ke směrnici EIA. Cílem změny přílohy č. 1 k ZPV bylo především zjednodušení aplikační praxe a harmonizace s požadavky vnitrostátních právních předpisů a pojmy v nich použitými. V rámci změn došlo k úpravě prahových hodnot jak pro proces EIA, tak pro zjišťovací řízení. S uvedením prahových hodnot pro provedení procesu EIA (záměry kategorie I) do souladu s limitními hodnotami zakotvenými v příloze I ke směrnici EIA lze souhlasit, neboť tím není ohrožena řádná transpozice směrnice EIA. Byť může být zvýšení prahové hodnoty v některých případech vnímáno jako nežádoucí, neboť určité záměry již nebudou podléhat procesu EIA obligatorně, řádné posouzení by mělo být zajištěno institutem zjišťovacího řízení, ve kterém příslušný úřad stanoví, zda záměr vyžaduje posouzení v procesu EIA.

Jako problematická se však jeví úprava prahových hodnot a kritérií pro zjišťovací řízení, která je v pravomoci členských států. Vzhledem k podstatnému ome-

zení posuzování podlimitních záměrů, ke kterému v novele došlo, je totiž nastavení adekvátních limitních hodnot pro zjišťovací řízení zcela zásadní. Kombinace prahových hodnot pro zjišťovací řízení a kritérií pro posuzování podlimitních záměrů by neměla odporovat základnímu požadavku směrnice EIA, a to aby všechny záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, byly posouzeny z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Pokud by tedy byly tyto hodnoty nastaveny příliš vysoko, mohlo by dojít k tomu, že by z posuzování unikl záměr, který by – byť by mohl mít významný vliv na životní prostředí – nenaplnil stanovené prahové hodnoty a kritéria, a který by tak nebylo možno podrobit ani zjišťovacímu řízení ani procesu EIA. Jelikož novelou nebyla zakotvena ani žádná pojistka pro případy, že by se skutečně takový záměr objevil (např. ve formě možnosti příslušného úřadu vyžadovat posouzení i pro ty podlimitní záměry, které nenaplní nově stanovená kritéria a hodnoty), je nastavení prahových hodnot a kritérií klíčové. Dle předkladatele novely byly použité prahové hodnoty a kritéria nastaveny se zohledněním dosavadních zkušeností a je jimi naplněn základní požadavek směrnice EIA. Jakkoli může být toto tvrzení u některých kategorií záměrů zpochybňováno, nelze v tuto chvíli pravděpodobně vyhodnotit, zda bude stanovenými prahovými hodnotami skutečně cíle směrnice dosaženo, a teprve praxe ukáže, zda stanovené prahové hodnoty a kritéria skutečně zajišťují posouzení všech záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, a zda – byť ze zákona jasně vyplývá, že záměr je třeba posoudit jako celek²³ – neposkytuje prostor pro obcházení zákona ve formě tzv. salámování.²⁴

Zásadní změnou je vypuštění možnosti vyjadřovat se k posudku. Institut posudku představuje transpozici čl. 5 odst. 3 písm. b) revidované směrnice EIA a jedná se tedy o dokument určený příslušnému úřadu, který jej opatřuje za účelem objektivního a odborného přezkoumání dokumentace. Posudek tak již není samostatně zveřejňován a nelze se k němu v rámci procesu EIA vyjádřit (posu-

²³ Dle § 5 odst. 2 se záměry posuzují v kontextu vlivů záměru jako celku. Předkládá se oznámení záměru, zpracovává se dokumentace k záměru (nikoli oznámení části záměru nebo dokumentace k části záměru), přičemž záměr je definován v § 3 písm. ZPV s odkazem na přílohu č. 1 k ZPV. Být hranice mezi tím, kdy se jedná o jeden záměr rozdělený do více částí, a tím, kdy se již jedná o záměrů více, je velmi nejasná a s ohledem na různorodou praxi ji nelze předem nastavit, měly by příslušné orgány vždy prověřit, zda povolovaný záměr v rozsahu, ve kterém byl předložen, je skutečně cílem oznamovatele, a zda se nejedná jen o jeho pouhou část, na kterou navazují další (ať už předkládané v budoucnu nebo paralelně). Rovněž dle nového § 10 odst. 2 ZPV (zavedeného novelou stavebního zákona) je záměr nezbytné posoudit jako celek, byť by jeho jednotlivé části měly být povolovány samostatně.

²⁴ Tzv. „salami-slicing“, tedy praxe, kdy je jeden velký záměr rozdělen na několik menších s cílem vyhnout se posuzování, je neslučitelný s požadavky směrnice EIA. Viz např. rozhodnutí SDEU ze dne 10. prosince 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, bod 53, nebo rozhodnutí SDEU ze dne 17. března 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, bod 36.

dek slouží výhradně jako podklad pro vydání stanoviska EIA příslušným úřadem a zveřejňuje se spolu se stanoviskem EIA). Úpravou tak došlo ke zkrácení procesu EIA minimálně o 30denní lhůtu, ve které bylo dosud možno se vyjádřit k posudku. Na základě dosavadních zkušeností s častým prodloužením při odevzdání posudku došlo rovněž ke zpřísnění lhůt pro jeho zpracování a podmínek pro udělení autorizace.²⁵ Tyto úpravy by měly vést k časové úspoře spojené s rozesláním posudku, s odstraněním 30denní lhůty, ve které bylo možno se k posudku vyjádřit, a s vypořádáním připomínek k němu podaných. Dle předkladatele by tak v důsledku celkových úprav institutu posudku mělo dojít ke zkrácení procesu EIA o cca 50 dní, u složitějších záměrů i více.²⁶

Poslední, zcela zásadní změnou je změna koncepce platnosti stanoviska EIA, kdy nově není se zahájením navazujícího řízení spojeno přerušování běhu doby platnosti stanoviska EIA. Do 31. 10. 2017 se v souladu ustáleným výkladem po zahájení prvního z navazujících řízení stalo stanovisko EIA „navěky platným“ (za předpokladu, že nedošlo k zastavení navazujícího řízení nebo zamítnutí žádosti) a omezená, v té době pětiletá doba platnosti stanoviska EIA tak zcela ztrácela na relevanci. S ohledem na nové ustanovení čl. 8a odst. 6 revidované směrnice EIA však nebylo možno tuto úpravu považovat za slučitelnou s unijním právem. Dle čl. 8a odst. 6 revidované směrnice EIA má správní orgán před vydáním povolení²⁷ povinnost přesvědčit se, že stanovisko EIA je stále aktuální. Členské státy mohou za tímto účelem stanovit dobu platnosti stanoviska EIA a vyhnout se tak ověřování aktuálnosti stanoviska EIA v každém navazujícím řízení. Vzhledem k účelu daného institutu bylo tedy nezbytné nastavit platnost stanoviska jednoznačně a určitě, tedy v podobě pevné doby platnosti, a to o takové délce, po kterou lze presumovat aktuálnost stanoviska EIA. V souvislosti s oddálením okamžiku, k němuž se posuzuje platnost stanoviska EIA, došlo i k prodloužení základní doby platnosti z dosavadních 5 na 7 let s tím, že při prodloužení platnosti stanoviska EIA musí příslušný úřad ověřovat, zda je stanovisko EIA stále aktuální z hlediska vývoje změn v území a změn poznatků a metod posuzování; možnost periodického prodloužování platnosti stanoviska EIA o dalších 5 let zůstala zachována. Pro případy složitých záměrů, které jsou realizovány po částech či etapách, byla nově zavedena možnost částečného prodloužení platnosti stanoviska EIA v případě, že důvody, kvůli nimž nelze stanovisko EIA jako celek prodloužit, se vztahují pouze k určité etapě či části záměru.

²⁵ Dochází k obecné úpravě podmínek pro udělování, prodloužování a odnímání autorizací pro zpracování dokumentace, posudku a vyhodnocení, a to za účelem zvýšení odbornosti těchto osob a kvality jimi zpracovávaných dokumentů.

²⁶ Viz důvodová zpráva k návrhu novely, str. 60.

²⁷ V anglickém znění revidované směrnice EIA „when taking a decision to grant development consent“, tedy v době vydání (navazujícího) rozhodnutí.

Se zavedením pevné doby platnosti stanoviska EIA souvisí i nová definice povoleného záměru. Cílem úpravy je předejít situacím, kdy je v průběhu životnosti záměru, poté co byl záměr povolen, nezbytné vydat další rozhodnutí o povolení záměru (ať už v důsledku změny samotného záměru nebo změny právní úpravy). Taková situace může nastat už v době výstavby záměru (např. změna stavby před jejím dokončením), ale i v době jeho provozu, tedy i několik let poté, co bylo s realizací záměru započato. Pokud by mělo být takové řízení vedeno v režimu navazujících řízení, bylo by nezbytné, aby k okamžiku vydání rozhodnutí bylo platné stanovisko EIA, což lze v praxi velmi obtížně zajistit, neboť poté, co je záměr povolen, již nebude oznamovatel žádat o prodloužení stanoviska EIA, neboť zpravidla ani nebude očekávat, že bude ke změnám záměru docházet nebo že bude přijata nová právní úprava, která mu uloží povinnost získání dalšího povolení. Zákon tak nově stanovuje, že záměry, které již získaly všechna navazující rozhodnutí nezbytná pro realizaci záměru, se považují za povolené záměry, a jejich další změny – být nemusí být tyto záměry ještě fyzicky zrealizovány – se posuzují podle § 4 odst. 1 ZPV (s ohledem na charakter takovýchto změn může být vyžadováno provedení procesu EIA či zjišťovacího řízení).

Spíše formální změnu pak představuje úprava koncepce veřejného projednání, kdy příslušný úřad nařizuje veřejné projednání pouze tehdy, obdržel-li odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci ze strany veřejnosti (do 31. 10. 2017 se veřejné projednání zpravidla konalo vždy – bylo možno od něj upustit pouze v těch případech, kdy příslušný úřad neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření, a to jak z řad veřejnosti, tak ze strany dotčených územních samosprávných celků nebo dotčených orgánů).

Konečně, důležitou změnou je i zavedení definice posouzení vlivů na životní prostředí, tedy definice procesu EIA, a s ním související upřesnění pojmů „posouzení“ a „posuzování“, které byly dosud v samotném zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí používány velmi nedůsledně.²⁸ Z definice jednoznačně vyplývá, že kroky, které předcházejí vypracování a projednání dokumentace EIA (tedy především zjišťovací řízení), nejsou „posouzením“ ve smyslu směrnice EIA. Je tedy důležité rozlišovat pojem „posouzení vlivů záměru na životní prostředí“, který je zakotven v definici a který pokrývá pouze samotný proces EIA, a obec-

²⁸ Např. ze znění § 4 odst. 1 ZPV účinného do 31. 10. 2017 jednoznačně plyne, že „posuzováním“ se rozuměl proces EIA. Naproti tomu však zákon používá tento pojem ve velmi obecném a širokém slova smyslu (již samotný název předurčuje, že pod pojem „posuzování“ lze zahrnout celou řadu postupů podle zákona) – např. § 5 nepochybně hovoří o posuzování záměrů obecně a zakotvuje standardy platící nejen pro samotný proces EIA, ale i pro zjišťovací řízení či posuzování podlimitních záměrů. Samotné stanovisko EIA se již od přijetí zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v roce 2001 označuje jako „stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí“ a „posouzením“ se by tedy měl rozumět pouze proces EIA, který je zahájen předložením dokumentace EIA.

ný pojem „posuzování“, který může zahrnovat i fáze posuzování podlimitního záměru či zjišťovacího řízení. Z tohoto důvodu došlo v zákoně k celé řadě úprav, zejména k nahrazení pojmu „posuzování“ v § 4 odst. 1 písm. a) až c) a f) pojmem „posouzení“ tak, aby byl význam uvedených pojmů odlišen a uveden do souladu s nově zavedenou definicí procesu EIA.

3.2 Integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona

Příslib urychlení a zefektivnění povolovacího procesu uvedený v programovém prohlášení vlády²⁹ vedl k přípravě novely stavebního zákona a dalších čtyř desítek zvláštních zákonů, mezi které patří i zákon č. 100/2001 Sb.³⁰ Z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí jsou zcela zásadní ustanovení, která umožňují integraci procesu EIA do vybraných řízení vedených podle stavebního zákona.³¹ Navzdory původním, velmi ambiciózním cílům sloučit všechna správní řízení a další postupy nezbytné pro realizaci určitého záměru do jednoho společného (tzv. koordinovaného) řízení bylo nakonec připraveno řešení, kterým by mělo být uvedeného cíle dosaženo alespoň dílčím způsobem. Novela byla jako zákon č. 225/2017 Sb. vyhlášena dne 31. 7. 2017 ve Sbírce zákonů. Účinnosti nabyla prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení, tedy 1. 1. 2018.³²

Novela, kterou lze označovat jako určitou koncepční změnu, využívá institutu již existujícího společného územního a stavebního řízení, jehož působnost rozšiřuje a do nějž nově umožňuje integrovat proces EIA. Tzv. společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí tedy spojuje proces EIA, územní řízení a stavební řízení, a dopadá tedy výhradně na tzv. stavební záměry (tedy záměry, které vyžadují povolení podle stavebního zákona); na ostatní typy záměrů, např. záměry těžby, se novela nevztahuje (u těchto záměrů tedy proces EIA vždy předchází navazujícím řízením). K zavedení integrovaného modelu dochází vložением nových ustanovení do stavebního zákona³³ a speciálních ustanovení do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.³⁴

²⁹ Bod 3.13 „V oblasti územního plánování a stavebního řádu připraví vláda novelu stavebního zákona, která přinese zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení.“

³⁰ Novela zasahuje do velkého množství oblastí právní úpravy – tento článek se zabývá pouze problematikou související s posuzováním vlivů na životní prostředí.

³¹ Jedná se o nová ustanovení obsažená v části první (novela stavebního zákona) a části dvacáté třetí (novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

³² 7. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=927>.

³³ § 94a až § 94i (územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) a § 94q až § 94z stavebního zákona (společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí).

³⁴ V novém § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zvláštní ustanovení o posuzování stavebních záměrů) je upraven postup příslušného úřadu v případech, kdy je proces EIA integrován do územního nebo společného řízení. Ustanovení jsou provázána s příslušnými ustanoveními

Z hlediska rozdělení kompetencí se jedná o pouhou procesní integraci, která spočívá v paralelním vedení procesu EIA a společného, případně územního řízení (dále také souhrnně „řízení s posouzením vlivů na životní prostředí“);³⁵ proces EIA bude i nadále prováděn příslušným orgánem EIA. Jakkoli se však bude na sloučeném řízení i nadále podílet více správních orgánů, měl by dle předkladatele navržený model přinést celou řadu výhod. Paralelní vedení procesu EIA by mělo vést k časové úspoře a k odstranění některých duplicitně prováděných úkonů.³⁶ Dokumentace EIA je součástí dokumentace pro společné, příp. územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí;³⁷ obě tyto dokumentace se tedy předkládají a následně i projednávají současně. Dosud bylo v každém samostatně vedeném řízení třeba činit některé kroky opakovaně (např. zveřejňovat informace,³⁸ konzultovat s veřejností, dotčenými orgány a územními samosprávnými celky³⁹ a organizovat veřejná jednání⁴⁰) – ve společném řízení by měly být tyto kroky provedeny pouze jedenkrát. Další úsporu by mělo znamenat provedení pouze jednoho projednání s veřejností, a to v rámci řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (veřejné projednání, které bylo doposud standardní fází⁴¹ procesu EIA, je zachováno pouze pro nestavební záměry, neboť v případě stavebních záměrů je možno nařídit pouze veřejné ústní jednání dle stavebního zákona⁴²). V důsledku

stavebního zákona, která upravují postup stavebních úřadů. Cílem ostatních změn zákona EIA je uvedení zákona EIA do souladu s těmito ustanoveními a změnami stavebního zákona.

³⁵ V případech, kdy nebude využito institutu společného řízení a bude vedeno oddělené územní a stavební řízení, může být proces EIA integrován do řízení územního.

³⁶ V důsledku integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona a několika dalších změn by mělo dojít k časové úspoře vyplývající z odstranění některých duplicit, ke kterým dnes dochází (např. nově probíhá vyjadřování dotčených orgánů, dotčených územních samosprávných celků a veřejnosti k dokumentaci EIA a k dokumentaci pro územní nebo společné řízení paralelně).

³⁷ Dokumentace EIA tvoří samostatnou, avšak nedílnou součást dokumentace pro řízení s posouzením vlivů.

³⁸ Dokumentace EIA je součástí dokumentace pro společné či územní řízení a dochází tak k jejich společnému zveřejnění stavebním úřadem; v informačním systému EIA se však i nadále zveřejňuje pouze dokumentace EIA.

³⁹ Konzultace s veřejností doposud probíhaly jak v rámci procesu EIA, tak v každém navazujícím řízení.

⁴⁰ Doposud se v rámci procesu EIA konalo veřejné projednání záměru v zásadě vždy (zcela výjimečně se od něj dle právní úpravy účinné do 31. 10. 2017 upustilo, resp. zcela výjimečně nebylo dle právní úpravy účinné od 1. 11. 2017 nařízeno). Následně bylo možno nařídit i veřejné ústní jednání podle stavebního zákona (viz znění § 87 odst. 2 SZ, účinné do 31. 12. 2017; do 31. 3. 2015 bylo veřejné ústní jednání pro záměry, ke kterým bylo vydáno stanovisko EIA, dokonce povinné).

⁴¹ Do 31. 10. 2017 bylo veřejné projednání koncipováno jako obligatorní fáze procesu EIA, od které bylo možno upustit pouze za podmínky, že příslušný úřad neobdržel žádné nesouhlasné vyjádření k záměru. Od 1. 11. 2017 se veřejné projednání záměru nařizuje vždy, obdržel-li příslušný úřad nesouhlasné vyjádření veřejnosti.

⁴² Veřejné ústní jednání je ve stavebním zákoně od 1. 4. 2017 koncipováno velmi volně – stavební úřad

paralelního vedení procesu EIA se stanovisko EIA vydává až v průběhu územního nebo společného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Nejedná se však o zásadní změnu, neboť stanovisko EIA je i nadále vydáváno příslušným úřadem a následně bude – stejně jako tomu bylo doposud – podkladem i v ostatních navazujících řízeních pro daný záměr či jeho další části/etapy.

Jakkoli je respektována snaha předkladatele o zjednodušení a zrychlení povolovacího procesu, není zcela zřejmé, zda zvolený způsob legislativního zakončení integrace skutečně dosáhne stanoveného cíle. Nově lze vytknout nedostatky jak formální (jedná se o velmi rozsáhlou novelu, která přinesla celou řadu nových ustanovení, jež mohou podstatně ztížit orientaci v právním předpise), tak věcné (některé z úprav jsou přinejmenším diskutabilní, přičemž jiné – byť se jedná o změny, které přímo nesouvisí s integrací procesu EIA do řízení podle stavebního zákona – lze dokonce označit jako rozporné s právním řádem ČR).⁴³

Odstranění možnosti vyjádřit se k posudku je jedním z úsporných opatření, které je kritizováno ze strany veřejnosti. Jakkoli lze vítat snahu předkladatele o zkrácení povolovacího procesu, je otázka, zda výhody tohoto opatření skutečně převáží jeho nedostatky. I posudek může trpět vadami nebo opomíjet skutečnosti, které nemusí být příslušnému úřadu známy a které by mohly být identifikovány právě na základě vyjádření veřejnosti, dotčených orgánů nebo dotčených územních samosprávných celků. Rovněž lze vyjádřit pochybnost, nakolik je předklada- telem uváděné zhruba 50denní zkrácení povolovacího procesu, které vypuštění možnosti vyjadřovat se k posudku představuje, v porovnání s jeho často i několikaletým trváním skutečně nezbytným krokem.

V důsledku společného předkládání dokumentace EIA a dokumentace pro územní nebo společné řízení podle stavebního zákona lze jistě souhlasit s tím, že samostatné ústní projednání s veřejností⁴⁴ pro každou z těchto dokumentací by nebylo optimálním řešením, neboť by znamenalo nadbytečnou administrativní i finanční zátěž jak na straně investorů, tak příslušných a stavebních úřadů. Vypuštění možnosti konání veřejného projednání podle zákona č. 100/2001 Sb. a projednání obou typů dokumentace na veřejném ústním jednání podle staveb-

jej může nařídit v případě záměrů, ke kterým bylo vydáno stanovisko EIA, a to dle svého uvážení (zákon nedává žádná vodítka, v jakých případech či na základě jakých kritérií by tak měl učinit).

⁴³ Ústavní stížnost, ve které je požadováno zrušení vybraných částí novely (omezení účasti environmentálních spolků v povolovacích řízeních jiných než navazující řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. v § 70 ZOPK a soudního přezkumu závazných stanovisek v § 4 odst. 9-11 SZ), již podala k Ústavnímu soudu skupina 17 senátorů (spis. zn. Pl ÚS 22/17, <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/>).

⁴⁴ V případě záměrů, které vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, se dosud téměř vždy konalo veřejné projednání podle § 17 odst. zákona č. 100/2001 Sb. (viz výše pozn. 40 a 41). Dále se zpravidla konalo veřejné ústní jednání podle zákona č. 183/2006 Sb.

ního zákona tak lze považovat za vhodné řešení. Stinnou stránkou je však postupné rozvolnění právní úpravy veřejného ústního jednání, ke kterému v posledních letech ve stavebním zákoně dochází. Zatímco ještě před několika lety bylo konání veřejného ústního jednání povinné pro všechny záměry, které byly předmětem zjišťovacího řízení nebo procesu EIA,⁴⁵ dnes se u záměrů, které byly podrobeny procesu EIA, koná pouze tehdy, nařídí-li jej stavební úřad, přičemž zákon neposkytuje žádné vodítko k tomu, v jakých případech by tak měl učinit.⁴⁶ Jedná se o poměrně zvláštní konstrukci, která pravděpodobně vychází z toho, že v rámci procesu EIA zpravidla již bylo konáno veřejné projednání, neboť v případě záměrů, jejichž posuzování bylo ukončeno ve zjišťovacím řízení, se uplatní poměrně přísnější ustanovení, které předpokládá konání veřejného ústního jednání, nepustí-li od něj stavební úřad - ten však tak může učinit pouze za splnění stanovených podmínek.⁴⁷ Nová právní úprava jde v omezení možnosti konání ústního projednání s veřejností ještě dále, neboť zachovává uvedenou konstrukci (tj. počítá s veřejným ústním jednáním pouze tam, kde to stavební úřad nařídí, a to na základě svého uvážení, které není nijak limitováno⁴⁸), a zároveň vylučuje možnost konání veřejného projednání podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁹ V důsledku kombinace uvedených změn tedy pravděpodobně může dojít k zásadnímu omezení projednání záměru s veřejností ústní formou.

S využitím sloučeného řízení dále nejsou na straně investorů spojeny jen výhody, ale i určitá rizika. Především nejistota, zda a za jakých podmínek bude investor moci svůj záměr realizovat, bude v řadě případů vést k preferenci stávající

⁴⁵ § 87 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015 (tedy do nabytí účinnosti tzv. infringementové novely, tj. zákona č. 39/2015 Sb.): „V případech záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, nebo pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, anebo záměrů umístovaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, stavební úřad nařídí k projednání žádosti veřejné ústní jednání.“ Obdobně § 94a odst. 3.

⁴⁶ § 87 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2017: „V případech záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, může stavební úřad nařídít k projednání žádosti veřejné ústní jednání. V případech záměrů umístovaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání vždy [...]“ Obdobně § 94a odst. 3.

⁴⁷ § 87 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2017: „Stavební úřad oznámí zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě; oznámení o konání ústního jednání se doručí nejméně 15 dnů předem. Stavební úřad může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. [...]“ Obdobně § 94a odst. 2.

⁴⁸ § 94e odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „[...] Stavební úřad může k projednání stavebního záměru nařídít veřejné ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě [...]“

⁴⁹ § 10 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „[...]Ustanovení § 17 se nepoužije. [...]“

cího odděleného modelu. Příprava dokumentace pro územní a stavební řízení je s ohledem na míru její podrobnosti poměrně nákladná a není proto vyloučeno, že investor raději nejprve podrobí záměr procesu EIA, a teprve na základě jeho výsledku bude dále postupovat s přípravou záměru. Jedná se tedy o model, který je spíše vhodný pro realizaci menších, jednoduchých záměrů, u kterých je vydání nesouhlasného stanoviska EIA a stanovení dalších, složitých preventivních opatření⁵⁰ spíše nepravděpodobné. Lze očekávat, že v případech rozsáhlých či komplikovaných záměrů budou investoři i nadále využívat oddělené postupy.

Novela stavebního zákona zavedla i další změny, které se přímo nedotýkají integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona, ale které budou s největší pravděpodobností mít negativní dopad (nejen) na ochranu životního prostředí. První, velmi problematickou změnou je úprava kompetencí dotčených orgánů a možnost přezkumu jimi vydávaných závazných stanovisek. V první řadě došlo k úpravě kompetencí při kontrole plnění povinností vyplývajících z rozhodnutí, kterou nově provádí dotčený orgán.⁵¹ Do jisté míry lze s touto úpravou souhlasit, neboť dotčené orgány disponují potřebnými kompetencemi pro posouzení, zda jsou podmínky stanovené v rozhodnutí skutečně plněny. Tato nová konstrukce je však poměrně nesystematická, neboť ukládá dotčeným orgánům kontrolovat podmínky, které stanovily ve svých závazných stanoviscích, avšak bez vazby na to, zda byly tyto vůbec převzaty do rozhodnutí (v praxi může dojít k tomu, že v důsledku dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu či změny právní úpravy k převzetí podmínek do rozhodnutí nedojde nebo dojde k jejich převzetí v pozměněné podobě). Ustanovení dále neřeší, jakým způsobem má být plnění povinností vynucováno, neboť ne každý dotčený orgán disponuje potřebnou pravomocí ke zjednáání nápravy. Stavební úřad je sice povinen poskytovat dotčenému orgánu při této kontrole součinnost, avšak zákon již neupravuje, zda mu potřebnou součinnost poskytne i při vynucování stanovených povinností a jakým způsobem bude zajištěna náprava zjištěných nedostatků. Příslušný úřad EIA je tedy jako jeden z dotčených orgánů nově povinen kontrolovat plnění podmínek, které stanovil v závazném stanovisku EIA, avšak jelikož nedisponuje žádnými pravomocemi plnění povinností vynutit, pravděpodobně jediným způsobem, jak na zjištěné nedostatky může reagovat, bude formou sdělení adresovaného stavebnímu úřadu (nebo jinému povolovacímu orgánu), ve kterém jej informuje o výsledcích

⁵⁰ Výsledkem procesu EIA je zpravidla nejen závěr příslušného úřadu, zda lze z hlediska vlivů na životní prostředí s realizací záměru souhlasit, ale rovněž stanovení celé řady opatření k prevenci, vyloučení, snížení, zmírnění či minimalizaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, které mohou vyvolat potřebu změny dokumentace pro územní nebo společné řízení.

⁵¹ § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „Stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování; stavební úřad poskytne součinnost potřebnou ke kontrole těchto podmínek.“

kontroly. Je pak otázkou, do jaké míry se bude stavební úřad takovýmto sdělením v praxi zabývat a zda přistoupí k uložení nápravných či sankčních opatření. Specifickým rysem stanoviska EIA je i skutečnost, že podmínky v něm stanovené jsou určeny pro celý povoloovací proces k záměru a jsou tak přebírány do několika různých rozhodnutí; příslušný úřad musí vždy při kontrole rovněž zjišťovat, které podmínky byly do kterého rozhodnutí převzaty, aby mohl ověřit, zda již byly vůbec oznamovateli rozhodnutím uloženy.

Druhou, velmi nežádoucí změnou, je nová úprava přezkumu závazných stanovisek⁵² vydaných pro účely řízení podle stavebního zákona, která nejenže zcela zásadně omezila možnost přezkumu závazných stanovisek, ale s největší pravděpodobností přinese i velké množství problémů při aplikaci nové právní úpravy, neboť trpí celou řadou nedostatků, a to jak věcných, tak formálních. Ačkoli se svou povahou jedná o problematiku, která by měla být řešena obecně (měla by dopadat na veškerá závazná stanoviska) a měla by tedy být řešena změnou správního řádu, je nesystematicky zakotvena ve stavebním zákoně a vztahuje se pouze na závazná stanoviska vydaná pro účely řízení vedených podle stavebního zákona. Z formálního hlediska tak zavádí speciální režim přezkumu pro vybranou skupinu závazných stanovisek a přináší nežádoucí dvojkolejnost právní úpravy, neboť přezkum závazných stanovisek vydaných pro účely jiných správních řízení se i nadále řídí obecnými ustanoveními správního řádu.⁵³ Z materiálního hlediska

⁵² § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „(9) Nezákoně závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.

(10) Nezákoně závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.

(11) Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.“

⁵³ Viz § 149 odst. 4 až 6 správního řádu: „(4) Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

spočívá speciální režim především v omezení možnosti přezkumu zákonnosti závazného stanoviska ve lhůtě 1 roku ode dne vydání závazného stanoviska a k vyloučení možnosti obnovy řízení z důvodu nezákonnosti závazného stanoviska. Závazné stanovisko již navíc není možné přezkoumat z moci úřední, nýbrž pouze v případech, kdy proti němu směřovalo odvolání proti rozhodnutí, pro něž bylo takové závazné stanovisko podkladem.

Navržená úprava má zásadní dopad i na problematiku EIA, neboť jedním ze závazných stanovisek, která jsou pro účely řízení vedených podle stavebního zákona vydávána, je i závazné stanovisko EIA. To se vyznačuje i dalším specifíkem, kterým je skutečnost, že je vydáváno pro velké množství řízení, včetně řízení vedených podle jiných právních předpisů než je stavební zákon,⁵⁴ a způsob jeho přezkumu tak bude záviset na tom, v rámci jakého řízení bude přezkoumáváno. Již tato skutečnost v praxi s největší pravděpodobností přinese celou řadu problémů. Hlavním nedostatkem právní úpravy je ale především časové omezení možnosti přezkumu, kdy už tak velmi limitovaná jednoroční lhůta počíná plynout již ode dne vydání závazného stanoviska (a nikoli až od vydání rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem). Obecně lze považovat za žádoucí, aby byla závazná stanoviska přezkoumatelná minimálně po dobu, po kterou trvají jejich účinky, tedy minimálně po dobu, po kterou jsou využita jako podklad pro správní řízení.⁵⁵ Ve srovnání s pětiletou (nově sedmiletou⁵⁶) platností stanoviska EIA, kterou lze dále prodloužit,⁵⁷ je tedy taková úprava zcela nepřijatelná, neboť již po uplynutí jednoho roku po vydání stanoviska EIA, často ještě v době, kdy žádné správní řízení, v němž má být stanovisko EIA podkladem, nebylo ani zahájeno, již není možné závazné stanovisko EIA pro nezákonnost zrušit. Zajímavou otázkou je i praktická aplikace nových ustanovení na přezkum závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení. Pokud je podáno odvolání proti rozhodnutí, které směřuje proti závaznému stanovisku, je příslušný orgán povinen vyžádat si jeho potvrzení nebo

(5) *Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.*

(6) *Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.*

⁵⁴ Viz § 9a odst. 3 a § 3 písm. g) ZPV.

⁵⁵ Ačkoli je tento princip vyjádřen výslovně pouze v případě úkonů podle části čtvrté správního řádu (viz § 156 odst. 2 SŘ), lze jej uvažovat i u závazných stanovisek, neboť § 149 SŘ předpokládá jejich přezkum i poté, co bylo vydáno rozhodnutí, pro něž byla podkladem.

⁵⁶ Stanoviska EIA se dle § 9a odst. 4 ZPV od 1. 11. 2017 vydávají na dobu 7 let; stanoviskům EIA vydaným méně než 5 let před tímto dnem byla na základě přechodných ustanovení zákona č. 326/2017 Sb. (část II., bod 6) platnost automaticky prodloužena na 7 let.

⁵⁷ Platnost stanoviska EIA činí nově 7 let s možností opakovaného prodloužení o dalších 5 let.

změnu ze strany orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska. Lze dojít k závěru, že tato povinnost trvá i poté, co již uplynula lhůta jednoho roku ode dne vydání závazného stanoviska, neboť se jedná o povinnost, která vyplývá ze správního řádu⁵⁸ a kterou nová ustanovení stavebního zákona nevylučují. Pokud však nadřízený orgán shledá, že závazné stanovisko je nezákonné, nemůže jej již potvrdit ani jej změnit. O závěru, který učinil, by měl však zpravit odvolací orgán – ten se tak ocitne v situaci, kdy si bude vědom nezákonnosti podkladu pro vydání rozhodnutí, který není možno napravit, avšak na jeho základě bude nucen rozhodnout. Je otázkou, jak by měl v takové situaci rozhodnout, zda z tohoto důvodu rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně, který žadatele vyzve k předložení nového závazného stanoviska, nebo zda rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdit. Je zřejmé, že nová právní úprava byla navržena za účelem aplikace druhé z uvedených možností, nicméně se k ní nelze zcela přiklonit. Ustanovení totiž pouze časově omezují možnost přezkumu a opomíjí skutečnost, že i po uplynutí této doby slouží závazné stanovisko jako podklad pro správní řízení. S ohledem na zásadu materiální pravdy je velmi těžko představitelné, že správní orgán potvrdí rozhodnutí orgánu prvního stupně s vědomím nezákonnosti závazného stanoviska. Na rozdíl od časového omezení přezkumu rozhodnutí, ze kterých již jejich adresátům vyplývají práva a povinnosti a kde je stabilizace právních vztahů žádoucí (i za cenu vyloučení nápravy nezákonnosti), není časové omezení přezkumu závazných stanovisek nijak odůvodněné, neboť z nich žádná práva a povinnosti přímo neplynou. V případě stanoviska EIA navíc může dojít k tomu, že v rámci řízení podle stavebního zákona již nebude možno jej zrušit ani změnit, avšak v rámci jiného správního řízení zrušeno nebo změněno bude. To může vést k situaci, kdy bude vydáno nové stanovisko EIA, avšak rozhodnutí vydané na základě původního nezákonného stanoviska EIA již nebude možno s ohledem na vyloučení možnosti obnovy řízení nijak napravit; budou tak vedle sebe existovat rozhodnutí k jednomu záměru vydaná na základě dvou různých stanovisek EIA a není vyloučeno, že podmínky v nich stanovené budou odlišné. V extrémním případě se tak může stát realizace záměru nemožnou, neboť plnění povinností plynoucích z jednoho rozhodnutí může být v rozporu s podmínkami rozhodnutí jiného.

Speciální právní úprava přezkumu závazných stanovisek má i mnoho dalších nedostatků,⁵⁹ jejich podrobný rozbor by však byl na samostatný literární počín.⁶⁰

⁵⁸ § 149 odst. 4 SŘ.

⁵⁹ Např. na rozdíl od správního řádu, který v rámci odvolacího řízení umožňuje pouze „potvrzení nebo změnu“ závazného stanoviska (a nikoli jeho zrušení), předpokládá stavební zákon „zrušení nebo změnu“ závazného stanoviska. Stavební zákon dále omezuje pouze přezkum zákonnosti závazných stanovisek, avšak nijak neupravuje přezkum jejich věcné správnosti, který se tedy patrně i nadále řídí obecnou úpravou správního řádu.

⁶⁰ Problematickým ustanovením § 4 odst. 9 až 11 SZ se věnuje např. článek uveřejněný v časopise

Pokud nedojde k rychlé nápravě vadného ustanovení, ukáže praxe, jak budou nová ustanovení aplikována. Lze nicméně konstatovat, že nově přijatá právní úprava přezkumu závazných stanovisek je nejen v rozporu se základními principy právního státu, na kterých je český právní řád založen, ale i v přímém rozporu s ustanoveními jiných právních předpisů. Ve svém důsledku je v rozporu i s požadavky unijního práva, neboť zásadně omezí jejich faktickou implementaci.⁶¹

Konečně, novela stavebního zákona přináší i další změny, které – ačkoli přímo nesouvisí s problematikou EIA – mají zcela zásadní dopad na již dosaženou míru účasti veřejnosti v povolovacích procesech. Jedná se především o změnu zákona o ochraně přírody a krajiny, který – pro jiná než navazující řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. – nově umožňuje účast environmentálních organizací pouze ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli již v řízeních vedených podle ostatních zákonů, např. stavebního zákona.⁶² Tato změna znamená zcela zásadní nežádoucí omezení účasti veřejnosti v povolovacím procesu a není ani vyloučeno, že bude považována za rozpornou s požadavky Aarhuské úmluvy.⁶³ Její dopad je zřejmý i na řízení, ve kterých se rozhoduje o záměrech, které na základě závěru zjišťovacího řízení vydaného před 1. 4. 2015⁶⁴ nepodléhaly procesu EIA – v těchto případech již není možno takový závěr přezkoumat ze strany spolků hájících zájmy životního prostředí. Není proto nijak překvapivé, že tato změna je spolu s výše uvedeným podstatným omezením přezkumu závazných stanovisek předmětem ostré kritiky ze strany nevládních organizací i akademické obce.⁶⁵ Novela již byla rovněž napadena skupinou 17 senátorů před Ústavním soudem.

České právo životního prostředí, číslo 3/2017 (45) „Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území“ (JUDr. Martina Franková, Ph.D.). Česká společnost pro právo životního prostředí, ISSN 1213-5542, dostupný v elektronické podobě na http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_44.pdf.

⁶¹ Nemožnost nápravy nezákonného stanoviska EIA je neslučitelná s unijním právem, neboť dochází k rozporu se základním požadavkem směrnice EIA, který požaduje, aby před povolením záměru bylo provedeno náležité posouzení vlivů na životní prostředí. Může totiž dojít k situaci, kdy bude závazné stanovisko EIA shledáno nezákonným, avšak i několik let poté budou na jeho základě vydávána rozhodnutí o povolení záměru.

⁶² § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.

⁶³ Požadavky čl. 6 Aarhuské úmluvy by měly být naplněny institutem navazujících řízení a možností účasti environmentálních spolků v nich podle zákona č. 100/2001 Sb. Není však vyloučeno, že Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy (ACCC), který dlouhodobě vykládá Aarhuskou úmluvu poměrně široce, by mohl shledat takovouto úpravu nedostatečnou.

⁶⁴ Do nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. se závěr zjišťovacího řízení, ve kterém příslušný úřad stanovil, že záměr nepodléhá procesu EIA, vydával ve formě úkonu podle části čtvrté správního řádu. Přezkum takového závěru zjišťovacího řízení byl tedy možný pouze v rámci odvolání (příp. žaloby) proti rozhodnutí, pro které byl podkladem.

⁶⁵ Např. Stanovisko členů akademické obce Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty

4. Závěr

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí je v posledních letech předmětem častých změn, kdy v rozmezí let 2015–2017 byly připraveny celkem čtyři zásadní novelizace, z nichž dvě již nabyly účinnosti v letech 2015 a 2016, třetí v roce 2017 a poslední počátkem roku 2018.

Co se týče zákona č. 326/2017 Sb., tj. transpoziční novely, je otázkou, nakolik navržená právní úprava naplní účel, za jakým byla přijata. Novela zavádí celou řadu zásadních změn, které mění dosavadní koncepty a které bude třeba v praxi aplikovat na různé, v tuto chvíli nepředvídatelné situace. Nová ustanovení bude nezbytné vyložit a zajistit jejich jednotnou aplikaci, stejně jako bude nezbytné předcházet obcházení zákona, neboť vedle pozitivních změn posilujících ochranu životního prostředí (např. stanovení pevné doby platnosti stanoviska EIA) a zvyšujících přehlednost právní úpravy (např. výčet navazujících řízení) vykazuje novela i několik slabších míst (např. nastavení spodních prahových hodnot a kritérií pro posuzování záměrů, které nepodléhají procesu EIA obligatorně). V neposlední řadě je i otázkou, do jaké míry bude nová právní úprava shledána jako souladná s požadavky unijního práva.

Pokud jde o zákon č. 225/2017 Sb., novelu stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů, která upravuje schéma povolovacího procesu ke stavebním záměrům, zákon nově umožňuje celou řadu cest, které může investor zvolit. I nadále může nejprve podrobit záměr procesu EIA a teprve následně požádat o vydání územního (či rovnou společného územního a stavebního) rozhodnutí. Pokud zvolí nově zavedený integrovaný model, má i zde na výběr mezi územním řízením s procesem EIA na jedné straně a společným řízením s procesem EIA na straně druhé. Je však otázkou, zdali takto flexibilně nastavený model nebude mít negativní dopad na přehlednost právní úpravy, neboť jak příslušné úřady, tak stavební úřady jsou nuceny vést paralelně všechna tato řízení a zohledňovat jejich specifické odchylky. Je rovněž diskutabilní, zda uvedené výhody převažují na nepřehlednost právní úpravy a administrativní zátěží spojenou s předáváním informací mezi příslušnými a stavebními úřady. V neposlední řadě není jisté, zda ostatní změny, které novela zavádí, především změny zákona o ochraně přírody a krajiny,

Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni (České právo životního prostředí 1/2017, č. 43, Česká společnost pro právo životního prostředí, ISSN 1213-5542, dostupné v elektronické podobě na http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_43.pdf), nebo článek uveřejněný v časopise České právo životního prostředí 3/2017, č. 45, „Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby“ (Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., Mgr. Dominik Židek), Česká společnost pro právo životního prostředí, ISSN 1213-5542, dostupný v elektronické podobě na http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_44.pdf.

neúměrně nezasahují do stávající úrovně míry účasti veřejnosti a zda je lze považovat za souladné s požadavky unijního a mezinárodního práva.

Použité právní předpisy

- Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva)
- Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo úmluva)
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA)
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (revize směrnice EIA)
- zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (*infringementová novela*)
- zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů
- zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

Použité pojmy

Proces EIA	Proces posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví
Dokumentace EIA	Dokumentace vlivů záměru na životní prostředí
Stanovisko EIA	Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí
Podlimitní záměr	Záměr, který nedosahuje hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí
Příslušný úřad	Příslušný orgán EIA dle § 21 a 22 zákona č. 100/2001 Sb.
Infringementové řízení	Řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie.
Zákon č. 100/2001 Sb.; zákon o posuzování vlivů na životní prostředí; ZPV	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 183/2006 Sb.; stavební zákon; SZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 114/1992 Sb.; zákon o ochraně přírody a krajiny; ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 500/2004 Sb.; správní řád; SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Klíčová slova

EIA, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, stavební zákon

Autorka je doktorandkou na katedře práva životního prostředí PFUK.

**RECENT AMENDMENTS TO THE LEGAL REGULATION
IN THE AREA OF ENVIRONMENTAL IMPACT
ASSESSMENT OF PROJECTS**

Summary

This paper is focused on the recent amendments to the Act No. 100/2001 Coll. and the main changes introduced in the area of the environmental impact assessment of projects (EIA). The paper deals with the recent dynamic development of the legislation and addresses specific issues related to the new legal tools, and it identifies possible problems related to the application of the new legal regulation.

Key words

EIA, Act on Environmental Impact Assessment, Construction Code



VOZIDLA S ALTERNATIVNÍM POHONEM. JSME NA NĚ PŘIPRAVENI?

Mgr. Jiří Vodička, doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.

V České republice (dále jen „ČR“) můžeme zaznamenat trend v podobě podpory vozidel s alternativním pohonem.¹ Tento trend není přítomen pouze v naší republice, ale je součástí globálního vývoje a směru tzv. zelené mobility.² Okolní státy jako např. Slovensko či Rakousko již otázku podpory vozidel s alternativním pohonem a zejména elektromobilů dlouhodobě řeší, u nás se však těmto vozidlům dostalo mediální pozornosti teprve nedávno.³ I když se prima facie může zdát, že evropské státy zavádějí podporu vozidel s alternativním pohonem nekoordinovaně či nesystematicky, opak je pravdou. Povinnost zavést alternativní pohony v dopravě a tím snížit produkci emisí z těchto zdrojů vyplývá již z unijního práva, a proto dopady této povinnosti můžeme pozorovat jak v naší legislativě, tak i v jiných vnitrostátních právních řádech. Článek se primárně zaměří na jednotlivé ekonomické nástroje ve formě finančních podpor vozidel s alternativními pohony, které nabízejí jednotlivá ministerstva.

Předmětem tohoto článku bude jak bližší představení jednotlivých ekonomických nástrojů, tak i analýza jejich vhodnosti a představení dalších možných řešení, které by se mohly využít *pro futuro* v České republice. Bude krátce nastíněn právní rámec týkající se rozvoje infrastruktury pro tato vozidla a zároveň bude poukázáno na problémy, které se pojí s podporou vozidel na alternativní pohon, přičemž se text bude věnovat zejména elektromobilům. Článek bude pracovat především s českou právní úpravou, částečně však i s unijním právem, a to z důvodu blízké provázanosti obou právních systémů a různých povinností vyplývajících z tohoto práva.

1. Úvod

Před přistoupením k samotnému rozboru, je třeba zodpovědět klíčovou otázku, která zní: Proč je potřeba podporovat alternativní pohony v dopravě?

Evropská unie (dále jen „EU“) a ČR jako členský stát nejsou energeticky soběstačné entity. Dle Eurostatu bylo nutné v roce 2015 importovat do EU až 73 % fosilních paliv, a to i přesto, že podíl fosilních paliv na energetické spotřebě klesal.

¹ Za vozidla s alternativním pohonem lze považovat elektromobily, vozidla s palivovými články, pohonem na CNG, LNG nebo LPG či biopaliva.

² Zelenou mobilitou se rozumí užívání a pořizování vozidel na alternativní pohon. Dostupné z: <http://www.czechinvest.org/zelena-mobilita>.

³ Slovensko dotuje nákup elektromobilů. Pomůže to jejich rozšíření? A co čeká Česko? *Aktualne.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 11. 11. 2016 [cit. 5. 2. 2017].

Konkrétně do ČR bylo dovezeno až 46 % spotřebovaných fosilních paliv.⁴ Tento stav je dlouhodobě neúnosný a může ohrozit energetickou soběstačnost EU i ČR. Doprava představuje významný sektor, který je navázán na další odvětví a případné ohrožení tohoto sektoru by mohlo způsobit neblahé hospodářské následky. Pro plynulý hospodářský rozvoj je potřeba mít neustálý a zajištěný přísun fosilních paliv, to je však pro EU a její zvyšující se závislost na dovezených fosilních palivech značný problém.

Dalším nezanedbatelným problémem je ochrana životního prostředí a především klimatu. Vozidla coby mobilní spalovací zdroje představují značnou zátěž pro ovzduší a přechodem většiny vozidel (jak vozidel užitkových, tak osobních) na alternativní pohony by, alespoň teoreticky, mělo dojít ke snížení emisí skleníkových plynů a dalších znečišťujících látek. Faktem je, že spalovací a vznětové pohony znečišťují ovzduší nejen emisemi jemných prachových částic, benzo(a)pyrenů, uhlovodíků, oxidu dusíků a siřičitanů, ale také zejména oxidem uhličitým, který přispívá ke skleníkovému efektu. Emise těchto látek mají vliv i na veřejné zdraví, hlavně ve městech, ve kterých v důsledku pak dochází ke zhoršení kvality ovzduší.

Je třeba se zamyslet i nad unijními právními předpisy, které stanovily členským státům povinnost snižovat emise v dopravě a podpořit rozvoj obnovitelných zdrojů, čímž v podstatě iniciovaly podporu alternativních pohonů. Jedním z těchto právních předpisů upravujících tuto problematiku je směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.⁵ Tato směrnice stanovuje v čl. 3 odst. 4 následující závazný cíl pro členské státy: „Každý členský stát zajistí, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy v roce 2020 činil alespoň 10 % konečné spotřeby energie v dopravě v uvedeném členském státě“.

V ČR chybí ucelená právní úprava, která by se této problematice přímo věnovala. Existuje však „softlaw“, které má pomoci k rozšíření alternativních pohonů v dopravě a jejich podpory. Tento materiál vypracovalo Ministerstvo dopravy spolu s dalšími ministerstvy a jedná se o Národní akční plán čisté mobility (dále také „NAP CM“), který byl schválen dne 20. 11. 2015 na jednání vlády.⁶

⁴ Press Release: Energy consumption in the EU below its 1990 level, but EU dependency on fossil fuel imports on the rise z 20. 2. 2017. Eurostat [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/energy-balances>.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

⁶ Co je to Čistá mobilita a jaké zahrnuje opatření dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/cista_mobilita_seminar.

2. Právní rámec infrastruktury

K provozování vozidla ať už se spalovacím či alternativním pohonem je potřeba dostatečná infrastruktura plnicích či dobíjecích stanic. V současné době se již neřeší otázka dostupnosti či počet čerpacích stanic, u kterých lze natankovat tradiční fosilní pohonné hmoty. Dnes je palčivější otázkou dostatečná infrastruktura pro vozy s alternativním pohonem. Vedle samotné infrastruktury je potřeba řešit i samotná paliva pro vozidla, do kterých se dnes přimíchávají různé biosložky.

Na unijní úrovni lze uvést zejména směrnici 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty. Dle této směrnice je ČR povinna do roku 2020 snížit emise skleníkových plynů z pohonných hmot o 6%.⁷ Ustanovení obou směrnic explicitně stanovují rok 2020 jako pomyslný milník vývoje dopravy. Jelikož se tento milník blíží, sílí i tlak zákonodárce na podporu vozů s alternativním pohonem. EU i ČR si uvědomují, že pro splnění cíle 10 % je důležité podporovat rozšíření vozidel na alternativní pohon. Dosažení daného cíle zároveň souvisí i s rozvojem infrastruktury pro tato vozidla. Toto rozšíření má být zajištěno pomocí směrnice 2014/94/EU o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva.⁸ Předmětná směrnice se vztahuje primárně na tvorbu infrastruktury pro alternativní pohony, zejména pak na elektrické dobíjecí stanice, LPG stanice či CNG stanice.⁹ Nejzazší termín pro výstavbu dostatečné infrastruktury dobíjecích a plnicích stanic je dle této směrnice 31. 12. 2030.¹⁰ Současní provozovatelé benzínových čerpacích stanic začínají ve svých areálech přistavovat nové plnicí a dobíjecí stanice pro alternativní pohony. Je to z toho důvodu, že podmínky pro provoz čerpacích stanic s naftou či benzinem se výrazně neliší od podmínek pro provoz doplňovacích stanic LPG, CNG. Zákonné podmínky týkající se zejména skladování a jakosti benzínu a nafty, lze aplikovat ve velké míře i pro bionaftu a biopaliva obecně. Co se týče doplňování vodíku, regulatorní podmínky by také měly být velice podobné těm, které platí pro stávající čerpací stanice. Nabíjecí stanice pro elektromobily, pokud nejsou součástí stávající čerpací stanice, by v případě stavebního procesu a následného provozu mohly být ušetřeny úskalí složitosti stavebního řízení, neboť u těchto stanic nehrozí riziko úniku pohonných hmot a následné újmy na životním prostředí, tedy stavební řízení by mělo proběhnout bez větších problémů.

⁷ Čl. 7a odst. 2 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, v konsolidovaném znění z 5. 10. 2015.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva.

⁹ 24. 1. 2017 poslala Evropská komise formální upozornění dle čl. 258 SFEU o nesplnění povinnosti transpozice směrnice 2014/94/EU. Dostupné z: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=CZ&DG=MOVE&title=&submit=Search.

¹⁰ Čl. 4 odst. 1, čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2014/94/EU.

Jako prostředek k dosažení cíle snížení emisí skleníkových plynů z pohonných hmot byla zvolena biopaliva. Česká legislativa upravuje biopaliva v § 16 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoO“), kde se stanoví kritéria udržitelnosti biopaliv. Na tato ustanovení navazuje prováděcí předpis ve formě nařízení vlády č. 351/2012 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv.¹¹ Biopaliva jsou také upravena v poměrně zásadním zákoně č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.¹² Tento zákon stanovuje podmínky v § 45 a násl. pro různé směsi minerálních olejů, které naplňují kritéria biopaliv a stanovuje pro ně sazbu daně, nebo naopak je od daně osvobozuje.

3. Podpora vozidel s alternativním pohonem a rozvoje infrastruktury

Podpora vozidel s alternativním pohonem je realizována pomocí ekonomického nástroje ve formě dotačních programů. V rámci ČR existuje současně několik různých programů, které mají za úkol podpořit rozvoj alternativních pohonů v ČR. Cíle, kterého chtějí tyto dotační programy dosáhnout, se dají shrnout jako nízko emisní doprava a později zcela bezemisní doprava. Dotační programy jsou zaštitěné na ministerské úrovni. Jedná se zejména o Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“), Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) a Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“).

Podporu alternativních pohonů lze rozdělit do několika skupin, a to dle právního statusu žadatele. První skupinou jsou žadatelé jako fyzické osoby. Druhou skupinu tvoří žadatelé – soukromé právnické osoby (tedy takové osoby, jejichž kapitál není tvořen ani z části veřejným rozpočtem či jej neovládají veřejné osoby) a fyzické osoby podnikající. Třetí skupina zahrnuje žadatele – právnické osoby založené dle veřejného práva či takové osoby, které jsou financovány z veřejného rozpočtu, nebo se na jejich řízení podílí veřejná osoba. Níže budou popsány jednotlivé možné programy ministerstev, které mají sloužit k pořízení vozidel s alternativním pohonem.

MMR vyzvalo dne 21. 1. 2016 k podání žádostí o podporu. Projekt byl financován z Integrovaného regionálního operačního programu, specifické cíle 1.2 – Zvýšení podílu udržitelných forem dopravy. Výzva nesla název Nízko emisní a bezemisní vozidla. K 3. 3. 2017 podmínky výzvy splnilo 35 projektů, avšak podpořeno bude pouze 13 projektů.¹³ Oprávnění žadatelé byly zejména kraje a obce, které poskytují veřejné služby v dopravě, a dopravci, kteří poskytují veřejnou do-

¹¹ Nařízení vlády č. 351/2012 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Zkvalitnění veřejné dopravy a kvality ovzduší díky dvěma stovkám vozidel z IROP. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2017/Zkvalitneni-verejne-dopravy-a-kvality-ovzdusi-diky-dvema-stovkam-vozid>.

pravu na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících.¹⁴ Většina žádostí pocházela od dopravních podniků napříč ČR.¹⁵ Podporovány nebyly pouze elektromobily, ale také další alternativní pohony. Samotný Integrovaný regionální operační program, z něhož jsou finanční prostředky alokovány, byl schválen Evropskou komisí a obsahuje jak národní finanční prostředky, tak i finanční prostředky z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Na prioritní osu 1, z něž tato specifická výzva pochází, bylo konkrétně alokováno 1,75 mld. eur.¹⁶ Primárním účelem tohoto projektu je rozšíření vozového parku oprávněných subjektů o vozidla, která jsou šetrná k životnímu prostředí, tedy taková vozidla, která splňují emisní normy Euro 6 nebo jsou poháněna alternativním zdrojem pohonu. Specifická pravidla pro tuto výzvu stanovují ochranu životního prostředí a eliminaci negativních vlivů na životní prostředí jako „napravitelné“ kritérium přijatelnosti žádosti. Napravitelné kritérium je takové, které lze splnit až dodatečně po podání žádosti. Jinými slovy nesplnění tohoto požadavku a priori neznamená vyloučení žádosti z procesu hodnocení. Ze samotné výzvy výslovně nevyplývá, čeho by chtěl tento program dosáhnout. Sice v napravitelných kritériích přijatelnosti odkazuje mimo jiné na ochranu životního prostředí a rozvoj mobility v ČR, ale pouze vágním způsobem. Je tak na žadatelích, aby doložili, k jakým konkrétním zlepšením by, v případě udělení finanční podpory, došlo, kdyby ji obdrželi. Na druhou stranu ze zaměření této výzvy není zcela patrné, proč by žadatelé měli usilovat o tuto dotaci, tedy chybí propojení s cíli, kterým má dosáhnout ČR v rámci svých závazků vůči EU a které se týkají snižování emisí v dopravě.

Během roku 2016 vydalo Ministerstvo průmyslu a obchodu v rámci Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020 výzvu k podání žádostí o dotaci pro nákup elektromobilů. Oprávnění žadatelé byli podnikatelé, malé, střední a velké podniky. Ti mohli požádat o příspěvek na jedno vozidlo, a to až ve výši 217 000 Kč (za splnění podmínek programu).¹⁷ Oproti programu MMR má tento dotační program lépe formulované cíle, kterých chce dosáhnout. Výstupy jednotlivých žádostí mají být zejména rozšiřování nabíjecí infrastruktury, zvyšování počtu elektromobilů a zároveň zvýšení soběstačnosti v surovinových zdrojích ČR. Byť to není přímo ve výzvě uvedeno, její cíle se shodují jak se závazky ČR, tak se závazky EU týkající se rozšiřování infrastruktury pro elektromobily a zároveň snižování emisí v dopravě. Jako pozitivum lze hodnotit samotná obli-

¹⁴ Jedná se o provozovatele drážní dopravy dle zákona č. 266/1994 Sb., dále pak o dopravce dle zákona č. 194/2010 Sb. a Ministerstvo dopravy.

¹⁵ Další informace o této výzvě dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Vyzvy/Vyzva-c-20-Nizkoemisni-a-bezemisni-vozidla>.

¹⁶ Dle prezentace MMR z 5. 11. 2015 prezentované na Konferenci Čisté mobility konané v Loučni [http://www.mzp.cz/konference_cista_mobilita_2015/SOPSPZP-Janda_MMR\(IROP\)-20151112.pdf](http://www.mzp.cz/konference_cista_mobilita_2015/SOPSPZP-Janda_MMR(IROP)-20151112.pdf).

¹⁷ Další informace o této výzvě dostupné z: <http://www.mpo.cz/dokument170517.html>.

gatorní kritéria pro hodnocení jednotlivých žádostí. MPO stanovilo jako jedno z obligatorních kritérií posouzení týkající se ochrany životního prostředí. Tato kritéria musí každý žadatel splnit, aby jeho žádost nebyla vyloučena. Ministerstvo obdrželo 53 žádostí o podporu.¹⁸ Je však diskutabilní, zda podpora pouze jednoho alternativního pohonu má kýžený efekt na ochranu ovzduší. Zároveň je třeba posoudit, jestli samotní žadatelé o podporu tak činí z důvodu snahy o snížení emisí či o snížení hluku z dopravy nebo snížení znečištění v centrech měst nebo pouze z důvodu společenské poptávky po „zelených“ podnicích a s tím související prestiže. Dále je třeba poměřovat samotnou výši podpory s pořizovací cenou elektromobilu. I přes tato úskalí hodnotí MPO obdrženy počet žádostí jako úspěch a dne 24. 1. 2017 vyhlásilo druhou výzvu v tomto programu. Rozdíl oproti předchozí výzvě je v navýšení finanční podpory a v rozšíření okruhu oprávněných žadatelů i na zahraniční subjekty.¹⁹

Ministerstvo dopravy je gestorem dalšího programu podpory. Tímto programem je operační program Doprava.²⁰ Pro tuto práci je nejzajímavější prioritní osa č. 2. Předmětná prioritní osa má za úkol jednak podpořit rozvoj silniční infrastruktury sítě TEN-T²¹ a zároveň podpořit rozvoj veřejné infrastruktury pro čistou mobilitu a řízení silničního provozu. Z dokumentů týkajících se tohoto programu lze vyvodit fakt, že není a priori mířen na podporu alternativních pohonů, byť se tak může prima facie zdát. Hlavním úkolem tohoto programu je jednak rozvoj stávající infrastruktury, tedy výstavba nových dálničních úseků, vlakových koridorů atd., ale také vytvoření dostatečné infrastruktury pro alternativní paliva v návaznosti na směrnici 2014/94/EU. V porovnání s jinými dotačními programy má Ministerstvo dopravy jeden z nejlepších programů podpory. Místo slepé podpory nákupu elektromobilů se soustředí na potřebnější rozvoj infrastruktury. Tento postup je zároveň prospěšnější pro spotřebitele, jelikož ti dnes mohou kvůli nedostatečné infrastruktuře nabíjecích stanic v rámci ČR odkládat koupi vozidla s alternativním pohonem.

Také MŽP má své programy podpory. Starší program podpory alternativních pohonů vycházel z Operačního programu životní prostředí (dále jen „OPŽP“) 2007–2013. V rámci tohoto programu bylo zakoupeno několik autobusů CNG.

¹⁸ Další informace o této výzvě dostupné z: <http://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/do-i-vyzvy-programu-nizkohlukove-technologie-se-na-podporu-elektromobility-prihlasilo-53-projektu--180257/>.

¹⁹ Další informace o této výzvě dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/oppik-2014-2020/vyzvy-op-pik-2017/nizkohlukove-technologie--ii-vyzva--225386/>.

²⁰ Schválen Evropskou komisí dne 11. 5. 2015. Více informací zde: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czech-republic/2014cz16m1op001.

²¹ Jedná se o plán EU vytvořit transevropskou dopravní síť, což by mělo přispět zejména k ekonomickému rozvoji celé EU. Dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en.

OPŽP 2014–2020 však s přímou podporou vozidel na alternativní pohon nepočítá.²² Tato pravomoc přešla do Národního programu Životní prostředí, který má být jako doplňkový k OPŽP. V rámci tohoto programu vypsalo MŽP program podpory k nákupu vozidel na alternativní pohon. Žádosti o dotaci přijímalo ministerstvo do 31. 3. 2017 a plánuje rozdělit cca 100 mil. Kč. Oprávnění žadatelé jsou kraje, obce, příspěvkové organizace územních samosprávných celků a dále právnické osoby, ve kterých mají většinový podíl obce či kraje.²³ Primárním cílem této výzvy je podpořit nákup vozidel na alternativní pohon, čímž by mělo dojít ke snížení emisí škodlivých látek do ovzduší, a to především jemných prachových částic PM_{2,5} a oxidů dusíku. Zde je třeba se ptát, jestli je tento dotační program účelný vzhledem k upřednostňovaným elektromobilům, které mají být podporovány ve větší míře než jiné alternativní pohony. Průměrná cena elektromobilu, který má dostatečnou dojezdovou kapacitu baterie, se blíží milionu korun a při koupi je třeba zvážit, zda má obec v okolí dobíjecí stanici. Pro futuro tak může docházet k situaci, že koupi předmětného vozidla si budou moci dovolit pouze velké obce či právnické osoby zřízené nebo vlastněné velkými obcemi, jelikož jen ty budou mít dostatečnou infrastrukturu a prostředky potřebné ke koupi a provozování vozidla. Lze přijmout názor, že by bylo lepší podporovat všechna alternativní vozidla stejným způsobem, případně vytvořit aplikaci či počítačový program, který by řekl obci, zda je pořízení předmětného vozidla na určitý alternativní pohon nejvhodnějším řešením, nebo by mohl určit, který alternativní pohon je nejúčelnější pro potřeby obce.

Dále je potřeba zmínit i státní podporu ve formě příspěvku na nová vozidla, kterou vyplácí Státní fond životního prostředí ČR dle § 37d odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Fyzická osoba, která si pořídí nové vozidlo, jež splňuje regulatorní požadavky, má nárok na státní příspěvek. Zákon upravuje dvě situace, kdy může fyzická osoba požádat o příspěvek na nové vozidlo. První situace nastane v případě, že pořizovací cena nového vozidla nepřesáhne 500 000 Kč a kombinovaná produkce emisí CO₂ vozidla nepřesáhne 160 g na jeden kilometr a zároveň je potřeba, aby vozidlo splnilo minimálně emisní normu EURO 4. Vedle požadavku na kombinovanou produkci emisí upravuje zákon též nutnost vlastnit předešlý automobil, jehož stáří musí být nejméně deset let, a to nejméně dva roky. Vedle těchto požadavků je potřeba splnit i požadavek k předání tohoto starého vozu provozovateli

²² KEPKA, Jaroslav. Podpora čisté mobility z pohledu MŽP. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Prezentováno dne 5.-6. 11. 2015 v Loučni na Konferenci Čistá mobilita. Publikováno dne 10. 11. 2016 [cit. 5. 2. 2017].

²³ 100 milionů pro obce a kraje na ekologická auta. Ministr Brabec zahájil příjem žádostí a podepsal memorandum s výrobcí aut, plynaři a energetiky. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Publikováno dne 10. 11. 2016 [cit. 5. 2. 2017].

zařízení ke sběru autovraků. V případě, že fyzická osoba splní tyto podmínky, má nárok na státní příspěvek ve výši 30 000 Kč.²⁴ Druhá situace nastane v případě, kdy si fyzická osoba pořídí nový vůz s pořizovací hodnotou do 700 000 Kč a zároveň jej bude pohánět pouze elektřina nebo hybridní pohon či CNG. Vedle této podmínky platí i podmínka stáří automobilu a délka vlastnictví vozidla a ekologické likvidace stejně jako v předchozí situaci. Za splnění uvedených podmínek je výše příspěvku 60 000 Kč.²⁵ Je třeba se ptát, proč zákonodárce zvolil jako nejvyšší hranici 700 000 Kč právě pro vozidla na alternativní pohon. Cena vozidel na elektrický pohon, pokud chce spotřebitel slušný dojezd, je poměrně vysoká a pohybuje se kolem milionu korun. Cena hybridních vozidel je dostupnější a stanovený finanční limit je pro tato vozidla nastaven dostatečně. Zákonodárce tak v podstatě v této státní podpoře více podporuje hybridní vozidla než čistě elektrická. Podmínky, které zákon klade na žadatele o příspěvek, jsou poměrně přísné a cílí na osoby, které vlastní starý automobil. Zároveň je však otázkou, zda spotřebitelé mají o této státní podpoře povědomí a zda je v praxi využívána. Na druhou stranu snaha zákonodárce, alespoň nějakým způsobem docílit obměny přestárlého vozového parku v ČR, který má průměrně patnáct let,²⁶ je záslužná.

Lze shrnout, že v ČR existuje celá řada programů podpory, které se snaží, ať už přímou či nepřímou cestou, podpořit rozvoj vozidel na alternativní pohon. Nejvíce se však tyto programy zaměřují na rozvoj elektromobilů, které se stále nacházejí v počátcích rozvoje. Co se týče infrastruktury nabíjecích stanic, situace není beznadějná. Již dnes existuje cca 248 nabíjecích stanic.²⁷ Jejich rozmístění je rozprostřeno po celé ČR, ale nejvíce se jich nachází v okolí třech největších českých měst.²⁸

Většina programů podpory bude trvat nejméně do roku 2020, kdy se bude celá EU přeorientoávat na cíle Evropy 2030. V rámci tohoto milníku by český zákonodárce měl jednotlivé budoucí programy podpor sloučit do jednoho přehledného programu, čímž by ulehčil a zpřehlednil situaci žadatelům o dotace. Dalším řešením nepřehledné situace by mohlo být vytvoření jednotného informačního portálu, který by v sobě obsahoval jednotlivé programy podpor a samotného žadatele o dotaci by mohl portál navést, který z možných programů je pro něj

²⁴ § 37d odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb.

²⁵ § 37d odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb.

²⁶ V prvním čtvrtletí roku 2016 bylo stáří vozového parku v ČR úctyhodných 15,1 let, což určitě není dobré číslo. Dostupné z: <http://www.auto.cz/prumerny-vek-vozoveho-parku-v-cr-stoupl-na-15-1-roku-95340>.

²⁷ KOLKOVÁ, Olga. ČR má 248 nabíjecích stanic pro elektromobily, chystají se další. *CDR* [online]. Publikováno dne 23. 2. 2016 [cit. 5. 2. 2017]. ISSN 1213-2225.

²⁸ Dostupné jsou dvojce mapy nabíjecích stanic pro elektromobily. Dostupné z: <http://www.hybrid.cz/mapa-stanic/> nebo <http://www.evmapa.cz/>.

nejvhodnější. V dnešní době soukromá fyzická osoba nemůže požádat o dotaci na pořízení elektromobilu, to by se však do budoucna mělo změnit.²⁹

4. Úmysl dobrý, ale...

Vhledem ke zveřejněným programům podpory, které vypsal jednotlivá ministerstva, se nabízí otázka, zda je tento způsob podpory alternativních pohonů a zejména elektromobilů vhodným řešením. V dnešní době mají elektromobily stále ještě omezený dojezd oproti běžným vozidlům se spalovacími motory.³⁰ Tento fakt může některé spotřebitele odradit od koupě elektromobilu. Dalším problémem, mimo vysokou pořizovací cenu, je nedostatečná infrastruktura dobíjecích stanic. Tento problém by měla řešit směrnice 2014/94/EU. I když by však existovala dostatečná infrastruktura dobíjecích stanic, neznamenaloby to, že by se spotřebitelé rozhodli tato vozidla kupovat, jelikož samotné dobíjení elektromobilů je poměrně časově náročné a zároveň existuje u spotřebitelů jakýsi psychický blok, který jim znemožňuje dostatečně důvěřovat dojezdové vzdálenosti elektromobilů.³¹ Dnešní průměrný elektromobil se dobije za cca 8 h, v závislosti na kapacitě baterie a nabíjecím proudem. Pokud by se vůz využíval pouze pro cesty po městě, pak by dlouhá doba nabíjení nebyla problémem, jelikož se počítá s tím, že by se vozidlo dobilo přes noc nebo během doby, kdy je člověk v práci. Ne každý člověk si však ve městě může dovolit garážové stání, kde by se mu elektromobil dobil. Např. v Norsku se člověk na ulici běžně setká s prodlužovačkou vedoucí z bytu v přízemí do auta. V našich podmínkách, kdy většina populace bydlí v panelových domech a nezná své sousedy, si tento jev můžeme těžko představit. Problém by částečně mohly vyřešit rychlodobíjecí stanice, které mohou za 30 minut dodat potřebnou energii k ujetí dalších cca 100 km. Přesto ani toto řešení není ideální, a to z důvodu pohodlnosti spotřebitelů, kteří, než aby čekali půl hodiny na dobití baterie, si raději pořídí vozidlo se spalovacím motorem, které natankují během okamžiku. Dalším problémem je, že ne všechny elektromobily funkci rychlodobíjení podporují. Do budoucna se však počítá s touto funkcí jako s běžným standardem.

Dalším, nejdiskutovanějším problémem dnešních elektromobilů, je otázka jejich faktické ekologičnosti.³² Primární problém nastává už u samotného životního

²⁹ SKOUPÁ, Adéla. Stát by měl lidem přispívat na elektromobily, říká Brabec. Podle Chovance za smog často můžou Poláci. *Aktualne.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 25. 1. 2017 [cit. 11. 2. 2017].

³⁰ Např. automobil Tesla model S má dojezd s kapacitou baterie 100 Kwh kolem 500 km, Opel Ampera-E, který by na trh v EU měl být uveden v létě 2017, má mít akumulátor s kapacitou 60 Kwh a dojezd kolem 500 Km.

³¹ Electric cars are on our streets. But they're not popular yet. *World Economic Forum* [online]. *World Economic Forum*, publikováno dne 12. 1. 2017 [cit. 11. 2. 2017].

³² Tato otázka je obvykle řešena porovnáváním energie potřebné k výrobě jednoho elektromobilu s energií, která je potřebná k výrobě ekvivalentního vozidla se spalovacím pohonem.

cyklu elektromobilu a lze jej rozčlenit do několika oblastí. Je to zejména oblast výroby vozidla, oblast samotného užívání vozidla a následné šrotování vozidla. Oblast výroby elektromobilu je kontroverzní z toho důvodu, že k samotné výrobě elektromobilu je třeba více energie a vytvoří se více skleníkových plynů než při výrobě běžného vozidla se spalovacím pohonem. Největším problémem u elektromobilů je samotná baterie. Její účinnost kolísá v závislosti na počasí³³ a životnost se u nových modelů odhaduje na cca 1000 nabíjecích cyklů, což je asi 5 let denního užívání automobilu.³⁴ Dále není žádná záruka, že elektřina, jež dobíjí samotnou baterii, je vyrobena pouze z obnovitelných zdrojů elektřiny. Pokud by totiž nebyla, pak pořízení takového vozidla pozbývá smyslu.

Co se týče samotného využívání elektrického vozidla, náklady na provoz se liší nejen v rámci celého světa, ale i v rámci EU, jelikož se porovnává cena pohonné hmoty s cenou elektřiny. Z finanční perspektivy se v případě levného benzínu či nafty a drahé elektřiny může stát, že se spíše vyplatí provozovat vozidlo se spalovacím pohonem než elektromobil. Na druhou stranu v případě levné elektřiny a drahého benzínu/nafty se vyplatí provozovat elektromobil. Pokud však chceme dbát na životní prostředí, pak se musíme ptát, z jakého zdroje pochází elektřina, která elektromobil nabíjí. Pokud by vyrobená elektřina pocházela převážnou většinou z obnovitelných zdrojů,³⁵ pak by dobíjení elektromobilů bylo šetrné vůči životnímu prostředí.³⁶ V ČR je z obnovitelných zdrojů vyrobeno cca 13,27 % elektřiny.³⁷ To znamená, že elektřina vyrobená a poté uložená v baterii elektromobilu pochází z valné většiny právě z neobnovitelných zdrojů, čímž se pouze přesouvá produkce skleníkových plynů a znečištění z mobilních spalovacích zdrojů (vozidel) na velké stacionární spalovací zdroje (elektrárny). Dále je třeba se zamyslet nad důsledky, které by mohl mít nenadálý přechod velkého počtu obyvatelstva z běžných vozidel na elektromobily. Pro naši energetickou soustavu by to znamenalo neúměrné zatížení a je dost možné, že by bylo potřeba dokupovat elektřinu ze zahraničí ve větší míře než doposud nebo by mohl hrozit kolaps kritické infrastruktury. Tato pesimistická situace však zřejmě nenastane, jelikož ČR je součástí Energetické unie a jednotného trhu s elektřinou a také nelze ani očekávat razantní

³³ JAKUBA, Stanislav. Gasoline vs. Electric Cars: Energy Usage and Cost. *MasterResource a free-market energy blog* [online]. Publikováno dne: 4. 2. 2015 [cit. 5. 2. 2017].

³⁴ Po pěti letech běžného používání klesne kapacita na 80 % původní hodnoty a zároveň bude třeba elektromobil i častěji nabíjet.

³⁵ Elektřina vyrobena pomocí větru/slunce/vody/biomasy/přílivu/geotermálně.

³⁶ Nejblíže se tomuto ideálu blíží Norsko, kde je cca 98 % vyrobené energie vyprodukováno z obnovitelných zdrojů. Dostupné z: <https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/renewable-energy/renewable-energy-production-in-norway/id2343462/>.

³⁷ Dle dostupných zdrojů Energetického regulačního úřadu. Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/statistika>.

nárůst počtu elektromobilů,³⁸ navíc je naše energetická infrastruktura na poměrně dobré úrovni.

Další problematickou oblastí je ukončení životnosti elektromobilu. Problém se opět převážně týká samotné baterie. Její ekologická likvidace je poměrně složitá a nákladná záležitost, a s rostoucím počtem elektromobilů bude třeba vymyslet nejen to, jak tato použitá zařízení skladovat, ale jak je účinně a ekologicky likvidovat či druhotně používat.

4.1 Co z toho plyne?

V případě elektromobilů je jejich podpora v ČR ve svých začátcích. Této situace by měl zákonodárce využít a vyvarovat se stavu, který je momentálně na trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů. Tento trh je v současnosti značně vychýlen a může za to právě přemrštěná státní podpora, kterou bylo možné získat při uvedení výrobního zařízení na elektřinu do provozu do konce roku 2010. Je třeba si však na druhé straně uvědomit, že pro rozvoj tohoto sektoru je intervence ze strany státu nutná. Bez různých pobídek a podpor státu nebudou mít spotřebitelé zájem o koupi elektromobilů či jiných vozidel na alternativní pohon a ČR tak nebude schopna plnit své závazky v rámci Závazného národního cíle 10 % energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy do roku 2020.³⁹ Samotný vzorec výpočtu toho, zda členský stát dosáhl požadovaného cíle je obsažen v čl. 3 odst. 4 směrnice 2009/28/ES. Členský stát by měl mimo jiné kalkulovat pouze s elektřinou vyrobenou z obnovitelných zdrojů, čímž dochází k přehlížení problému faktického původu elektřiny, kterou je elektromobil nabitý, tedy toho, že elektromobil pohání elektřina vyrobená nejen z obnovitelných zdrojů, ale také především z neobnovitelných zdrojů. Dalším možným faktickým problémem je započtení elektřiny z obnovitelných zdrojů při přeshraničním převodu. V případě, že by stát neměl žádné nebo pouze minimum obnovitelných zdrojů elektřiny a veškerou obnovitelnou elektřinu by „dovážel“ od státu, který má přebytek této elektřiny, pak je faktický efekt na životní prostředí nulový, jelikož původní stát bude pořád vyrábět stejné množství elektřiny z neobnovitelných zdrojů, pouze bude statisticky zaznamenáno, že nakoupil pomyslné množství elektřiny z obnovitelných zdrojů. V podstatě by si tak stát mohl pouze nakoupit tolik elektřiny z obnovitelných zdrojů, kolik potřebuje, aby splnil cíle stanovené ve směrnici.

³⁸ Právě naopak Češi o elektromobily moc zájem nemají, táhne spíše segment hybridních vozidel. ŠITNER, Roman. Vláda chce do roku 2030 desetinu vozů na alternativní pohon. Lidé ale o ně ztrácejí zájem a jejich prodeje klesají. *Ihned.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 15. 1. 2017 [cit. 5. 2. 2017]. ISSN 1213-7693.

³⁹ Čl. 3 odst. 4 směrnice 2009/28/ES.

Programy podpor, které vypsala jednotlivá ministerstva, cílí svým zaměřením jak na rozvoj alternativních pohonů v dopravě, tak na rozvoj infrastruktury. Bohužel tyto cíle jsou ve výzvách poměrně obecně formulované a schází jim konkrétní dopad do sféry ochrany životního prostředí. Schází analýza, která by ukázala, jak by měl takový ideální projekt vypadat a jaké konkrétní cíle, pramenící převážně v unijním právu, jsou jím sledovány. Program podpory MŽP je velice diskutabilní. Obecně lze s tímto programem podpory souhlasit, stát by měl jít svým obyvatelům příkladem, a tedy využívat vozidla s alternativním pohonem namísto vozidel se spalovacím pohonem. Zároveň toto nucené kupování vozidel s alternativním pohonem vytvoří umělou poptávku, která může být přínosem pro rozvoj elektromobilů, jelikož se sníží jejich výrobní cena a konečná cena pro spotřebitele, nicméně je však třeba zvážit to, že uměle vytvořená poptávka může negativně ovlivnit tržní prostředí. Ve vztahu k samosprávným celkům, jejichž zaměstnanci jsou nuceni často cestovat po území předmětné obce, pak přechodem k vozidlům s alternativním pohonem by určitě došlo ke snížení emisní zátěže v centrech velkých měst. Na druhou stranu je třeba předpokládat, že příjemci podpory, kteří si elektromobil pořídí, nemusí disponovat žádnou nabíjecí stanicí, a tedy mimo pořízení samotného elektromobilu bude ještě třeba vybudovat dobíjecí stanici. Zároveň pořízení elektromobilu bude vhodnější pro velká města, kde existuje problém se znečištěním, prachem a hlukem z dopravy. Je třeba se tedy ptát, jestli takové vynakládání peněz z veřejných rozpočtů splňuje zásadu 3E, tedy zda jsou prostředky vynaloženy hospodárně, účelně a efektivně. Existuje obava, že státní prostředky budou vynakládány na zbytečné projekty, jež budou potřebné pouze z toho důvodu, aby se obec mohla tvářit ekologicky. Bylo by proto nasnadě omezit žadatele o podporu, a to zejména z hlediska znečištění ovzduší v dané obci.

5. Další možná řešení podpory vozidel

Za první pokus snahy státu o rozšiřování vozidel na alternativní pohon lze považovat návrh novely podzákoného předpisu navrženého MMR za pomoci MŽP a Ministerstva dopravy. Předmětný návrh by měl měnit nařízení vlády č. 173/2016 Sb., o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel. Nařízení by mělo nově ukládat veřejným zadavatelům⁴⁰ povinnost koupit vozidla s alternativním pohonem definovaným dle § 3 písm. b) předmětného nařízení jako: „...vozidla s alternativním pohonem, jejichž alespoň jedním alternativním palivem nebo zdrojem energie jsou zkapalněné ropné plyny (LPG), stlačený zemní plyn (CNG), zkapalněný zemní plyn (LNG), směsné motorové palivo s obsahem biosložky nejméně 50 %, čisté biopalivo, vodík nebo elektrická energie.“ Veřejný zadavatel tak bude muset v zadávacím řízení vždy nakoupit minimální

⁴⁰ Veřejný zadavatel je osoba dle § 4 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

počet vozidel na alternativní pohon. Minimální počet se určí tak, že se vydělí počet požadovaných (běžných) vozidel čtyřmi a výsledné číslo se zaokrouhlí na celé číslo směrem dolů. Tento počet pak bude muset zadavatel nakoupit. Nařízení by mělo být účinné od 1. července 2017.⁴¹

V návaznosti na vypsaný program podpory MMR se nabízí řešení ve formě příspěvku na jízdné ve veřejné hromadné dopravě. Tímto by se snížila cena jízdného, což by mohlo mít za následek přilákání dalších osob, které doposud jezdily svými soukromými vozidly. Aby tento systém fungoval, bylo by vhodné podpořit ho reklamní kampaní, jež by mohla nalákat občany, kteří jezdí vozidly se spalovacím motorem. Dnes obdobný systém funguje v několika městech, a to v případě, že je vyhlášena smogová situace dle § 10 odst. 1 a násl. zákona ZoO. Užití MHD je poté v těchto městech zdarma.⁴² Nabízí se však otázka efektivitu takového řešení, jelikož v případě, že je vyhlášena smogová situace, ale není dostatečně oznámena široké veřejnosti, potom tato akce pozbývá smyslu, jelikož občané, kteří použijí auto, stejně nebudou vědět, že nějaká taková akce zrovna probíhá a ti občané, kteří MHD využívají denně k transportu, ji stejně budou využívat, a to i bez nutnosti zvláštních pobídek.

Jako další možné řešení stávající situace se nabízí podpora alternativních pohonů typu CNG a LNG. Pro tyto pohony již infrastruktura existuje a jejich pořizovací cena je daleko dostupnější než pořizovací cena elektromobilů.⁴³ Navíc už i výrobci automobilů nabízejí modely na CNG či LNG ve svých nabídkách, čímž odpadá nutnost následovného předělání automobilu v servisech.

Za účelem tvorby nových řešení by měl stát připravit takové právní prostředí, které by bylo pro elektromobily či hybridní vozidla vhodné. Lze se inspirovat v zahraničí, kde stát přispívá na koupi nových vozů šetrných k životnímu prostředí, a to jak přímo jednotlivcům nebo prodejcům automobilů, kteří nové modely nabízejí výhodněji. Zároveň se lze setkat s legislativou, která umožňuje těmto vozidlům využívat pruhy pro autobusy⁴⁴ nebo stanovuje povinnost provozovatelům parkovišť zřizovat nabíjecí stanice. Další možností je zvýhodnění stávajících parkovacích ploch pro tato vozidla.⁴⁵ V případě, že by města zavedla nízkemisní

⁴¹ Návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č.173/2016 Sb., o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel. *Aplikace o/dok* [online]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAKME2UZ2>.

⁴² Jedná se např. o statutární město Přerov.

⁴³ Auta na CNG nejsou bezemisní, ale nízké emisní. Při porovnání Škoda Octavia Combi G-TEC (CNG) a Nissanu Leaf (EV), vychází Škoda o cca 230 000 Kč levněji.

⁴⁴ NAP CM, Str. 34.

⁴⁵ HORČÍK, Jan. Praha umožní parkování elektromobilů za 100 Kč na rok. *HYBRID.cz* [online]. Chamanne, publikováno dne: 25. 7. 2016 [cit. 5. 2. 2017]. ISSN 1802-5323.

zóny ve svých centrech, potom by tato vozidla mohla disponovat plošným povolením vjezdu do nízkoemisních zón dle § 14 ZoO.

Velké množství nových automobilů putuje do flotil právnických osob. V tomto ohledu by stát mohl představit právní úpravu, která by zohledňovala nákup vozidel s alternativním pohonem a jejich následnou amortizaci. Mohlo by se tak jednat nejen o daňové úlevy, ale také o iniciativu či pobídky, kdy by stát uděloval druh ekologické známky, která by zvedla povědomí o předmětné společnosti. Zároveň je však nutno podotknout nutnost uvážení ekonomické situace ČR a s ohledem na ni zhodnotit, zda by velkoplošná podpora byla dlouhodobě schůdným řešením.⁴⁶

V poslední době se začíná rozvíjet i sdílená ekonomika v podobě služeb tzv. car-sharingu⁴⁷ a ride-sharingu.⁴⁸ Podpora vozidel s alternativním pohonem v ride-sharingu je poněkud komplikovaná, a to především z důvodu absence zákonné úpravy samotné služby. Podpora alternativních pohonů vozidel bude moci být zkoumána a prováděna až při vyjasnění právního postavení takovýchto společností. Nezávisle na ride-sharingu existuje taxi služba. Lze mít však za to, že na taxi služby by se mohlo uplatnit řešení, které by se aplikovalo na právnické osoby.

Car-sharing je oproti ride-sharingu v dnešní době poměrně lukrativním odvětvím, co se týče podpory alternativních pohonů vozidel. V kombinaci s dostupnými programy podpor lze dosáhnout poměrně vydařených projektů. Za zajímavého zástupce této kombinace lze označit projekt, který vzniká v ostravské aglomeraci. Projekt, který nese název EMA, počítá se zakoupením několika desítek elektromobilů a elektrokol zejména pro oblast Třinecka a Českého Těšína, kde je budou moci využívat obyvatelé a zaměstnanci tamních podniků.⁴⁹ Samotný projekt nemá základ v žádném programu podpor některého z ministerstev, ale přímo v Evropské unii, která má vlastní iniciativu pro rozvoj městských oblastí pomocí

⁴⁶ Částečně si můžeme vzít příklad z Číny, která podporuje alternativní pohony a zejména elektromobily ve velkém měřítku. Čínský elektromobilový boom táhnou místní značky. Konkurenci poráží výrazně nižší cenou. *Ihned.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 11. 1. 2017 [cit. 11. 2. 2017]. ISSN 1213-7693.

⁴⁷ Car-sharing je způsob sdílení automobilů. Princip tohoto schématu spočívá v tom, že člověk, který si koupí automobil, ho může dát, v případě, že ho nepotřebuje, k výpůjčce po určitou dobu dne/týdne/měsíce. V Brně funguje na tomto principu společnost EMUJ a.s.

⁴⁸ Ride-sharing je způsob sdílení jízdy, kdy řidič zadá nabídku do aplikace či internetového rozhraní a cestující si zvolí, zda s tímto řidičem uskuteční jízdu (tento koncept funguje i obráceně, kdy cestující zadá svoji nabídku a nejbližší řidič na ni odpoví a uskuteční jízdu). Asi nejznámějším představitelům této služby je společnost Uber. V České republice existuje i portál BlaBlaCar, který nabízí obdobné služby.

⁴⁹ Do práce sdíleným elektroautem? Možná už brzy. *fm.denik.cz* [online]. Vltava Labe Media a.s., publikováno dne 10. 5. 2017 [cit. 15. 05. 2017].

nových a zatím neprozkoumaných řešení.⁵⁰ Právý car-sharing v ČR provozují zejména společnosti Emuj a.s., Autonapůl nebo AJO car-sharing. Společnost Emuj provozuje čistě elektrický car-sharing a vystačí si pouze s dotačními programy, které existují již nyní. Do budoucna se tento typ sdílené ekonomiky bude více rozšiřovat, jelikož už i tradiční výrobci automobilů o tomto konceptu uvažují. Např. výrobce vozů BMW spolu s autopůjčovnou Sixt nabízí službu DriveNow, která v některých evropských městech nabízí službu car-sharing. Dokonce v dánské Kodani tato služba nabízí k zapůjčení pouze elektrická auta.⁵¹ Do budoucna i výrobce elektrických automobilů Tesla plánuje tuto službu poskytovat.⁵² Lze předpokládat, že trend v podobě poskytování služby car-sharing bude do budoucna hrát čím dál tím důležitější roli pro tradiční výrobce automobilů.

Jako zajímavost je třeba dodat, že prima facie se může zdát, že společnosti, které nabízejí či budou nabízet službu typu car-sharing, budou na jiném relevantním produktovém trhu než společnosti, které poskytují služby typu ride-sharing. Ovšem s vylepšováním autonomního řízení vozidel budou služby typu car-sharing konkurovat službám typu ride-sharing.

6. Závěr

Jsme tedy na vozidla s alternativním pohonem připraveni? Lze mít za to, že ne. Z výše uvedeného vyplývá, že protežovaná podpora elektromobilů nemusí nutně z krátkodobého ani střednědobého výhledu přinést očekávané výsledky ke snížení emisí v dopravě. Faktory, které brzdí širší rozšíření, jsou zejména nedostatečná infrastruktura, kapacita baterie a pořizovací cena. Dalším nezanedbatelným faktorem jsou výrobní procesy, které emitují stejné, ne-li větší množství emisí do ovzduší než při výrobě vozidel se spalovacím pohonem. Dalším nedostatkem, který nepomáhá rozšíření, je nepřehlednost podpor a absence nedostatečných výhod pro vozidla s alternativním pohonem, což souvisí i s nedostatečnou právní úpravou dané oblasti. Nelze popřít fakt, že pro udržitelnou budoucnost bude třeba nějaké podpory vozidel s alternativním pohonem. Avšak v dohledné době nepředstavují elektrické automobily, které jsou podporovány nejvíce ze všech alternativních pohonů, tak lákavé nabídky, aby o ně spotřebitelé projevíli větší zájem. Aby podpora elektromobilů mohla dávat větší smysl, muselo by výrazné procento vyrobené elektrické energie pocházet z obnovitelných či jaderných zdrojů.

⁵⁰ Více informací o tomto projektu zde: <http://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>.

⁵¹ Více zde: <https://www.drive-now.com/de/de/blog>.

⁵² Elon Musk: The future we're building -- and boring; 19:02. *TED 2017* [online]. TED Conferenes, LLC, zaznamenáno v dubnu 2017 [cit 15. 5. 2017].

Spíše než na samotné elektromobily by se stát se svojí podporou měl zaměřit na podporu hybridních vozidel, která v sobě kombinují jak elektromotor, tak spalovací motor, a přitom jsou levné na provoz a šetrné k životnímu prostředí.⁵³

České republice chybí jak ucelená právní úprava týkající se zvýhodňování vozidel s alternativním pohonem, tak i právní úprava alternativních vozidel jako takových, což staví nejen spotřebitele, kteří mají zájem o pořízení takových automobilů do nevýhodné pozice, ale také korporace, které by rády investovaly do nových technologií. Do budoucna by bylo vhodné tuto absenci právních předpisů vyřešit. Na druhou stranu územní samosprávné celky dnes v této oblasti vyvíjejí vlastní iniciativu a vydávají své podzákonné právní akty, které alespoň nějakým způsobem, zvýhodňují vozidla s alternativním pohonem.

Jisté je, že se pro futuro bude rozvíjet především sdílená ekonomika ve formě služby typu car-sharing, a to zejména proto, že ji budou podporovat i samotní výrobci automobilů. Ingerence státu v podobě pobídek a podpory aut s alternativním pohonem pro poskytovatele služby car-sharing by mohla napomoci rychlejšímu a úspěšnějšímu rozšíření těchto vozidel.

⁵³ Např. Chevrolet Volt (v EU znám pod jménem Opel Ampera) dosahuje hodnoty 1,45 l/100km při průměrné spotřebě a emisí CO₂ při schéma well-to-wheel od 42-190 gCO₂/km (záleží však na zdrojích elektřiny) naproti tomu např. Škoda Fabia dosahuje při schéma tank-to-wheel cca 100 gCO₂/Km. PLÖTZ, Patrick; FUNKE, Simon; JOCHEM, Patrick. Working paper S 01/2015. Real-world fuel economy and CO₂ emissions of plug-in hybrid electric vehicles. *Fraunhofer* [online]. Fraunhofer ISI, [cit. 5. 2. 2017].

Použité internetové články

100 milionů pro obce a kraje na ekologická auta. Ministr Brabec zahájil příjem žádostí a podepsal memorandum s výrobcí aut, plynaři a energetiky. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Publikováno dne 10. 11. 2016 [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/news_161110_vyzva_auta.

Čínský elektromobilový boom táhnou místní značky. Konkurenci poráží výrazně nižší cenou. *Ihned.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 11. 1. 2017 [cit. 11. 2. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-65583730-cinsky-elektromobilovy-boom-tahnou-mistni-znacky-konkurenci-porazi-vyrazne-nizi-cenou>.

Do práce sdíleným elektroautem? Možná už brzy. *fm.denik.cz* [online]. Vltava Labe Media a.s., publikováno dne 10. 5. 2017 [cit. 15. 05. 2017]. Dostupné z: http://fm.denik.cz/zpravy_region/do-prace-sdilenym-elektroautem-mozna-uz-brzy-20170531.html.

Electric cars are on our streets. But they're not popular yet. *World Economic Forum* [online]. World Economic Forum, publikováno dne 12. 1. 2017 [cit. 11. 2. 2017]. Dostupné z: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/great-but-i-dont-want-one-the-challenge-of-electric-cars>

Elon Musk: The future we're building -- and boring; 19:02. *TED 2017* [online]. TED Conferenes, LLC, zaznamenáno v dubnu 2017 [cit. 15. 5. 2017]. Dostupné z: https://www.ted.com/talks/elon_musk_the_future_we_re_building_and_boring.

HORČÍK, Jan. Praha umožní parkování elektromobilů za 100 Kč na rok. *HYBRID.cz* [online]. Chamanne, publikováno dne: 25. 7. 2016 [cit. 5. 2. 2017]. ISSN 1802-5323. Dostupné z: <http://www.hybrid.cz/praha-umozni-parkovani-elektromobilu-za-100-kc-na-rok>.

JAKUBA, Stanislav. Gasoline vs. Electric Cars: Energy Usage and Cost. *MasterResource a free-market energy blog* [online]. Publikováno dne: 4. 2. 2015 [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: <https://www.masterresource.org/electric-vehicles/energy-usage-cost-gasoline-vs-electric>.

KEPKA, Jaroslav. Podpora čisté mobility z pohledu MŽP. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Prezentováno dne 5. -6. 11. 2015 v Loučni na Konferenci Čistá mobilita. Publikováno dne 10. 11. 2016 [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/konference_cista_mobilita_2015/SOPSZP-Kepka_MZP-20151112.pdf.

KOLKOVÁ, Olga. ČR má 248 dobíjecích stanic pro elektromobily, chystají se další. *CDR* [online]. Publikováno dne 23. 2. 2016 [cit. 5. 2. 2017]. ISSN 1213-2225.

Dostupné z: <http://cdr.cz/clanek/cr-ma-248-dobijecich-stanic-pro-elektromobily-chystaji-se-dalsi>.

PLÖTZ, Patrick; FUNKE, Simon; JOCHEM, Patrick. Working paper S 01/2015. Real-world fuel economy and CO2 emissions of plug-in hybrid electric vehicles. *Fraunhofer* [online]. Fraunhofer ISI, [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: http://www.isi.fraunhofer.de/isi-wAssets/docs/e-x/working-papers-sustainability-and-innovation/WP01-2015_Real-world-fuel-economy-and-CO2-emissions-of-PHEV_Ploetz-Funke-Jochem-Patrick.pdf.

Slovensko dotuje nákup elektromobilů. Pomůže to jejich rozšíření? A co čeká Česko? *Aktualne.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 11. 11. 2016 [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/auto/slovensko-dotuje-nakup-elektromobilu-pomuze-to-jejich-rozsir/r~1d24313ea7ec11e687f70025900fea04/?redirected=1486303353>.

SKOUPÁ, Adéla. Stát by měl lidem přispívat na elektromobily, říká Brabec. Podle Chovance za smog často můžou Poláci. *Aktualne.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 25. 1. 2017 [cit. 11. 2. 2017]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kupujte-elektromobily-a-omezte-vjezd-do-mest-radi-ministr-ja/r~3dc716b4e30011e6b4b0002590604f2e/?redirected=1486824311>.

ŠITNER, Roman. Vláda chce do roku 2030 desetinu vozů na alternativní pohon. Lidé ale o ně ztrácí zájem a jejich prodeje klesají. *Ihned.cz* [online]. *Economia*, publikováno dne 15. 1. 2017 [cit. 5. 2. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <http://auto.ihned.cz/c1-65586960-podivejte-se-jak-se-v-cesku-prodavaji-alternativni-paliva-lide-o-ne-ztraci-zajem>.

Použité internetové zdroje:

<http://www.auto.cz>

<http://www.czechinvest.org/zelena-mobilita>

<https://www.drive-now.com/de/de/blog>

<http://ec.europa.eu/europe2020>

<http://ec.europa.eu/eurostat>

https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/

<http://www.eru.cz/cs/statistika>

[http://www.evmapa.cz/.](http://www.evmapa.cz/)

<http://www.hybrid.cz/mapa-stanic/>

<https://www.masterresource.org/electric-vehicles>

<https://www.mmr.cz/>

<http://www.mpo.cz>

http://www.mzp.cz/cz/cista_mobilita_seminar

<https://www.regjeringen.no/en/topics/energy>

<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Vyzvy>

<http://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>

O autorech:

Jiří Vodička je doktorandem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva PF MU v Brně, Ilona Jančářová je vedoucí téže katedry.

ALTERNATIVE FUEL VEHICLES. ARE WE READY FOR THEM?

This article reacts on current global trend in the form of subsidising alternative fuel vehicles. Text analyses existing legal framework of infrastructure which is necessary for increase in quantity of alternative fuel vehicles. It focuses on economic instruments in the form of financial subsidies respectively which are offered by particular ministries. The object of this article is not only to introduce each economic instrument but also analysis of their suitability and introduction of other possible solutions which could be used to increase quantity of alternative fuel vehicles in the Czech Republic. Article points out possible perils which are connected with subsidising these kinds of vehicles, focusing especially on electric vehicles.

Key words:

Electric vehicles, Subsidies, Alternative fuel, Infrastructure, Vehicles



K VÝROČÍ 50 LET ZÁKAZU LOVU DRAVCŮ NA VÝROVKÁCH¹

Mgr. Dominik Andreska, LL.M., Ing. Jan Andreska, Ph.D.

Věnováno památce JUDr. Františka Obhlídala, právníka, ornitologa a ochránce přírody.

Úvod

Na jaře letošního roku uplynulo jedno skryté výročí, tím skrytější, že výročí právních norem (a ještě méně podzákoných předpisů) se obvykle neslaví ani nepřipomínají: 50 let od přijetí vyhlášky ministerstva zemědělství č. 4/1967 Sb. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 19. 1. 1967. Tou byl v Československu k 1. únoru 1967 zakázán lov dravých ptáků na výrovkách. Po dlouhé debatě a sporech mezi mysliveckou a ochránářskou částí veřejnosti bylo přijato ochranné opatření, díky kterému můžeme v naší přírodě dnes a denně vidět řadu druhů dravců, kterým před 50 lety akutně hrozilo vyhubení.

V předloženém článku se autoři budou problematikou ochrany dravců a jejich lovu na výrovce zabývat zároveň z environmentálního a z právního hlediska. Přiblíží historii i praktické aspekty výrovky coby lovecké metody a vývoj právní úpravy ochrany dravců v Česku. Zvláštní pozornost bude věnována debatě o výrovce a ochraně dravců vedené odbornou mysliveckou veřejností na stránkách *Myslivosti*, měsíčníku Československé myslivecké jednoty, v letech 1958–1960, jakož i environmentálním i právním problémům spojeným s nelegálním lovem dravců na výrovkách, který skoro vedl k jejich vyhubení. V závěrečných kapitolách článku se budou zabývat efekty zákazu výrovky, současnou právní úpravou ochrany dravců a jejími problémy.

Východiska – výrovka coby lovecká metoda hubení škodné

Pro člověka neobeznámeného s historickými loveckými metodami dnes slovo výrovka obvykle asociuje chatu Výrovka v Krkonoších,² potažmo pak různá jiná, obvykle lokální toponyma. V původním významu však výrovka představuje sta-

¹ Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2017–2019, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, a s podporou programu Progres Q 16 *Environmentální výzkum*.

² Jedná se o horskou chatu na křižovatce cest ze Špindlerova Mlýna do Pece pod Sněžkou, respektive mezi Liščím hřebenem a Labskou boudou. Pro úplnost dodejme, že její dnešní české pojmenování nemá s výrovkou nic společného, chatu původní obyvatelé nazývali *Tannenbaude*, Jedlová bouda. Druhé dochované původní jméno *Geiergucke* (Supí vyhlídka) ale obsahuje slovo *Geier*, což je sice v současné němčině sup, v německých horských dialektech ale kdysi znamenalo i dravec nebo také výra.

robýlou mysliveckou metodu hubení pernatých dravců vnímaných v myslivosti jako škodná.³

Myslivecký slovník naučný (1992) k pojmu praví:

Výrovka: úkryt vybudovaný pod zemí nebo jako maskovaná bouda se střílnami a dobrým výhledem na vyšší stromy v okolí, na něž usedají výrem přivábení dravci a havranovití ptáci. Před boudou na berličce (kozlíku), tj. kůlu s příčkou, sedí na šňůře upoutaný výr. Šňůra musí být dostatečně dlouhá, aby výr mohl při náletu většího dravce seskočit na zem a vleže na hřbetě se pařáty bránit. Příliš klidný výr je kontrolní šňůrkou z boudy povzbuzován k větší aktivitě. Místo živého výra se někdy používá mechanický, lze také použít větší sovu (puštíka nebo kalouse). Lov na výrovce je založen na nepřátelství mezi výrem, dravci a krkavcovitými ptáky. Letícího dravce postřehne výr již na velkou vzdálenost, kdy ještě lidskému zraku není patrný. Dravec útočí na výra různě. Některý se nízkým letem snaží výra z berličky srazit, jiný ho s křikem obletuje nebo ho pozoruje z výstavku. Lov na výrovce měl sloužit k regulaci stavu pernaté zvěře škodné, vedl však k bezohlednému a nesmyslnému vybíjení všech dravců, a proto byl zakázán. FO⁴

Fakt, že přítomnost sov vnímají ostatní ptáci jako nebezpečí a reagují na ně agresivně, byl člověku znám dlouhodobě. Zajímavým dokladem se stala ilustrace ze *Sokolnické knihy* císaře Fridricha II. V kopii rukopisu vytvořené pro jeho syna Manfréda kolem roku 1240 je přítomné vyobrazení vran šedivek útočících na výra. Tehdy bylo ovšem tuto animozitu možné účinně lovecky využít pouze k lovu do sítí nebo na lep.

Situace se ale měnila technickým vývojem, který dal člověku k dispozici střelné zbraně, konkrétně brokovnice.⁵ Brokovicí už bylo možné ptáky dorážející na výra zastřelit. Spolehlivé a plošně rozšířené brokové zbraně dorazily na naše území po třicetileté válce. Byly to sice tehdejší černoprachové předovky s křesadlovým zámkem, od dnešních zbraní se ovšem praktickým účinkem příliš nelišily (pouze se po výstřelu pomaleji nabíjely). Písemně je použití výrovky v našich podmínkách doloženo poprvé v dopisu Jana Pressla z Točnicka z 30. 8. 1687. Ten píše,

³ Autoři jsou si vědomi problematičnosti používání termínu *škodná*, který podprahově asociuje něco špatného, v přírodě škodícího, což je z environmentálního hlediska u přirozeně se vyskytujících druhů nepochybně nesmysl. Musíme však mít na paměti, že pojem *škodná* je zároveň specifický právní pojem, obsažený v řadě historických předpisů práva myslivosti, a v tomto kontextu k němu také přistupovat.

⁴ Šifra FO určuje autorství hesla: jeho autorem byl JUDr. František Obhlídal (1911–2000), právník, myslivec, sokolník a ornitolog z Pardubic. In Rakušan C. (ed.). *Myslivecký slovník naučný*. Praha: Brázda, 1992. Str. 146.

⁵ Užití broků nebo sekaného olova k lovu letících ptáků je v Evropě doloženo i dříve, nikoli ale v Česku.

že: hředelský⁶ *fořtkrecht schválně po celý rok chová živého výra, a s ním vychází do polí a škodlivé ptactvo, které na něj tluče, odstřeluje.*⁷

Jací ptáci byli na výrovkách loveni? Historické doklady se hledají obtížně, protože při výplatě zástřelného se v účetnictví panských velkostatků zpravidla neodlišovali ptáci střelení na výrovce a ulovení jinými způsoby. V collaltovském⁸ archivu z panství Brtnice se zachoval ojedinělý zápis o tom, že na podzim 1812 střelil na výrovce jediný myslivec během dvou dnů 12 sokolů, 11 ostřížů, 25 kání, 27 jestřábů, 23 krahujců, 18 poštolek, 41 vran a 15 strak.⁹ Tento úlovek byl nepochybně rekordní, ilustruje však možnosti, které výrovka poskytovala, a to i při použití pomalu nabíjené předovky.¹⁰

Výrovka jako způsob lovu tedy byla v našich podmínkách užívána nejméně od 17. století. V 18. a 19. století podle všeho nikomu nevadila (alespoň autorům nejsou známy hlasy, které by její používání zpochybňovaly). Co tedy vedlo k zákazu lovu dravců v roce 1967? A za jakých okolností byl tento lov zakázán?

Vývoj ochrany dravých ptáků v 19. a 20. století

Debatě o výrovce ve 20. století předcházela změna vnímání přírody a její ochrany obecně. Tuto změnu předznamenal v 19. století romantismus jako životní styl i způsob vnímání okolní přírody. Právě v té době vznikly první, byť soukromé, přírodní rezervace (Žofín, Boubín a mnohé další), které plošně chránily zpravidla lesní území.¹¹

Draví ptáci byli ovšem myslivci zvykově loveni i nadále, byli totiž pokládáni za významné škůdce myslivosti a zemědělství (predací lovné zvěře, např. koroptví, resp. chovaných druhů ptáků, např. drůbeže a holubů). Za první normu, která na našem území chránila alespoň některé dravé ptáky, pokládáme zemský zákon pro království České o ochraně několika druhů zvířat zemědělství užitečných z roku 1870,¹² který zcela chránil káně lesní a rousnou, všechny druhy sov kromě výra a částečně poštolku a včelojeda (zjednodušeně řečeno tedy predátory,

⁶ Míneňna obec Hředly mezi Berounem a Žebrákem.

⁷ Andreska, J., Andresková, E.: *Tisíc let myslivosti*. Vimperk: Tina, 1993. Str. 78.

⁸ Collaltové byl italský šlechtický rod, usazený v 17. století na Moravě. Panství Brtnice vlastnili nepřetržitě od roku 1617 až do roku 1945, kdy jim byly poslední majetky zkonfiskovány na základě Benešových dekretů; archiv účetnictví brtnického velkostatku poskytuje díky nepřerušené kontinuitě cenné údaje.

⁹ Osobní archiv doc. Karla Hudce.

¹⁰ Jestliže budeme předpokládat, že cyklus nabití zbraně, čekání na úlovek a výstřelu trvá v průměru 5 minut, pak popsaný lov představuje přes 17 hodin nepřetržité bezchybné střelby, což je ale během dvou dnů bezpochyby možné, zejména v době tahu.

¹¹ Srovnej blíže Stejskal, V. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. Praha: UK Právnická fakulta 2016.

¹² Zákon zemský pro Království České, č. 39/1870 čes. z. z., o ochraně několika druhů zvířat zemědělství užitečných, ze dne 30. 4. 1870.

kteří loví myši). Přísnou ochranu nicméně prolamovala ustanovení, umožňující lov chráněných druhů na výjimku, přípustnou pro vědecké účely a k ochraně zemědělské výroby. Ostatní druhy bylo možno lovit neomezeně, jejich lov však byl dovolen pouze *osobám výlučně na ochranu myslivosti zřízeným*, konkrétně tedy profesionálními myslivci ve službě na jednotlivých panstvích. Tento zákon, platný pro zemi českou, doprovázely podobně formulované zákony pro země slezskou a moravskou.¹³ Všechny tři zemské zákony byly podobně jako většina rakouského zákonodárství recipovány Československou republikou a za dobu jejího trvání nebyly nahrazeny novým zákonem s platností pro celé území.¹⁴ Úmluva o ochraně užitečného ptactva v zemědělství (uzavřená roku 1902 v Paříži), ke které ČSR přistoupila v roce 1924 (publikována jako 205/1924 Sb.) v tomto ohledu žádné změny platné legislativy nepřinesla.

Z období 30. let pochází první autorům známé zpochybnění smysluplnosti užívání výrovky k lovu dravců. To v roce 1932 dopisem čtenářům *Stráže myslivosti*¹⁵ učinil Josef Musílek, tehdejší tajemník Československé společnosti ornitologické. Dopis vyzýval k uvážlivému přístupu k lovu dravců a zákazu výrovek.¹⁶ Dopis doplnil výzvou ke zveřejnění osobních zkušeností s tímto způsobem lovu člen redakce (a zároveň člen ČSO) Oktavián Farský.¹⁷ K problému se v anketě vyjádřilo celkem 17 respondentů, zjevně laici i vyslovení odborníci. Obsáhlou odpověď publikoval sám Farský, který se důsledně stavěl proti lovu dravců, a to zejména

¹³ Zákon, platný pro Markrabství Moravské, týkající se ochrany ptáků pro zeměvzdělání užitečných, a jiných všeobecně užitečných zvířat, ze dne 30. 4. 1870, a zákon pro Vévodství Slezské o ochraně ptactva zemědělství užitečného, ze dne 30. 4. 1870. Viz Černý, J. V. *Myslivost, příruční kniha pro myslivce a přátele myslivosti*. Praha: Nákladem Fr. Borového, 1884. Str. 44-59. Tyto zemské zákony z roku 1870 byly (na rozdíl od zákona pro zemi českou) nahrazeny novými: slezský zákon zákonem č. 41 slez. z. z., o ochraně ptáků zemědělství užitečných, ze dne 2. 7. 1909, a moravský zákon zákonem č. 14 mor. z. z., o ochraně ptáků pro zemědělství užitečných a jiných obecně prospěšných zvířat, ze dne 12. 2. 1913.

¹⁴ Srovnej Schlée, F. *Ochrana ptactva i jiných užitečných zvířat*. In Flögel, J. (et al.). *Praktická příručka pro obecní a okresní funkcionáře*. Praha: Nakladatelství Vladimíra Orla, 1931. Str. 319-322.

¹⁵ Stráž myslivosti byla v letech 1923–1953, jak naznačuje její podtitul, ústředním věstníkem Československé myslivecké jednoty. Vycházela postupně jako měsíčník, čtrnáctideník a v roce 1953 jako dvouměsíčník.

¹⁶ Musílek, J. Odstřel škodné na výrovkách a hubení kání. In *Stráž myslivosti*, roč. 10, č. 7 (1932), str. 101-102.

¹⁷ Prof. Ing. RNDr. Oktavián Farský, v roce 1932 inspektor zemského výzkumného ústavu zemědělského v Brně, byl lesnický badatel a v českých podmínkách jeden ze zakladatelů moderně koncipovaného vědeckého výzkumu lesnictví a myslivosti. S ohledem na téma našeho článku není bez zajímavosti, že jeho disertační práce, obhájená v roce 1928 na přírodovědecké fakultě univerzity v Nancy, se jmenovala *O užitečnosti některých dravců a havranovitých zjištěné rozbořené jejich potavy*. Farský se oborově zabýval lesnictvím, myslivostí a zejména ochranou lesa. V roce 1945 byl jmenován profesorem ochrany lesa a myslivosti na Lesnické fakultě Vysoké školy zemědělské v Brně.

z ekonomických důvodů, s ohledem na jejich roli predátorů drobných hlodavců. Rozbor ankety (odpovědi byly publikovány ve třech číslech během roku 1932)¹⁸ provedl na závěr velmi pravděpodobně opět Farský. Anketa vyzněla většinou ve prospěch zachování výrovky, a to jako účinné metody lovu škodné (zmiňovány byly zejména vrány a káně rousné) i jako tradiční možnosti mysliveckého uspokojení. Debata na stránkách *Stráže myslivosti* nevedla ke změně legislativy, byla ale přínosná pro vyjasnění stanovisek obou stran, tedy ornitologů/ochránců přírody a tradičně uvažujících myslivců.

Další veřejně známou osobností, která zastávala názor, že lovit dravce (a sovy) coby škodnou je s ohledem na jejich nízkou početnost a také spektrum potravy nežádoucí a zbytečné, byl ornitolog Josef Jirsík. Toto jeho stanovisko lze v písemné podobě poprvé doložit roku 1935.¹⁹ Opačný názor setrvale zastával známý zoolog a popularizátor přírody Julius Komárek, který pocházel z lesnické rodiny a měl celoživotně velmi blízko k myslivosti. Spor se následně nesl v podobě argumentace a apelů v Jirsíkových knihách (*Jak žijí zvířata*, 1935, *Naši dravci*, 1941, *Naše sovy*, 1944) a příspěvcích do časopisů. Například v krátkém příspěvku *Myslivecké zkoušky a ornithologie* ve *Stráži myslivosti* 11/1947 Jirsík psal, že 99 % adeptů myslivecké zkoušky, kde nedávno byl zkušebním komisařem, nepoznalo krahujce, poštolku, káni a jestřába. Na vině podle něj byly zjevné nedostatky při výuce v kurzech pořádaných místními mysliveckými spolky, kde posluchačům nebyly při výuce předkládány vycpaniny, ani se neučili rozpoznávání dravců v letu, a zároveň nedostatky v mysliveckých učebnicích. *Je mnohem užitečnější pro budoucího myslivce, uzavírá Jirsík, rozpozná-li v letu poštolku od krahujce, než bude-li vědět, kolik má pes krčních obratlů.*²⁰ Komárkovy reakce v podobě pichlavých glos odporujících Jirsíkovi se objevují zejména v knize *Myslivost v českých zemích*, vydané v roce 1945. Zde Komárek v souvislosti s ochranou dravců explicitně psal například o *ornitologických entusiastech* (kteří nechápou důležitost hubení škodné, pozn. autoři).²¹ Ve svých knihách (*Neznámá Makedonie*, 1941, *Lovy v Karpatech*, 1944) navíc popisoval vlastní i cizí lov na výrovce s nadšením, které je u milovníka přírody dnes už jen stěží pochopitelné. Komárek byl o šest let starší než Jirsík a jeho postavení vysokoškolského profesora dodávalo jeho argumentům značnou váhu. Jeho autorita mezi myslivci i odbornou zoologickou veřejností byla dlouhodobě obrovská.

¹⁸ Odstřel škodné na výrovkách a hubení kání. In *Stráž myslivosti*, roč. 10, č. 21 (1932), str. 289-296; č. 22 (1932), str. 301-305; a č. 23 (1932), str. 320-326.

¹⁹ Jirsík J. *Jak žijí zvířata. Přírodopis živočištva*. Moravská Ostrava: Nakladatelství Hynka Bauchmana v Moravské Ostravě - Přívoze, 1935. Str. 335 a 361.

²⁰ Jirsík, J. Myslivecké zkoušky a ornithologie. In *Stráž myslivosti*, roč. 25, č. 11 (1947), str. 217.

²¹ Komárek, J.: *Myslivost v českých zemích*. Praha: ČIN, tiskové a nakladatelské družstvo československých legionářů v Praze, 1948. Str. 266.

Sjednocení předpisů o myslivosti i ochraně dravců, po dobu první republiky řešených zvlášť v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, přinesl až Protektorát. Vládní nařízení č. 127/1941 Sb. o myslivosti²² v § 2 odst. 2 za lovnou zvěř výslovně označilo veškeré denní i noční dravce, zároveň ale v § 38 odst. 2 stanovilo, že *lovná zvěř, pro kterou není stanovena doba lovu, má býti šetřena po celý rok*. Prováděcím předpisem k vládnímu nařízení č. 127/1941 Sb. (které mělo materiálně povahu zákona) bylo vládní nařízení č. 128/1941 Sb.²³ (které mělo materiálně povahu vyhlášky). To v § 38 odst. 1 bodu 26 revidovalo do té doby platnou přísnou ochranu obou druhů káně (ty bylo nově možno lovit mimo dobu hájení) a zároveň v odst. 3 označilo pochopa rákosního (dnešním názvoslovím moták pochop), jestřába a krahujce za nehájené druhy, čímž je dovolilo lovit celoročně. U ostatních druhů nařízení neurčilo dobu lovu a zároveň v § 38 odst. 4 stanovilo, že *všechna nejmenovaná lovná zvířata je šetřiti lovem po celý rok*. Takto nenápadným způsobem byla nařízena ochrana většiny druhů dravců žijících nebo protahujících přes naše území. Konkrétně o výrovce se ovšem ani jedno z nařízení výslovně nezmiňuje. Nařízení č. 127/1941 Sb. nicméně v § 4 obsahovalo zajímavé ustanovení o tom, že *myslivost je vykonávati jen podle všeobecně uznaných mysliveckých zásad (myslivecký obyčej)*. V souladu s tímto mysliveckým obyčejem byl i lov na výrovce, a jako takový byl nepochybně prováděn.

Ani následující právní předpis, poválečný zákon o myslivosti z roku 1947,²⁴ se lovu na výrovce přímo nevěnoval. Obecně (a tedy i na výrovkách) bylo dle ustanovení § 24 nadále možné celoročně lovit nehájené druhy, tedy jestřába, krahujce a všechny druhy motáků, a dále mimo dobu hájení oba druhy káňat. Podstatnější byla ovšem obecná, koncepční změna vnímání myslivosti, kterou poválečný zákon přinesl. Svým duchem, který souvisel s jeho vznikem na komunistou Juliem Ďurišem řízeném ministerstvu zemědělství, totiž budoucí konflikt týkající se výrovky do značné míry předznamenal. Ve snaze zajistit komunistické straně podporu široké veřejnosti (zejména pak drobných zemědělců) liberalizoval nový zákon v duchu lidově-demokratického přístupu k myslivosti pravidla pro její výkon. Tím do dosud značně uzavřené komunity myslivců a lovců náhle proniklo velké množství lidí, jejichž faktická schopnost rozpoznávat a určit konkrétní druhy živočichů nebyla dostatečná; velký zájem však projevovali o lov a střelbu.

Zákon vstoupil v účinnost 1. ledna 1948, o necelé dva měsíce později se odehrál komunistický puč, který zásadně dezintegroval celou společnost. Z myslivosti záhy vyloučil řadu režimu nepohodlných osob, zpravidla poměrně kvalifikova-

²² Vládní nařízení č. 127/1941 Sb., o myslivosti, ze dne 31. 3. 1941.

²³ Vládní nařízení č. 128/1941 Sb., kterým se provádí vládní nařízení o myslivosti, ze dne 31. 3. 1941.

²⁴ Zákon č. 225/1947 Sb., o myslivosti, ze dne 18. 12. 1947.

ných myslivců.²⁵ Komplexně zhodnotit poúnorový vývoj myslivosti přesahuje rozsah tohoto článku. Podstatné ale je, že řízení myslivosti bylo zdánlivě plánovité, zároveň ale poněkud chaotické; k tomu je nutné připočítat združstevňování polí, následnou likvidaci mezí a celkovou změnu předtím dlouhodobě se vyvíjejících polních biotopů. Z hlediska ochrany přírody se ovšem stalo i několik dalších podstatných věcí. Předně, myslivost začala být ze zákona nově chápána jako součást zemědělské prvovýroby.²⁶ Nástup mechanizace, masivní užívání insekticidu DDT proti invazivně se šířící mandelince bramborové, k tomu od konce války nezrušené úředně stanovené povinné dodávky zvěřiny (které vedly k soustavnému přelovování revírů), plíživé šíření divokých prasat, která drobnou zvěř systematicky predují;²⁷ tyto všechny faktory vedly ke snížení úlovků, v první řadě lovecky cenných koroptví. Viníci byli hledáni a také nalezeni, v podobě šelem a dravých ptáků všech druhů, kteří začali být, bez ohledu na to, zda byli či nebyli chráněni, neúprosně pronásledováni a hubeni. Počty usmrčených dravců se úměrně tomu vzápětí začaly dramaticky zvyšovat.²⁸

Ačkoli prováděcí vyhlášky ministerstva zemědělství přijaté v průběhu 50. let stanovily celoroční ochranu motáku lužnímu a stepnímu,²⁹ k roku 1958, kdy začíná v další kapitole popsána diskuze na stranách časopisu *Myslivost*, byly zákonem za škodnou považovány a na výrovkách v souladu se zákonem loveny tyto druhy dravců: celoročně jestřáb a krahujec, a mimo dobu hájení káně lesní a rousná a moták pochop a pilich.

Pro úplnost je nutno dodat, že od roku 1956 sice již v právním řádu existoval zákon o ochraně přírody;³⁰ ustanovení § 7 tohoto zákona, umožňující prohlášení vzácných nebo ohrožených druhů živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin za chráněné, však nebylo do roku 1965 provedeno přijetím (respektive nepřijetím)

²⁵ Myslivostí se dlouhodobě zabývali například zemědělci hospodařící na větších výměrách, které nový režim záhy nemilosrdně existenčně zlikvidoval.

²⁶ Změnu vnímání myslivosti stanovilo hned první ustanovení zákona, § 1 odst. 1, vyjadřující jakési hodnotové vymezení: *Myslivost jako hospodářská a kulturní hodnota jest odvětvím zemědělské a lesní prvovýroby, které záměrnou hospodářskou činností sleduje řádný chov, ochranu a lov zvěře, jakož i hospodářské zhodnocení ulovené zvěře.*

²⁷ Rostoucí početní stavy prasat zřejmě ovlivnily stavy a úlovky drobné zvěře více, než se v této době vědělo. Srovnej Andreska J., Andreska D. Divoké prase na vzestupu. In *Vesmír* [online], 20. 1. 2016. [cit. 27. 7. 2017]. Dostupné z <http://vesmir.cz/2016/01/20/divocaci-se-vratili-vseho-moc-skodi/>.

²⁸ Jen v roce 1950 bylo dle údajů ČSÚ v české části ČSR uloveno přes 12.000 kání lesních a přes 7.000 kání rousných; je ovšem nutné poznamenat, že ne všichni střelení ptáci byli dohledáni a vykázáni. Viz Folk, Č., Havlín, J., Hudec, K. Něco o lovu dravců na výrovkách. In *Myslivost*, roč. 6, č. 8 (1958), str. 117.

²⁹ Vyhláška ministerstva zemědělství č. 283/1951 Úř. l. I., o hájení a době lovu některých druhů zvěře.

³⁰ Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ze dne 1. 8. 1956, účinný ke dni vyhlášení.

doprovodné vyhlášky.³¹ Ochranu dravců tedy v této době řešilo pouze právo myslivosti.

Diskuze o výrovce na stránkách *Myslivosti* v letech 1958–1960

Jak již bylo řečeno dříve, problémy s nedostatkem některé ještě nedávno hojně se vyskytující zvěře (zejména koroptví) byly v 50. letech přičteny na vrub domnělé (nebo skutečné) škodné, kterou se myslivecké společenství rozhodlo nemilosrdně hubit. Lov dravců a krkavcovitých pěvců na výrovce byl v rámci hubení škůdců sice pouhou špičkou ledovce,³² zákon o myslivosti byl však právě při lovu na výrovce dlouhodobě porušován do té míry, že na konci padesátých let vyvolal na stránkách měsíčníku Československé myslivecké jednoty *Myslivost*³³ dva roky trvající diskuzi o závadnosti, případně vůbec o potřebnosti lovu dravců na výrovkách. V rámci této diskuze se jednoznačně ukázalo, že myslivecká obec se právě v té době začala dělit na dvě části: první uvažující spíše ochranářsky a druhou, uvažující lovecko-myslivecky a vyžadující důsledné hubení druhů tradičně vnímaných jako škodná. Analýza diskuze členů ČSMJ je zajímavá právě z toho důvodu, že pro ochranu dravců se ukázalo jako podstatné přesvědčit o potřebě jejich ochrany praktikující myslivce, protože ve výsledku hlavně oni (a nikoli ochránci přírody a vědci-ornitologové) v terénu se zbraní vykonávali právo myslivosti. To se ale ukázalo jako nesnadný úkol.

Diskusi znovu otevřel roku 1958 celkem nenápadný článek Čestmíra Folka, Jiřího Havlína a Karla Hudce, výzkumníků z Laboratoře pro výzkum obratlovců Československé akademie věd v Brně. Pod názvem *Něco o lovu dravců na výrovkách* (8/1958) článek konstatoval zbytečnost lovu kání obou druhů a četných omylů způsobujících vybití vzácných a chráněných dravců při lovu na výrovce. V závěru se autoři přimlouvají za nové vymezení druhů škodné a za to, aby jako škodná byly nadále chápány a pronásledovány pouze druhy skutečně myslivosti škodící, a to pouze „mysliveckým způsobem“ a výrovku jako nemysliveckou metodu úplně zakázat.³⁴

Na článek odpověděla připojenou *Poznámkou* způsobem poměrně hostilním sama redakce *Myslivosti*. Poznámka byla podepsána pouze Oddělení myslivosti ČSMJ. Výrovky zde byly obhajovány a zvláště podivně působily věty, které citujeme: *Ostatně částečnou vinu mají i naši ornitologové. Dlouho se důsledně nezajímali*

³¹ Vyhláška ministerstva školství a kultury č. 80/1965 Sb., o ochraně volně žijících živočichů, ze dne 13. 7. 1965.

³² Dravci byli souběžně loveni i jinými způsoby: při společných honech, vystřelováním hnízd, byla užívána železa, jestřábi koše a i otrávené návnady.

³³ Věstník ČSMJ se v roce 1953 přejmenoval na *Myslivost*.

³⁴ Folk, Č., Havlín, J., Hudec, K. Něco o lovu dravců na výrovkách. In *Myslivost*, roč. 6, č. 8 (1958), str. 117.

o práci myslivců, a jen v některých okresech s myslivci spolupracovali a poučovali je o dravcích a jejich významu a znacích. Tato argumentace jednak přesouvala vinu od reálných pachatelů k těm, kteří na problém upozorňovali, a byla navíc nepravdivá: v roce 1957 vyšla kniha *Dravci*,³⁵ jejímž autorem byl František Obhlídal, a který v knize zásadně žádal lepší znalost dravců u zkušených adeptů myslivosti. *Dravci* dodnes nesou rysy poctivě zpracované učebnice. Nepříliš stará byla v té době také Jirsíkova kniha *Naši dravci* (1941),³⁶ kde autor zdůrazňoval důležitost dravců v přírodě, žádal jejich přísnější ochranu a popisoval jejich určovací znaky.

Reakce na článek byly různé. První napsal Václav Kadlec, nazval ji **K diskusi o lovu dravců** (10/1958). Článek začal přímým konstatováním dikce platného zákona o myslivosti v souvislosti s celoroční ochranou některých ptačích druhů. Následně citoval z kontrolního záznamu ulovených a k preparaci dodaných exemplářů chráněných druhů (kontrola se týkala preparátorské dílny Moravské ústředny v Brně na Orlí ulici). Ze seznamu jednoznačně plyne, že zákon byl ignorován, a to z dnešního pohledu za zvláště zavrženíhodných podmínek. Zákon nedodržovali lovci ani preparátorský závod, který k preparaci od 1. 12. 1956 do 30. 11. 1957 přijal kromě jiného například 37 poštolek, 6 orlů (bohužel nejsou uvedeny druhy), 4 luňáky, 3 dřemlíky, 3 rarahy a 5 sokolů. Rovněž bylo preparováno 18 výrů, 34 kalousi, 10 pustovek, 11 sýčků, 23 puštíků obecných, 2 puštíci bělaví a 27 sov pálených. Závěrem autor vyjádřil naději, že podobné přestupky budou v budoucnu trestány.³⁷

Druhou reakcí byl článek K. Jupy **Nepodceňujme varování ornitologů** (11/1958). Jupa především žádal, aby varování brněnských ornitologů bylo bráno vážně. Zároveň sděloval, že na okrese Kladno k porušování zákona o myslivosti nedochází. S návrhem na úplný zákaz výrovky nesouhlasil, protože ji považoval za důležitý nástroj hubení škodné z čeledi krkavcovitých. Navrhoval ale, aby se na výrovce směl z dravých ptáků střílet jen jestřáb. Jako další, administrativní opatření doporučoval, aby o odstřel na výrovce bylo nutno žádat, aby při střelbě byl přítomen ornitolog, byly prováděny pravidelné kontroly a přezkoušení střelců a výsledky odstřelu škodné na výrovkách byly zveřejňovány statistickým úřadem. V neposlední řadě apeloval na celkovou změnu vnímání dravých ptáků ze strany myslivecké veřejnosti: *energicky bojovat proti zastaralému názoru „křivému zobáku zmar“ tiskem i na schůzích*. Za nejpodstatnější lze však označit fakt, že autor podepsal článek jménem, a jednak připojil poznámku, že se jedná o stanovisko Odboru ochrany přírody ZK SONP (závodní komise Spojených oceláren, národní podnik). Tím s ohledem na společenskou situaci získala diskuse nový

³⁵ Obhlídal F. *Dravci*. Praha: SZN, 1957.

³⁶ Jirsík J. *Naši dravci*. Praha: Tiskem Otakara Janáčka, 1941.

³⁷ Kadlec, V. K diskusi o lovu dravců. In *Myslivost*, roč. 6, č. 10 (1958), str. 146.

rozměr (za dodržování zákona a ochranu dravců se zde přimlouval ocelář, jehož slova měla v 50. letech v diskuzi podstatně větší váhu, než názor vysokoškolsky vzdělaného zoologa).³⁸

Třetí reakce *Ještě příspěvek k lovu na výrovce* se objevila v dalším ročníku (1/1959), byla anonymní, autor se podepsal jako *Sylvanus*. Krátká stať se spíše než výrovkou zabývá nelegálním lovem (zejména zpěvného) ptactva k výrobě trofejí, a volá po exemplárním potrestání, po kterém *ustala by zakázaná střelba, neboť je jisto, že devadesát procent obětí se pošle k preparaci*.³⁹

Čtvrtou reakci napsal Jaroslav Lorenc pod názvem *Pernatí dravci a soutěž v hubení škodné* (2/1959). Autor poukazoval na fakt, že za přehnané hubení dravců může i fakt, že nechráněné druhy (jestřábi, krahujci a káňata) byly v té době zařazeny do bodovací soutěže hubení škodné, vyhlašované každoročně ČSMJ, a navrhl několik postupů, jak zamezit lovu chráněných dravců. Zejména, že *při hodnocení znaků pernaté zvěře* (odevzdané do soutěže, pozn. autoři) *by měl být přítomen ornitolog, který by posoudil, zda zobáky skutečně patří jestřábům, krahujcům, případně káním, a ne chráněným dravcům. Odevzdané znaky totiž nejsou obyčejně důkladně prozkoumány a boduje se každý křivý zobák*. Zvláště pak vyzdvihl případ káňat, která bylo možné střílet jen několik měsíců v roce, ale soutěžící je stříleli po celý rok a jejich zobáky pak do soutěže odevzdávali jednou ročně mimo dobu hájení. Lov dravců na výrovce pak radil zcela zakázat, *aby bylo zabráněno hromadnému vybíjení v době tahu*, tedy poukázal na to, že na výrovce byli stříleni i severští dravci protahující.⁴⁰

Pátou a šestou reakci představují dva redakčně krácené dopisy čtenářů v březnovém (3/1959) čísle pod názvem *Kdy nastane náprava?* V prvním popsal František Hejl-Mračovský osobní zkušenost, kdy při lovu na kachny jeden ze střelců střílel včelojeda, uřízl mu hlavu a pařáty a přihlásil se u mysliveckého hospodáře o zástřelné za mladou káň; ten usoudil, že se nejedná o káň, ale o jestřába, a vyplatil zástřelné. Podle autora mnozí myslivci neznali zvěř a stříleli, aniž určili zvíře, po kterém stříleli, a neurčovali jej ani později, za čímž viděl pohodlnost a lhostejnost. Jako řešení navrhoval trestání, zejména *odebírání střelných zbraní jednou provždy*.⁴¹ Ve druhém autor František Skrášek apeloval mj. na zpřísnění mysliveckých zkoušek, přísnější trestání a usměrnění podmínek soutěže v hubení škodné. Používání výrovce navrhoval podmínit dobře zajištěnou kontrolou (aniž však popsal, co ta-

³⁸ Jupa, K. Nepodceňujme varování ornitologů. In *Myslivost*, roč. 6, č. 11 (1958), str. 172.

³⁹ Anonym. Ještě příspěvek k lovu na výrovce. In *Myslivost*, roč. 7, č. 1 (1959), str. 2.

⁴⁰ Lorenc, J. Pernatí dravci a soutěž v hubení škodné. In *Myslivost*, roč. 7, č. 2 (1959), str. 19.

⁴¹ Členové ČSMJ mohli jako jedni z mála v komunistickém režimu vlastnit a nosit střelné zbraně.

kovou kontrolou mání) a zároveň přísnější postup proti neoprávněným preparátorům.⁴²

V sedmém příspěvku se do debaty zapojil Emil M. Hachler: **Kontrola úlovků u preparátorů a vycpavačů** (6/1959). Ornitolog Hachler v ní vystoupil jménem Biologické stanice Vysoké školy zemědělské a lesnické v Lednici. V článku poukázal na opomíjenou důležitou roli na výrovkách lovených dravců při hubení škůdců polního hospodářství i ve funkci zdravotní policie. V mezích platného zákona o myslivosti navrhl důslednější obecnou kontrolu preparačních dílen a jako příklad dal vyhlášku krajského národního výboru v Brně z roku 1952, zavádějící pro preparátory-živnostníky povinnost vést o vycpaninách evidenční knihy. Ač byl autorem ornitolog, apel k celkovému zákazu výrovek článek neobsahoval.⁴³

Osmou reakci najdeme až v následujícím ročníku. Zde se O. K. Hora v nejdelším z příspěvků nazvaném **Několik poznámek k otázce výrovek** a rozděleném do dvou dílů (2,3/1960) vyjádřil k problémům souvisejícím s výrovkou komplexně z několika hledisek. Předně si všiml důležité a příznivé role dravců v přírodě a lov dravců v masovém měřítku odsoudil jako závadový. Výrovka ovšem podle něj byla vhodným prostředkem hubení vran, strak a nechráněných druhů dravců, zejména v zimě a důsledně mimo období tahu. Dále si všiml negativních důsledků výrovky pro samotnou populaci výrů, která trpěla vybíráním mláďat, i praktických problémů s chovem výra v zajetí, a upozorňoval na to, že pro nasycení výra jeho chovatelé často stříleli i chráněné pěvce prostě proto, aby jej udrželi sytého.

Z ornitologického hlediska zajímavá je pak hlavní část Horova příspěvku, kde autor detailně popsal, jak na výra útočí různé druhy dravců; právě rozdíl v chování při útoku na výra viděl jako hlavní určovací znaky pro střelce, který podle nich může rozpoznat druh a podle toho střílet, resp. nestřílet. V závěru Hora používání výrovky navrhl nadále dovolit za několika jednoduchých podmínek: trvat na tom, aby chovatel s výrem střídal místa tak, aby si krkavcovití ptáci nemohli na výra na jednom místě zvyknout; chov výra povolit pouze tehdy, má-li pro něj chovatel jako zdroj obživy kontrolovaný chov morčat či myší, a ověřovat schopnost chovatelů výra rozeznat dravce zkouškou před komisí. Za výše uvedených podmínek výrovku nezavrhoval, směrem do budoucna ale konstatoval nutnost jejího zrušení. Na závěr jednoznačně psal, že *výrovka má být observatoři a nikoli sportovní střelnicí!*⁴⁴

Poslední reakce pochází od Miroslava Špačka: **Dodržujme ochranu pernatých dravců** (7/1960). Autor byl překvapivě kritický: *pouhým vydáním zákona nebyla ještě jejich (dravců, pozn. autoři) ochrana vyřešena. Byl to jen dobrý začátek. Ale*

⁴² Hejl-Mračovský, F., Skrášek, F. Kdy nastane náprava? In *Myslivost*, roč. 7, č. 3 (1959), str. 41.

⁴³ Hachler, E. Kontrola úlovků u preparátorů a vycpavačů. In *Myslivost*, roč. 7, č. 6 (1959), str. 88.

⁴⁴ Hora, O. K. Několik poznámek k otázce výrovek. In *Myslivost*, roč. 8, č. 2 a 3 (1960), str. 26-27 a 42-43.

jak praxe ukazuje, může mít méně dobrý konec. Chránění dravci se střílejí celkem běžně, každý si je může dát bez obav preparovat, a jak se zdá, není z tohoto začarovaného kruhu východisko. Připojil pak konkrétní případy zastřelených orlů i dalších druhů chráněných dravců z oblasti jižní Moravy. Lov dravců na výrovce navrhl zcela zakázat, ponechat pouze k lovu krkavcovitých, zejména vran a strak. Populaci nechráněných dravců doporučil regulovat pouze jestřábií koši, ze kterých je chráněného dravce možné vypustit zpět do přírody. V závěru apeloval na vedení ČSMJ, aby ve věci ochrany dravců zaujala jasné stanovisko.⁴⁵

Pod tímto příspěvkem redakce připojenou **Poznámkou** diskusi o výrovce a ochraně dravců ukončila. Konstatovala, že ochrana dravců bude nadále řešena ve spolupráci Československé myslivecké jednoty, Československé ornitologické společnosti a Ochrany přírody Ministerstva školství a kultury.

Podstata sporu a jeho možná řešení

Posouzení podstaty sporu dnešním viděním je nesnadné; mějme na paměti, že pohled na popisovanou tematiku se za posledních 50 let velmi změnil a vyvinul. Spor měl jeden hlavní rozměr, nepostrádal ale i další podstatné roviny.

Environmentální rovina

V první řadě šlo o samotnou ochranu dravců, tedy té ptačí skupiny, jejíž početnost v této době, zejména v důsledku užívání výrovky, nejvíce trpěla. Úvaha o tom, že lovit dravce tímto plošným způsobem je vlastně zbytečné a škodlivé, povstala z nových vědecky doložených poznatků, tedy potravních průzkumů, a zároveň z postupného snižování početnosti dravců a sov v krajině. Tento pohled vnesli do širšího povědomí výše zmínění ornitologové, Oktavián Farský a Josef Jirsík. První analyzoval potravu zvířat obecně, druhý pečlivě sledoval domácí i v zahraničí prováděné průzkumy potravy a argumentoval jimi už v době 1. ČSR ve snaze dravce a sovy chránit (= zabránit jejich vyhubení). Pohled na roli dravců obecně se právě tehdy začal postupně měnit. Berme zároveň v úvahu fakt, na který se postupně zapomenulo: konec 19. a první polovina 20. století byly dobou, kdy byly budovány sbírky preparátů všech druhů ptáků. Sbírkové muzeje, soukromé a školní, tedy výukové, a jejich budování bylo tehdy obecně pokládáno za cosi pozitivního (a v jistém smyslu to jistě pozitivní bylo, protože tak bylo soustředěno značné množství poznatků o výskytu). Budování sbírek však mělo i zjevné negativní důsledky – ptáci střílení za účelem založení do sbírek prostě v přírodě chyběli. Nepřekvapivě, vzácnější druhy byly ve sbírkách zvláště oceňovány, a mezi sběrateli se při budování sbírek přihlásila o slovo soutěživost (a závist) v duchu *má-li jej on tam, budu ho já mít též*. Argument, že živočich je

⁴⁵ Špaček, M. Dodržujeme ochranu pernatých dravců. In *Myslivost*, roč. 8, č. 7 (1960), str. 108.

sice chráněný, ale byl střelen na vycpání do sbírky nebo ještě lépe do školní sbírky, byl dlouhodobě pokládán za dostatečnou omluvu jasného a jednoznačného přestupku.

Rozměr obecně environmentální (toto slovo nebylo v popisované době užíváno, ale bylo plošně nahrazováno alternativou ochranářský) byl přítomen o poznání méně. Péče o prostředí a její dnešní chápání se teprve vyvíjely. Zároveň právě diskuze o lovu dravců a zejména její konečný výsledek ukázaly, že ochranářské snahy mohou být ve výsledku úspěšné. Ochrana přírody a občanské struktury angažované na straně ochrany přírody v té či oné společnosti povstaly zpravidla z diskuze o konkrétních problémech.⁴⁶

Musíme mít rovněž na paměti, že výři, kteří byli vybíráni z hnízd, aby byli chováni v zajetí a používáni jako nástraha na výrovkách, citelně chyběli ve volné populaci. Výr snáší jedno až čtyři, výjimečně pět vajec; nejčastěji ale dvě nebo tři. Důležité jsou ovšem počty odrostlých mláďat v hnízdech, nejčastěji je pouze jedno, méně často dvě a tři zřídka. Není doloženo, kolik mláďat bývalo zpravidla vybíráno,⁴⁷ s ohledem na jejich tržní hodnotu⁴⁸ lze ale předpokládat, že všechna.

S předchozím úzce souvisejícím a přesto samostatným aspektem existence výrovky (jehož poctivé zpracování bohužel přesahuje rozsah tohoto článku), byli samotní výři chováni v zajetí. Protektorátním vládním nařízením (a navazujícími předpisy) byla sice nařízena jejich evidence a kroužkování chovaných jedinců evidenčními kroužky, tuto pravomoc ale stát delegoval na samotné myslivce (respektive na jejich organizaci). Žádné oficiální nařízení ani jiné opatření se však nezabývalo životními podmínkami výrů držených v zajetí, tedy problematice, které se dnes říká *animal welfare*.⁴⁹ Neuspokojivý právní režim chovaných výrů, jakož

⁴⁶ Ve státě Izrael se ochranářská veřejnost formovala diskuzí o vysoušení jezera Chula, důležité tahové zastávky pro táhnoucí jeřáby a další tažné druhy. Ve Francii se vnitrosociální spory koncentrovaly právě kolem lovu ze severu táhnoucích a tradičně gastronomicky využívaných druhů hus, kachen, bahňáků a pěvců. Ohledně dodnes zachovaného tradičního lovu tažných pěvců přetrvávají spory na Maltě; spor má i právní rovinu, týkající se porušování povinností Malty řádně implementovat směrnici o ptácích EU zajištěním ochrany protahujících pěvců – viz například rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-76/08.

⁴⁷ Problematiky se dotýká například Bárta, který cituje článek R. Märze *Vom Uhu (Bubo bubo) in Sachsen und im angrenzenden Raum in Tschechoslowakei* (in *Beiträge zur Vogelkunde* 1952), podle jehož dlouhodobé studie (1933-1950) je v oblasti Labských pískovců rozmnožovací koeficient výra díky vybírání pouze 0,75 vyvedeného výřete na hnízdo a rok. Srovnej Bárta, Z. K výru velkému (*Bubo bubo*) na Děčínsku. In *Ochrana přírody* roč. 16, č. 2 (1961), str. 56-57.

⁴⁸ Již Loos v roce 1906 popisuje, že cena mladého výra se v roce 1906 pohybovala mezi 20 a 40 korunami (pro srovnání, vejce stálo 5 haléřů, čtvrtka másla 50 haléřů). Byla-li tedy z hnízda vybrána a následně prodána 2 až 4 výřata, znamenalo to již nezanedbatelný zisk. Srovnej Loos, K. *Der Uhu in Böhmen*. Saaz (Žatec): Ignaz Günzel, 1906. Str. 29-30.

⁴⁹ Srovnej např. Stejskal, V., Müllerová, H. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013.

i nedostatečný dohled nad jejich životními podmínkami byly dlouhodobě kritizovány ze strany ornitologů a ochranářů, přičemž spor byl vyřešen až definitivním zákazem výrovky v roce 1975.

Právní rovina

V právní rovině je problematiku střílení dravců na výrovkách rovněž nutné hodnotit z několika úhlů pohledu.

Čistě z hlediska dodržování práva můžeme ty, kteří dravce na výrovkách protizákonně stříleli, rozdělit na tři skupiny, konkrétně na ty, kteří:

1. stříleli chráněné dravce, protože je nedokázali rozpoznat a mysleli si, že střílí dravce nechráněné (dle trestněprávní teorie se jednalo o faktický omyl negativní; v tomto případě se jednalo o nedbalost);
2. stříleli chráněné dravce, protože je nedokázali rozpoznat a bylo jim jedno, pokud zastřelí i dravce chráněného (trestněprávní teorie mluví o vztahu lhostejnosti, tedy variantě eventuálního úmyslu);
3. stříleli chráněné dravce, které dokázali rozpoznat, cíleně a úmyslně (zde se dle trestněprávní teorie jedná o jednoznačný úmysl přímý).

Z hlediska zavinění je jednoznačně nejzávadovější přístup třetí skupiny pachatelů, která chráněné dravce střílela úmyslně (jejich motivaci a uvažování rozebereme níže). Musíme ale mít na paměti, že přístup střelců z první a druhé skupiny není o mnoho lepší. Od členů myslivecké jednoty coby stavu se totiž dala (a měla by se i dnes) očekávat vyšší než obvyklá úroveň odbornosti, jejíž ověření by mělo být předmětem myslivecké zkoušky a nutnou podmínkou členství v myslivecké obci. Tímto směrem mířily i apriorní poznámky některých diskutujících v *Myslivosti*, tedy že schopnost bezpečně rozeznávat dravce by měla být od myslivců přísněji vyžadována a pravidelně ověřována.

O něco hlouběji se pak skrýval spor, který vysvětloval motivaci těch, kteří chráněné dravce stříleli úmyslně. Z hlediska právní vědy a filosofie práva totiž spor o výrovku do značné míry spočíval v rozporu platného práva (které na výrovce dovoľovalo lovit pouze některé druhy dravců a většinu naopak zakazovalo) a práva zvykového, podle kterého se (nejen na výrovkách, ale obecně) střílela veškerá pernatá (i srstnatá) škodná bez rozdílu. Právě na toto zvykové právo odkazovalo v § 4 pojmem *myslivecký obyčej* protektorátní nařízení o myslivosti č. 127/1941 Sb., a právě ze zvykového nahlížení vyplývalo právní vědomí nezanedbatelné části myslivecké odborné veřejnosti.

Právním vědomím v tomto specifickém kontextu lze chápat představu řadového člena myslivecké obce o tom, co je s výkonem práva myslivosti v souladu a co nikoli. Imperativ pronásledování škodné (pernaté i srstnaté) byl integrální součástí mysliveckého obyčeje po staletí, a byl předáván z generace na generaci,

neoddělitelně spolu s loveckými a chovatelskými postupy myslivosti coby profese a vlastně i jako jedna ze složek nehmotné myslivecké tradice. Bylo by proto zjevně mylné se domnívat, že okamžikem přijetí předpisů, které vybrané dravce chránily, myslivecká veřejnost přijala myšlenku jejich ochrany za vlastní a začala se těmito zákony řídit (jak si všímali i někteří z účastníků diskuze na stránkách *Myslivosti*). Naopak, a příklady uvedené účastníky debaty o výrovce to dobře ilustrují, nyní ochránění dravci se jednoduše stříleli dál.

K dlouhodobému udržování tohoto protiprávního chování existoval mezi myslivci takřka ideální stav. Východiskem byla existence obyčejové normy, protirečící platné právní úpravě, ale s ohledem na svůj charakter považované za platnému právu nadřazenou. Platné právo bylo porušováno sice zjevně, ale uvnitř soudržné a solidární komunity, která měla zároveň bdít nad samotným jeho dodržováním, přičemž značná část jejích členů se s ním neztotožňovala. Nedochovalo proto k vynucování dodržování práva – chyběla motivace ke stíhání pachatelů, protože jejich chování nebylo značnou částí myslivecké veřejnosti považováno za závadové. Pachatelé proto často nebyli stíháni, ani vystaveni odsudku uvnitř myslivecké jednoty, naopak, jejich chování bylo mnohými považováno za tradičně správné a těšilo se tiché či otevřené podpoře.

V tomto smyslu je vhodné připomenout si slova Miroslava Špačka, jehož příspěvek debatu o výrovce v *Myslivosti* ukončil: *uvědomme si, že pouhým vydáním zákona nebyla ještě jejich (= chráněných dravců, pozn. autoři) ochrana vyřešena. Byl to jen dobrý začátek. Ale jak praxe ukazuje, může mít méně dobrý konec. Chránění dravci se střílejí celkem běžně, každý si je může dát bez obav preparovat, a jak se zdá, není z tohoto začarovaného kruhu východisko.*

Limity možných řešení při zachování výrovky

Navrhovaných řešení bylo v rámci debaty na stránkách *Myslivosti* několik. Zachování výrovky při zlepšení určovacích schopností myslivců praktikujících lov na výrovce řešilo první (a částečně druhou) skupinu střelců, neřešilo však ty, kteří dravce stříleli cíleně. Rovněž navrhovaná důslednější kontrola preparátorských dílen řešila spíše následek než příčinu – střelený dravec byl mrtvý, ať už byl preparován či nikoli, a ne všichni dravci museli být nutně preparováni.

Zajištění účinné ochrany dravců bylo tedy možné dosáhnout jen dvěma způsoby: komplexní změnou uvažování všech členů myslivecké veřejnosti nebo úplným zákazem výrovky. Jakkoli zlepšení osvěty a trpělivé vysvětlování závadnosti střílení chráněných dravců dávalo určitou malou naději, autoři na tomto místě vyjadřují svou skepsi co do reálných možností takové snahy přesvědčit o správnosti ochrany ohrožených druhů mysliveckou obec jako celek. Ačkoli data z této doby (60. léta) nejsou k dispozici, nedávné studie zkoumající přístup myslivců k jiným

chráněným druhům naznačují, že myslivecký obyčej je pro řadu myslivců stále klíčový, přijde-li na hubení druhu tradičně vnímaného jako škodná, i kdyby byl onen druh přísně chráněn.⁵⁰

Při zachování existence výrovky coby lovecké metody pak nastupuje poslední s výrovkou spojený problém a zároveň argument pro její zakázání. Zde by autoři rádi nechali zaznít slova z knihy *Čas hájení, čas lovu*, myslivce, ornitologa a ochránáře Jiřího Andresky, která jej detailně přibližují. Příznačně se jedná o kapitolu *Co se v mládí naučíš*.

... já totiž před lety taky střílel dravce. Stříleli jsme je metodicky a se zaujetím. (...)

Byl jsem tehdy lesním praktikantem na Šumavě. Sotva jsem nastoupil, dostal jsem na starost výra. Ukázali mi, jak se s ním zachází, a od té doby jsem s ním chodil večer nebo v neděli ráno na výrovku. (...) Výr byl hodný a starý pták, žijící v tomto nedobrovolném zajetí loveckého pomocníka už dlouhou řadu let. (...) Přátelsky na mě klapal zobákem, když jsem mu přinesl něco k snědku. (...)

Na výrovce jsme minili lovit vrány. To byla teorie. V praxi jsme neulovili ani jedinou. Vrána je totiž mazaný tvor, bystrý a ostražitý. (...) Vrány skutečně dorážejí na výra, ale jen tehdy, že je to výr přírodní, který sem náhodou zaletěl. Jakmile vrány zjistí, že výra přinesl člověk, že ho uvázal a zalezl do boudy, je každá snaha marná.

Kubík však musel dostat něco k snědku. Proto byla vítaná každá káně, která se neopatrně zavěsila na strom v blízkosti výra. Ne proto, že by ta káně byla něčemu škodila, ale proto, že výr měl tři dny co žrát. Nebyla-li káně, musela se střílet poštolka, ta byla už tehdy chráněná. Ovšem osazenstvo lesní správy mělo na tuto ochranu svůj názor, střílet poštolku bylo míň než zabít mouchu. Poštolka byla ovšem méně vítaným úlovkem, protože stačila výrovi jen na jeden den.

Časem jsem poznal, že hodnost ošetřovatele výra nebyla vyznamenáním, ani projevem zvláštní důvěry, ale byla to takříkajíc funkce za trest. Nikdo o ni nestál, proto se svěřila praktikantovi (coby nejmladšímu zaměstnanci, pozn. autoři).

Nejhorším obdobím bylo léto. Na výrovce se neulovilo skoro nic a potrava se Kubíkovi rychle kazila. Sice jsem se doslechl, že můj předchůdce nechával výra o hladu i týden nebo déle, ale to jsem neudělal nikdy a za žádnou cenu. Kubík mi byl přítelem a dostával svou potravu denně.

Nikdy v životě jsem neřekl, jak jsem ho vlastně živil. Ale teď to napíši – střílel jsem všechno, co jsem potkal. Samozřejmě sojky, také veverky, ty jsem v okolí vystřílel snad všechny. Zastřelil jsem kdejakého kosa, brávníka, drozda, hlavně, aby to bylo trochu větší sousto. (...)

⁵⁰ Konkrétně je řeč o rysu ostrovidu, jehož šumavská populace čelí tlaku nelegálního lovu, ke kterému se anonymně přiznávají i sami myslivci. Srovnej Koubek, P., Červený, J. Mají velké šelmy šanci přežít v našich honitbách? In *Myslivost*, roč. 51, č. 3 (2003), str. 12-14.

*Tenkrát se v Čechách chovaly v zajetí stovky výrů a chodilo se s nimi na výrovky. Kdo neměl nějaké zvláštní zdroje potravy, musel výra živit podobně jako já.*⁵¹

Tímto posledním problémem, na který na stránkách *Myslivosti* někteří diskutující rovněž upozorňovali, takže jeho existence byla již tehdy veřejným tajemstvím, byl fakt, že výrovka coby způsob lovu vran či strak vlastně nikdy nefungovala, protože opatrní a učenliví krkavcovití pěvci dokázali výra sedávajícího pravidelně na tom stejném kozlíku odlišit od výra divokého, zejména pokud po nich na tom stejném místě někdo opakovaně vystřelil z brokovnice. Zároveň si ten, kdo se o výra staral, ke zvířeti vytvořil citové pouto, podobně jako téměř každý k jakémukoli jinému chovanému zvířeti. V souhrnu obou předchozích předpokladů jednoznačně platilo, že kdo nechtěl nechat výra trápit nebo pojit hladu, musel mu střílet cokoli, co bylo k dispozici, bez ohledu na ochranu.

Jediným možným řešením ochrany dravců proto byl úplný zákaz výrovky.

Postupné změny v zákonných normách

Už necelý rok poté, co redakce *Myslivosti* ukončila diskusi o výrovce, byla přijata nová prováděcí vyhláška⁵² k zákonu o myslivosti. Podle jejího § 4 byly nad rámec již dříve chráněných dravců nově celoročně chráněny i oba dosud lovené druhy motáků (pochop a pilich) a káně obecná. Zimující káně rousná sice chráněna nebyla, ale již nebylo možné ji lovit na výrovkách, neboť vyhláška v § 7 stanovila, že na výrovkách se smí lovit pouze vrány obecné (černé a šedé), straky, kavky, sojky, jestřáb lesní a krahujec obecný.

O několik měsíců později, v únoru 1962, byl schválen nový zákon o myslivosti,⁵³ ke kterému Ministerstvo zemědělství vzápětí přijalo prováděcí vyhlášku.⁵⁴ Výrovkou se v ní zabýval § 14; lovené druhy zůstaly stejné.

I po oficiálním ukončení diskuze zásahem redakce se na stránkách *Myslivosti* k otázce ochrany dravců a výrovek občas někdo vyjádřil. Nejobsáhleji to učinil Přemysl Pavlík článkem *K ochraně našich pernatých dravců* (2/1963),⁵⁵ ve kterém kritizoval špatnou schopnost myslivců rozeznat od sebe chráněné a nechráněné druhy. Chránění dravci byli podle něj stříleni z neznalosti, zlé vůle i omylem, jako hlavní problém však viděl přetrvávající snahu myslivců dravce coby škodnou zcela

⁵¹ Andreska, J. *Čas hájení, čas lovu*. Vimperk: VIK, 1995. Str. 193-194.

⁵² Vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 77/1961 Sb. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 27. července 1961.

⁵³ Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ze dne 23. 2. 1962.

⁵⁴ Vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 25/1962 Sb. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 1. 3. 1962.

⁵⁵ Pavlík, P. *K ochraně našich pernatých dravců*. In *Myslivost*, roč. 13, č. 2 (1965), str. 24-25.

zlikvidovat. Jako řešení viděl dodržování platného práva i přísnost při zkoušení ornitologických znalostí adeptů při mysliveckých zkouškách.

Další přímý apel na zákaz výrovky pochází z knihy *Světlem zvířat, díl II. Ptáci (2)*, vydané v roce 1963. Autory tohoto dílu byli Miroslav Bouchner, Jan Hanzák a Karel Hudec. Nelze už zjistit, kdo z autorů konkrétně psal pasáž o výru. O výrovce se v této publikaci píše značně nevlídně a dosti kategoricky:

(...) Výr tak vlastně láká dravce a havranovité ptáky na dostřel. Doráží-li na něho dravec zvláště nebezpečný, vrhá se výr na záda a napřaženými pařáty očekává útok.

U nás se však ukázalo, že výrovky jsou zařízení nežádoucí. Znalost dravců mezi myslivci je špatná, a tak vedle dravců, které lze střílet (jestřáb, krahujec), odstřelují myslivci běžně i dravce chráněné, užitečné, nebo vzácné. Jen proto je u nás na vyměření sokol stěhovavý, raroh a některé druhy orlů⁵⁶ apod. Kdyby myslivci stříleli na výrovkách jen vrány, daly by se výrovky obhájit. Ale zatím jsou hlavní příčinou ubývání vzácných a užitečných dravců. Preparátorské firmy jsou zásobovány celoročně chráněnými káněmi, posledními sokoly a užitečnými poštolkami. Zákony na ochranu dravců a nařízení o lovu na výrovkách jsou málo respektovány.

Ve výrovkách však tkví ještě jiné nebezpečí. Zajatý výr přece musí žrát. Po celý rok se s ním na výrovku nechodí a uhynulá drůbež nestačí. Musí se tedy Kubovi něco zastřelit. Odnosou to nejen veverka, ale i hrdličky, žluny, špačci a jiní ptáci, často i v době hnízdění. Odvažují se tvrdit, že škody z výrovky jsou z hlediska ochrany přírody mnohem větší, než ze zastřelení několika vran a jestřábů. Přesto počet výrů chovaných v zajetí stále stoupá. Každoročně jsou mladí výři na povolení i bez povolení vybírání a draho prodáváni. Bylo by rozhodně v zájmu ochrany dravců a ptactva vůbec, kdyby stav výrů byl regulován spíše ničením vajec, než vybíráním mláďat pro výrovky. V NDR, v Polsku, v Maďarsku a v SSSR jsou výrovky zakázány, ale u nás jejich počet stále stoupá.⁵⁷

Podle ochranářsky uvažujících ornitologů tedy ve schopnostech myslivců rezeznávat při střelbě na výrovce chráněné dravce od nechráněných zjevně od ukončení debaty v *Myslivosti* nedošlo k žádoucímu posunu.

Až následující změnou z roku 1967⁵⁸ zněl příslušný § 12 takto: **Na výrovkách se smí lovit pouze vrána obecná, straka obecná, kavka obecná a sojka obecná.** Lov dravců na výrovce byl tedy přijetím této vyhlášky definitivně zakázán.

⁵⁶ Psáno v době trvání společného státu. Na Slovensku se v té době vyskytovalo (a dodnes vyskytuje) více druhů orlů. Konkrétně u sokola stěhovavého (jakož i dravců obecně) tehdy ještě nebyl znám zhoubný vliv přítomnosti DDT v potravních řetězcích na úspěšnost hnízdění vrcholových predátorů.

⁵⁷ Bouchner, M., Hanzák, K., Hudec, K. *Světlem zvířat, díl II. Ptáci (2)*. Praha, SNDK 1963. Str. 74-75.

⁵⁸ Vyhláška ministerstva zemědělství č. 4/1967 Sb. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 19. 1. 1967.

Následný vývoj a pozitivní efekty zákazu

Výrovka nadále umožňovala pouze lov čtyř druhů krkavcovitých pěvců. Tím se ovšem zásadně snížila její atraktivita, zejména proto, že lov vran a strak touto metodou byl značně komplikovaný a neefektivní, jak už bylo popsáno výše.

K definitivnímu zákazu výrovky jako způsobu lovu došlo při další změně prováděcí vyhlášky, a to v novelizující vyhlášce č. 10/1975 Sb., vypuštěním dosavadního § 12 a doplněním zákazu výrovky do § 4 odst. 6 písm. c). Zrcadlová vyhláška č. 172/1975 Sb. platící pro Slovensko ji v § 4 rovněž zakázala. Zákaz výrovky zopakovala vyhláška č. 20/1988 Sb. v § 22; dnes je obsažen v § 45 současného zákona o myslivosti.⁵⁹

Záhy po zákazu výrovky se u nás začaly postupně konsolidovat počty u nás hnízdících dravců. Jak již bylo řečeno výše, bylo dle údajů ČSÚ roku 1950 v české části ČSR uloveno přes 12.000 kání lesních a přes 7.000 kání rousných. Tento údaj lze mít spíš za kvalifikovaný odhad (pochybnosti o přesném určení vykázaných dravců jsou silné a důvodné), nicméně odhad počtu hnízdících kání lesních v letech 1985–1989 byl 9.500 až 13.000 párů. Porovnáním úlovků z roku 1950 a hnízd v druhém hnízdním mapování (1985–1989) snadno zjistíme, že úlovkem 12.000 jedinců by byla odstraněna polovina hnízdící populace. Významněji se projevil zákaz lovu dravců na výrovce u motáka pochopa a motáka lužního, kteří na výra útočí důsledněji a jsou obecně méně opatrní. Růst jejich početnosti ukazuje připojená tabulka.

	početnost v párech v letech 1973–1977	početnost v párech v letech 1985–1989	početnost v párech v letech 2001–2003
Moták pochop	250-450	900-1200	1300-1700
Moták lužní	5-10	20-30	80-120

Podle Štátný K., Bejček V., Hudec, K. *Atlas hnízdního rozšíření ptáků v ČR*. Praha, Aventinum, 2010. Str. 89 a 93.

Je nesnadné odhadnout podíl zákazu výrovky pro vytvoření možnosti návratu převážně kadaverivorních druhů, kteří ale zároveň útočí na vystaveného výra. Mějme ale za jisté, že bez zákazu výrovky by byly nemyslitelné snahy o reintrodukcii orla mořského. Zároveň je maximálně pravděpodobné, že zmíněný zákaz usnadnil návrat krkavce a obou druhů luňáků do českých zemí.

Kouzlo nechtěného se projevilo v dalším podstatném rozměru. Zánikem výrovky byli náhle chráněni severští dravci na svých tahových cestách i na u nás existujících zimovištích. Ochranu tak získali protahující sokolovití dravci (dřemlík tundrový, sokol stěhovavý) i severští dravci u nás zimující (káně rousná, orel mořský).

⁵⁹ Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Výří populace, která byla do té doby dlouhodobě a systematicky omezo-
vána legálním vybíráním mláďat, po zákazu výrovky rovněž zvýšila svoji početnost.
Podle údajů dostupných v *Atlasu hnízdního rozšíření* se početnost mezi prvním
(1973–1977) a třetím čtvercovým mapováním (2001–2003) zvýšila z odhado-
vaných 400–600 párů na 600–900 párů. Příčiny růstu početnosti ale nelze dávat
do příčinné souvislosti pouze se zákazem výrovky; početnost populace totiž rostla
od třicátých let 20. století i v době zákonem dovoleného vybírání mláďat.

Zákaz patrně prospěl i samotným lovcům, protože výrovky v duchu poznám-
ky O. K. Hory z roku 1960 přestaly být *sportovními střelnicemi*, kde docházelo le-
gálně, pololegálně nebo zcela nelegálně k lovu převážně neškodných dravců. Tím se
česká myslivost zbavila jednoho velmi nelibivého a zcela zjevného anachronismu.

Osud chovaných výrů po zákazu lovu na výrovce není přesně znám. Co při-
padalo v úvahu jako jednoduché řešení, tedy vypuštění do volné přírody, nebylo
prakticky možné, výr dlouhodobě držený v zajetí se nebojí člověka a občas dokon-
ce umí být nepříjemně útočný. Lze předpokládat, že výři dožili v zoologických
zahradách nebo u původních chovatelů.

Současná právní úprava ochrany dravců

Dnes, v roce 2017, se systematický lov dravců za pomoci k tomu účelu z příro-
dy odebraného výra zdá být něčím takřka nepředstavitelným. Platné právo ostatně
pro nic podobného nedává příliš prostoru.

Draví ptáci jsou v ČR právem chráněni v několika rovinách. K jejich ochraně je
ČR vázána mezinárodním právem, zejména Úmluvou o ochraně evropských plan-
ně rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (tzv. Bernská
úmluva), jejíž příloha č. II zavazuje strany Úmluvy k ochraně všech druhů drav-
ců, a dále Úmluvou o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (tzv.
Bonnská úmluva), jejíž příloha č. II chrání pouze vybrané druhy. Závazky týkající
se ochrany dravců pro ČR vyplývají i z evropského práva, konkrétně ze směrnice
o ptácích, v současném aktualizovaném znění směrnice 2009/147/ES, a její přílo-
hy č. I. Tyto mezinárodněprávní závazky jsou plně adaptovány do českého práva.

Úprava v českém právu reziduálně odráží určitou dvoukolejnost v přístupu
k ochraně živočichů. Dravci jsou chráněni podle zákona o ochraně přírody a kra-
jiny,⁶⁰ konkrétně ustanoveními jeho § 5a a § 5b a § 48 až 56; další detaily a stupeň
ochrany jednotlivých druhů stanoví příloha č. III vyhlášky č. 395/1992 Sb., která
jej provádí.⁶¹ Zároveň jsou však vybrané druhy dravců vyjmenovány v § 2 zákona
o myslivosti, který stanovuje *druhy zvěře, které nelze lovit podle mezinárodních*

⁶⁰ Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁶¹ Vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí ně-
kteřá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

smluv, jimiž je Česká republika vázána a které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, nebo druhy zvířete, které jsou zvláště chráněnými živočichy podle zvláštních právních předpisů a nebyla-li k jejich lovu povolena výjimka podle těchto předpisů.⁶² Onou výjimkou je tzv. odchylný postup podle § 5b, resp. výjimka podle § 56 (pro zvláště chráněné druhy) zákona o ochraně přírody, podle kterého může orgán ochrany přírody správním rozhodnutím povolit rozhánění, odchyt nebo odstřel ptáků; učinit tak ovšem může pouze na základě zákonem předvídaných důvodů.⁶³

Co se týče ochrany výrů, ti jsou společně s ostatními druhy sov chráněni stejnými právními předpisy jako dravci. Zajímavostí je, že zákon o myslivosti stále obsahuje svým způsobem reliktní ustanovení o výrovce. Podle § 45 odst. 1 *lov zvířete smí být prováděn jen způsobem odpovídajícím zásadám mysliveckým, zásadám ochrany přírody a zásadám ochrany zvířat proti týrání*. Písmeno d) pak výslovně zakazuje *lovit zvířata pernatou na výrovkách, lovit zvířata s pomocí živých živočichů jako návnad*. Výrovka je tedy vyloučena jako způsob lovu i v případě výše popsaného odchylného postupu nebo výjimky podle zákona o ochraně přírody. Autorům není známo, že by k (nelegálnímu) lovu na výrovce v ČR docházelo; pokud k takovému lovu dochází, je pečlivě tajen.

K usmrcování (záměrně se vyhýbáme slovu lov nebo pytláctví) dravců ovšem dochází i nadále. Smutným příkladem může být událost ze srpna 2017, kdy dosud neznámý pachatel u Kojetína na Přerovsku střelil několik desítek chráněných dravců, včetně vzácných a silně ohrožených motáků lužních.⁶⁴ Takové excesy nelze hodnotit jako marginální, zejména s ohledem na to, že (alespoň podle nejlepšího vědomí autorů) nikdy nebyly vyšetřeny nebo potrestány. To se však bohužel týká i jiného dlouhodobého zdroje ohrožení dravců v ČR, nelegální, ale přetrvávající metody hubení škodné otrávenými návnadami (včetně zvláště záluďných vajec), zejména za použití prudce jedovatého insekticidu karbofuranu. Ani v případě této kriminality, které ročně padnou za oběť stovky ptáků a desítky dravců včetně např. orlů mořských a královských, luňáků červených i hnědých, se doposud nikdy nepodařilo najít pachatele.

Mgr. Dominik Andreska, LL.M. je doktorandem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK.

Ing. Jan Andreska, Ph.D. je odborným asistentem na katedře biologie a environmentálních studií Pedagogické fakulty UK.

⁶² Konkrétně se jedná o jestřába, oba druhy káňat, krahujce, motáka pochopa, poštolku obecnou, raroha a sokola.

⁶³ Detailněji viz Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2016.

⁶⁴ *Masakr dravců šokoval i zkušené ornitology*. Tisková zpráva České společnosti ornitologické. [online]. [Cit. 1. 9. 2017]. Dostupné z: <https://www.cso.cz/index.php?ID=3132>.

Literatura***Knihy***

- Andreska, J., Andresková, E. *Tisíc let myslivosti*. Vimperk: Tina, 1993.
- Andreska, J. *Čas hájení, čas lovu*. Vimperk: VIK, 1995.
- Bouchner, M., Hanzák, K. a Hudec, K. *Světlem zvířat, díl II. Ptáci (2)*. Praha: SNDK 1963.
- Černý, J. V. *Myslivost, příruční kniha pro myslivce a přátele myslivosti*. Praha: Nákladem Fr. Borového, 1884.
- Flögel, J. (et al.). *Praktická příručka pro obecní a okresní funkcionáře*. Praha: Nakladatelství Vladimíra Orla, 1931.
- Jirsík J. *Naši dravci*. Praha: Tiskem Otakara Janáčka, 1941.
- Jirsík J. *Jak žijí zvířata, Přírodopis živočišstva*. Moravská Ostrava: Nakladatelství Hynka Bauchmana v Moravské Ostravě - Přívoze, 1935.
- Jirsík J. *Naše sovy*. Praha: Tiskem a nákladem České grafické unie, 1944.
- Jirsík J. *Naše sovy, 2. doplněné vydání*. Praha: Mladá fronta, 1949.
- Komárek J. *Lovy v Karpatech*. Praha: ČIN, tiskové a nakladatelské družstvo v Praze, 1944.
- Komárek J. *Myslivost v českých zemích*. Praha: ČIN, tiskové a nakladatelské družstvo československých legionářů v Praze, 1948.
- Komárek J. *Neznámá Makedonie*. Praha: Pražská akciová tiskárna, 1941.
- Loos, K. *Der Uhu in Böhmen*. Saaz (Žatec): Ignaz Günzel, 1906.
- Obhlídal F. *Dravci*. Praha: SZN, 1957.
- Rakušan C. (ed.). *Myslivecký slovník naučný*. Praha: Brázda, 1992.
- Stejskal, V., Müllerová, H. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013.
- Stejskal, V. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. Praha: UK Právnická fakulta, 2016.
- Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Šťastný K., Bejček V., Hudec, K. *Atlas hnízdního rozšíření ptáků v ČR*. Praha, Aventinum, 2010.

Články

Andreska J., Andreska D. Divoké prase na vzestupu. In *Vesmír* [online], 20. 1. 2016. [cit. 27. 7. 2017]. Dostupné z <http://vesmir.cz/2016/01/20/divocaci-se-vratili-vseho-moc-skodi/>.

Anonym. Ještě příspěvek k lovu na výrovce. In *Myslivost*, roč. 7, č. 1 (1959), Str. 2.
Bárta, Z. K výru velkému (*Bubo bubo*) na Děčínsku. In *Ochrana přírody* roč. 16, č. 2 (1961), str. 56-57.

Folk, Č., Havlín, J., Hudec, K. Něco o lovu dravců na výrovkách. In *Myslivost*, roč. 6, č. 8 (1958), str. 117.

Hachler, E. Kontrola úlovků u preparátorů a vycpavačů. In *Myslivost*, roč. 7, č. 6 (1959), str. 88.

Hejl-Mračovský, F., Skrášek, F. Kdy nastane náprava? In *Myslivost*, roč. 7, č. 3 (1959), str. 41.

Hora, O. K. Několik poznámek k otázce výrovek. In *Myslivost*, roč. 8, č. 2 a 3 (1960), str. 26-27 a 42-43.

Jirsík, J. Myslivecké zkoušky a ornithologie. In *Stráž myslivosti*, roč. 25, č. 11 (1947), str. 217.

Jupa, K. Nepodceňujme varování ornitologů. In *Myslivost*, roč. 6, č. 11 (1958), str. 172.

Kadlec, V. K diskusi o lovu dravců. In *Myslivost*, roč. 6, č. 10 (1958), str. 146.

Odstřel škodné na výrovkách a hubení kání I.-III. In *Stráž myslivosti*, roč. 10, č. 21 (1932), str. 289-296; č. 22 (1932), str. 301-305; a č. 23 (1932), str. 320-326.

Koubek, P., Červený, J. Mají velké šelmy šanci přežít v našich honitbách? In *Myslivost*, roč. 51, č. 3 (2003), str. 12-14.

Lorenc, J. Pernatí dravci a soutěž v hubení škodné. In *Myslivost*, roč. 7, č. 2 (1959), str. 19.

Musílek, J. Odstřel škodné na výrovkách a hubení kání. In *Stráž myslivosti*, roč. 10, č. 7 (1932), str. 101-102.

Pavlík, P. K ochraně našich pernatých dravců. In *Myslivost*, roč. 13, č. 2 (1965), str. 24-25.

Špaček, M. Dodržujme ochranu pernatých dravců. In *Myslivost*, roč. 8, č. 7 (1960), str. 108.

Zákony a vyhlášky (chronologicky)

Císařský patent, jímž se upravuje vykonávání práva myslivosti, č. 154/1849 říš. z., ze dne 7. 3. 1849.

Zákon č. 49/1866 honební pro Čechy, ze dne 1. 6. 1866.

Zákon č. 66/1896 mor. z. z., honební pro Markrabství Moravské ze dne 15. 8. 1896.
Zákon zemský pro Království České, č. 39/1870 čes. z. z., o ochraně několikera druhů zvířat zeměvzdělání užitečných, ze dne 30. 4. 1870.

Zákon, platný pro Markrabství Moravské, týkající se ochrany ptáků pro zeměvzdělání užitečných, a jiných všeobecně užitečných zvířat, ze dne 30. 4. 1870.

Zákon pro Vévodství Slezské o ochraně ptactva zemědělství užitečného, ze dne 30. 4. 1870.

Zákon č. 42 s. z. z., honební pro Vévodství Slezské, ze dne 13. 1. 1903.

Zákon č. 41 slez. z. z., o ochraně ptáků zemědělství užitečných, ze dne 2. 7. 1909.

Zákon č. 14 mor. z. z., o ochraně ptáků pro zemědělství užitečných a jiných obecně prospěšných zvířat, ze dne 12. 2. 1913.

Vládní nařízení č. 127, o myslivosti, ze dne 31. 3. 1941.

Vládní nařízení č. 128, kterým se provádí vládní nařízení o myslivosti, ze dne 31. 3. 1941.

Zákon č. 225/1947 Sb., o myslivosti, ze dne 18. 12. 1947.

Vyhláška ministerstva zemědělství č. 283/1951 Úř. l. I, o hájení a době lovu některých druhů zvěře.

Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ze dne 1. 8. 1956.

Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ze dne 23. 2. 1962.

Vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 25/1962 Sb. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 1. 3. 1962.

Vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 22/1965 Sb., o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 20. 3. 1965.

Vyhláška ministerstva školství a kultury č. 80/1965 Sb., o ochraně volně žijících živočichů, ze dne 13. 7. 1965.

Vyhláška ministerstva zemědělství č. 4/1967 Sb. o hájení a o době, způsobu a podmínkách lovu některých druhů zvěře, ze dne 19. 1. 1967.

Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Abstrakt

Článek připomíná opomenuté, ale významné výročí ochrany přírody v Čechách – 50 let od zákazu lovu dravých ptáků na výrovce v roce 1967. Lov ptáků na výrovce využíval přirozené nepřátelství denních ptáků vůči sovám. V Česku se jednalo o tradiční metodu hubení ptáků, kteří byli považováni za škodnou (např. vran a strak, ale také dravců). I po přijetí zákonů na ochranu vzácných druhů dravců (např. orlů nebo sokolů) plošný, nerozlišující a nelegální lov dravců na výrovkách v 50. letech téměř vyústil ve vyhubení řady druhů vzácných dravců.

Článek se tématu ochrany dravců věnuje z environmentálního i právního hlediska. Poskytuje přehled historického vývoje výrovky jako lovecké metody i vývoje právní ochrany dravců v Česku. Zvláštní pozornost je věnována konci padesátých let, kdy se myslivecká obec začala dělit na ochránářsky uvažující část a část uvažující tradičně lovecko-myslivecky a vyžadující důsledné hubení druhů vnímaných jako škodná. Zastánci obou přístupů se o tom, zda byl lov na výrovce používán rozumně, udržitelně a v souladu se zákonem, střetli mj. na stránkách *Myslivosti*, časopisu Československé myslivecké jednoty, v písemné výměně názorů probíhající mezi lety 1958 a 1960. Této debatě je v článku věnována detailní pozornost. Pečlivě jsou rovněž rozebrány environmentální a právní aspekty lovu dravých ptáků na výrovce. V závěru se článek zabývá pozitivními efekty zákazu výrovky, současnou právní úpravou ochrany dravců a nebezpečími, které jim i dnes v Česku hrozí.

Klíčová slova:

právo, myslivost, životní prostředí, ochrana přírody, nelegální lov, dravec, výrovka, výr

Summary

The article commemorates a neglected anniversary in the history of environmental protection in Czechia – 50 years since the prohibition of hunting birds of prey with an eagle-owl (*Bubo bubo*) in 1967. Hunting birds with an eagle-owl as bait (called *výrovka* in Czech) took advantage of the natural hostility of daytime birds towards owls. In Czechia, it was a traditional method of eliminating birds that were considered pests to hunting (e.g. crows and magpies, but also birds of prey). Even after adoption of laws on protection of rare species of birds of prey (e.g. eagles or falcons), indiscriminate (and illegal) shooting of any birds of prey whilst hunting with eagle-owls almost resulted in extermination of several rare species in the 1950s.

The article provides an overview on the topic from an environmental as well as legal point of view. Historical development of *výrovka* as a hunting method as well as evolution of protection of birds of prey in Czechia is examined. Particular attention is paid to the differentiation of opinions within the hunters' community in the late 1950s, where rising concerns for environmental protection and opposing traditional approach of hunters calling for elimination of any pest to hunting stood against each other in a discussion whether hunting with eagle-owls was used reasonably, sustainably and in accordance with law. One such recorded exchange of opinions between hunters organised in the Czechoslovak Hunters' Union that took place on the pages of the *Myslivost* (*Hunting* in Czech), an official journal of the Union, between 1958 and 1960, is examined in detail. Further, environmental and legal aspects of killing of birds of prey using *výrovka* are discussed. Finally yet importantly, development following the prohibition of *výrovka* is discussed, along with an overview of contemporary legal protection of birds of prey and the threats they face today.

Keywords:

Law, hunting, environment, protection of nature, illegal hunting, birds of prey, eagle-owl.



Abstrakt

Der Artikel erinnert an ein vergessenes, doch wichtiges Jubiläum des Naturschutzes in der Tschechischen Republik – nämlich daran, dass vor 50 Jahren, im Jahre 1967, die Jagd auf Raubvögel mittels Hüttenjagd verboten worden ist. Diese Jagdmethode hat die natürliche Feindschaft zwischen den Vögeln und Eulen ausgenutzt. In Tschechien handelte es sich um eine traditionelle Methode der Ausrottung jener Vögel, die als Raubwild galten (z. B. Krähen, Elstern, aber auch Raubvögel). Obwohl die seltenen Raubvogelarten (Adler, Falken) durch Recht geschützt waren, hat der illegale Abschuss bei der Hüttenjagd ohne Rücksichtnahme auf diese in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts fast zur Ausrottung vieler seltener Raubvogelarten geführt.

Der Artikel widmet sich dem Schutz der Raubvögel in Bezug auf die Umwelt und vom juristischen Standpunkt aus. Er bietet eine Übersicht der historischen Entwicklung der Hüttenjagd als einer Jagdmethode und weiter auch der Entwicklung des rechtlichen Schutzes der Raubvögel in Tschechien. Besondere Aufmerksamkeit wird den 50er Jahren gewidmet, als sich das Jagdwesen in die Naturschutz-Bewusste und die traditionelle, eine konsequente Ausrottung der als schädlich verstandenen Arten fordernde Jägerei zu trennen begonnen hat. Die Vertreter beider Ansichten haben über die Frage, ob die Hüttenjagd vernünftig und im Einklang mit dem Gesetz ausgeübt würde, in der vom Tschechoslowakischen Jagdverein herausgegebenen Zeitschrift *Myslivost* (tsch. *Jagdwesen*) diskutiert; diese schriftliche Auseinandersetzung fand in den Jahren 1958–1960 statt. Der Artikel widmet sich ausführlich dieser Debatte sowie dem Umweltschutz und den rechtlichen Aspekten der Hüttenjagd auf Raubvögel. Am Schluss werden die positiven Effekte des Verbots der Hüttenjagd, der gegenwärtige rechtliche Schutz der Raubvögel und die Gefahr, von der sie heute in Tschechien bedroht sind, behandelt.

Schlüsselworte:

Recht, Jagd, Naturschutz, illegale Jagd, Raubvögel, Hüttenjagd, Uhu.



◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU ▶

**EU ZŮSTÁVÁ ROUNDUP READY A SOUDNÍ DVŮR VYJASŇUJE
PRAVIDLA PRO ÚČAST VEŘEJNOSTI***Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

Podzim roku 2017 se na unijní úrovni nesl zejména v atmosféře vyjednávání podmínek o odchodu Spojeného království z EU a také hrozby aktivace čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii¹ vůči Polsku, která se nakonec po dvou letech opakovaných snah o konstruktivní dialog s Varšavou vyplnila. Evropská komise došla k závěru, že v Polsku hrozí jasné riziko závažného porušení vlády práva v důsledku reformem justice. Zablokování unijních fondů pro Polsko by mohl přinést až postup podle odst. 2 citovaného ustanovení, ovšem k uvalení sankcí je třeba jednomyslný souhlas členů Rady, který není příliš reálný.

V rámci agendy ochrany životního prostředí se pozornost upínala na klimatickou konferenci OSN v Bonnu a také souběžné vyjednávání o nové německé vládě, které patrně zhatila mimo jiné neshoda právě ohledně klimatické agendy. Konference, které oficiálně předsedalo Fidži, především ukázala první kroky k naplňování závazků Pařížské dohody. Implementační dokumenty by měly být schvalovány již na dalším klimatickém summitu v polských Katovicích. Adaptační fond OSN se stane základním finančním nástrojem Pařížské dohody, nicméně je zřejmé, že absence očekávaných příspěvků USA do fondu bude znát. Důležitým motivem tak bylo zapojení dvou amerických delegací – vedle té skromnější, státní, obsadila největší pavilon konkurenční síť americké samosprávy, obchodních společností a zájmových skupin *We Are Still In*. Podstatná byla také role Číny, která hájila zájmy rozvojových zemí ve skupině G77.

Velká očekávání se upínala také k setkání stran Aarhuské úmluvy v černo-horské Budvě, které reflektovalo zejména neústupnost Komise ve sporu o soulad unijní úpravy a související judikatury Soudního dvora se závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy. Zdlouhavá jednání ohledně postupu vůči Evropské unii jako kdyby odhalilo upadající snahu řady států o zajištění environmentálních práv, což se projevilo nejen v odsunutí sporu s Unii na další setkání, ale i při volbě nových

¹ Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětín svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmě nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.

členů Výboru, do kterého nebyl znovuzvolen Pavel Černý jako zástupce zájmů občanské společnosti, a snížením rozpočtu a přijetím pracovního programu, který počítá s nižším počtem setkání pracovních skupin.² Ukázalo se, že Komise nerespektuje rozhodnutí Rady EU, o kterém jsem psal již v č. 44 tohoto časopisu a podle kterého Evropská unie přijímá návrh kritického rozhodnutí, s výhradou některých dílčích změn. Pozici Komise však žádný z členských států na jednání v Budvě výslovně nepodpořil.³ Přijatá deklarace ne náhodou rekapituluje dosažené úspěchy a vyzývá další státy, aby k Úmluvě přistoupily.⁴ Až do příštího setkání však bude panovat napětí, zda a případně nakolik dojde k oslabení mechanismu prosazování závazků vyplývajících z Úmluvy.⁵ Za dobrou zprávu lze považovat, že zbývají jen dvě ratifikace dodatku o nakládání s GMO, aby vešel v účinnost.

Ironií osudu těsně před jednáním v Budvě přednesl Jean-Claude Juncker výroční zprávu o stavu Unie, ve které zdůraznil princip vlády práva jako jeden z unijních pilířů. Patrně si pod vládou práva představuje něco jiného než respektování mezinárodních závazků. Prvním z proklamovaných cílů pro rok 2018 se stalo posílení evropského obchodu, přičemž podle Junckera „(o) *bchod je o vývozu našich norem, ať už sociálních, nebo environmentálních, týkajících se ochrany údajů nebo požadavků na bezpečnost potravin.*“⁶ Právě na nebezpečí snížení standardu ve jmenovaných oblastech v důsledku uzavírání mezinárodních obchodních smluv kritici postupu EU poukazují; názor Komise je zjevně opačný. Do konce jejího funkčního období je možné očekávat jednání o bilaterálních smlouvách s Japonskem, Austrálií a Novým Zélandem nebo Mexikem a zeměmi Jižní

² Viz OSN. Economic and Social Council. Draft decision VI/5 on the work programme for 2018–2021. ECE/MP.PP/2017/12.

³ Členské státy EU ovšem jako jediné nezveřejňují svoji pozici v průběhu setkání stran, což je problematické z hlediska transparentního rozhodování v orgánech Úmluvy (protože představují hlasovací většinu).

⁴ Budva Declaration on Environmental Democracy for Our Sustainable Future. 14. 9. 2017. ECE/MP.PRTR/2017/CRP.1.

⁵ Viz například korektní a zároveň přímé vyjádření Jonase Ebbessona: „*A particular challenge is to make sure that all the Committee's findings of non-compliance are endorsed by the Meeting of the Parties also in the future. Since the establishment of the Committee, there has been a consistent practice to that effect, supported by all Parties. However, in the run-up to the sixth session of the Meeting of the Parties the Committee has noticed activities which may put this established practice at risk. If the Meeting of the Parties decides not to endorse the Committee's findings in a specific case, without any solid legal reason, I think this will have significant adverse effects for the trustworthiness and effectiveness of the entire treaty regime.*“ UNECE. *Leaving no one behind: Budva events promote people's right to build a sustainable future for all. Ambition turns into practice in Budva.* [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<https://www.unece.org/info/media/news/environment/2017/leaving-no-one-behind-budva-events-promote-peoples-right-to-build-a-sustainable-future-for-all/doc.html>>

⁶ Evropská komise. Jean-Claude Juncker, předseda Evropské komise. *Projev o stavu Unie 2017.* 13. 9. 2017. SPEECH/17/3165.

Ameriky. Mezi další cíle patří posílení průmyslu, zajištění internetové bezpečnosti, vyjednávání a migraci a boj proti změnám klimatu, v rámci kterého Komise v brzké době předloží návrhy na snížení emisí uhlíku v odvětví dopravy. Jinak však ochrana životního prostředí zůstala stranou pozornosti prohlášení, které již počítá i s tím, že 29. 3. 2019 opustí Spojené království Evropskou unii. V souvislosti s tím je možné zmínit, že ministři členských států již odsouhlasili přesun sídla Evropské agentury pro léčivé přípravky (EMA) z Londýna do Amsterdamu.⁷

Zajímavého se však odehrálo mnohem více: V září téměř po 50 letech skončil v Evropské unii poslední režim zemědělských kvót, který upravoval produkci cukru. Některé členské státy, mezi nimi i Česká republika, pokračují s vázanou sektorovou podporou. Koncem září také vstoupila prozatímně v platnost Komplexní hospodářská a obchodní dohoda mezi EU a Kanadou (CETA), o které jsem již psal. V plném rozsahu vstoupí v platnost až poté, co ji ratifikují všechny členské státy. Předpokládaný dopad na Českou republiku spočívá v prohloubení dosavadních vztahů – Kanada je desátým největším obchodním partnerem Česka mimo EU.⁸ V listopadu vstoupila v platnost Dohoda o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a Mongolskem, ve které se obě strany zavázaly ke spolupráci mimo jiné v oblasti udržitelného rozvoje a změn klimatu, a ve stejném měsíci bylo zahájeno prozatímní uplatňování historicky první dohody o politickém dialogu a spolupráci mezi Evropskou unií a Kubou z roku 2016. K oblastem společného zájmu patří např. obnovitelné energie, rozvoj venkova, životní prostředí, lidská práva nebo řádná správa. Pozornosti by také nemělo uniknout, že Komise koncem roku schválila řecký, polský a španělský program finanční podpory obnovitelných zdrojů energie,⁹ a to v souladu se sdělením z roku 2014.¹⁰

Ani Soudní dvůr na podzim nezháležel, ovšem ve srovnání se zbytkem roku 2017 jsme se dočkali menšího počtu rozhodnutí z oblasti ochrany životního prostředí, takže se níže více věnuji prodloužení licence glyfosátu na dalších pět let. Řada za-

⁷ Evropská rada, Rada Evropské unie. *European Medicines Agency to be relocated to Amsterdam, the Netherlands*. Tisková zpráva. 20. 11. 2017, 688/17 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>>

⁸ K podrobnostem viz Evropská komise. *The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*

Opening up a wealth of opportunities for people in the Czech Republic. 1. 2. 2017 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155339.pdf>

⁹ Evropská komise. *State Aid Cases*. SA.43697 Polish support scheme for RES and relief for energy-intensive users, SA.48143 Auctions for RES and CHP support in Greece. SA.40348 Support for electricity generation from renewable energy sources, cogeneration and waste [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/>

¹⁰ Sdělení Komise. *Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020*. Úř. Věst. C 200, 28. 6. 2014, s. 1–55.

jímavých rozhodnutí Soudního dvora nás každopádně čeká v průběhu roku 2018 – i těch, která se týkají ochrany životního prostředí nepřímo. Pozornost zasluhuje například žaloba Komise ve věci C-235/17, která Maďarsku vytýká diskriminaci nevládních organizací podporovaných ze zahraničí.

Nedočkáme se meritorního rozhodnutí o žalobě Komise proti Francii ve věci C-420/17. Francie podle Komise nepřijala v rozporu s čl. 5 směrnice o ochraně volně žijících ptáků všechna opatření nezbytná k vytvoření obecné právní úpravy ochrany strnada zahradního v departementu Landes. Komise vzala žalobu zpět, protože došlo k představení požadovaných opatření.¹¹ Snad se ale dočkáme jiného rozhodnutí ze stejné oblasti – už dva roky čeká na posouzení ve věci C-557/15 žaloba Komise proti Maltě, která umožnila odchyt sedmi druhů volně žijících pěnkavovitých a argumentuje, že se jedná o rozumné využívání ve smyslu směrnice o ochraně volně žijících ptáků. V závěru svého stanoviska k této věci uvádí generální advokátka Eleanor Sharpston stručný a přitom velmi pěkný hypotetický příklad, na kterém je možné ilustrovat nejen mechanismy ochrany volně žijících ptáků, ale také obecné zásady proporcionality a vysoké míry ochrany životního prostředí:

„Předpokládáme, že v kandidátské zemi usilující o přistoupení k Evropské unii existuje hluboce zakořeněná místní tradice, podle níž by si každá mladá dívka poslední neděli předcházející jejím 18. narozeninám měla vzít na mši náhrdelník sestavený z peří určitého druhu ptáka. K výrobě jednoho náhrdelníku je pro dostatečný počet peří třeba šest kusů. Před přistoupením k Evropské unii nebyla tato zvyklost zákonem zakázána. Po přistoupení jsou však dané druhy ptáků v zásadě chráněny směrnicí o volně žijících ptácích. Může tedy tento nový členský stát uplatnit odchylku podle čl. 9 odst. 1 s tím, že tato tradiční zvyklost představuje „rozumné využívání“, a povolit tak na neurčito zachování stávajícího stavu?

Zaprve je zřejmé, že obecně lze nalézt uspokojivé alternativní řešení. Dívky si mohou tradiční náhrdelník předávat mezi sebou, a není tak nutné jej znovu vyrábět pro každou dívku, která dovrší osmnáct let. Zadruhé je pravděpodobné, že budou-li se náhrdelníky takto předávat, časem se obnosí a bude je nutné občas nahrazovat novými. Odchylku podle čl. 9 odst. 1 písm. c) by tak bylo možné použít právě k občasnému odchytu malého počtu ptáků za účelem výroby nového náhrdelníku.“¹²

Polské žaloby v oblasti ochrany ovzduší

Uspokojivé řešení se každopádně nedaří nalézt Polsku v oblasti ochrany ovzduší. V tomto pochopitelně není mezi členskými státy osamoceno, nicméně polské kauzy zasluhují pozornost jak kvůli tomu, že se jedná o sousední stát, tak

¹¹ Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 8. 12. 2017, *Komise v. Francie* (C-420/17, ECLI:EU:C:2017:966).

¹² Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 26. 7. 2017, *Komise v. Malta* (C-557/15, ECLI:EU:C:2017:613, body 108-109).

i proto, že se Polsko záměrně staví do role žalobce proti unijní snaze snižování znečištění v ovzduší. Soudní dvůr by tak měl v blízké době posuzovat žalobu Komise proti Polsku ve věci **C-336/16**, která se týká rozsáhlého překračování mezních hodnot částic PM10 a nepřijetí účinných opatření k nápravě, a zároveň několik žalob podaných Polskem proti Komisi nebo Parlamentu a Radě – ve věci **C-5/16** brojí Polsko proti změnám systému obchodování s emisními povolenkami, ve věci **T-699/17** se polská vláda domáhá zrušení prováděcího rozhodnutí Komise 2017/1442, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro velká spalovací zařízení, ve věci **C-128/17** konečně Polsko navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil směrnici z roku 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší.¹³ I z některých dalších případů je patrný rozdílný náhled Unie a polské vlády na problematiku ochrany ovzduší,¹⁴ nicméně poslední zmiňovaná žaloba se jeví jako nejpodstatnější.

V žalobní argumentaci, která z mého pohledu není příliš silná, polská vláda přímo či nepřímo akcentuje národní zájmy. Ve věci C-128/17 uplatňuje zejména argumenty, že úprava národních emisí nezohledňuje rozdílnou hospodářskou a sociální situaci v jednotlivých členských státech a také skutečnost, že se nečistoty do ovzduší v některých členských státech dostávají ze států mimo EU.¹⁵ Změny systému obchodování s emisními povolenkami podle ní budou mít významný dopad na volbu energetických zdrojů a na obecnou strukturu dodávek energie v Polsku. Ve věci T-699/17 polská vláda namítá, že došlo k porušení procesních pravidel a že k určení úrovně BAT-AELs došlo na základě nesprávných a nereprezentativních údajů. Vysoké úrovně BAT-AELs pak podle žaloby nejsou vhodné ani přiměřené ve vztahu k dosažení zamýšlených přínosů a cílů.

Každopádně česká (ne)vláda zvažuje, že bude Polsko v řízení před Soudním dvorem podporovat, protože by důsledkem uplatňování schválených limitů byly investice českého průmyslu.¹⁶ Nepředpokládám, že k takovému kroku dojde.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. 12. 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES. Úř. věst. 2016, L 344, s. 1.

¹⁴ Viz žaloba ve věci **T-366/17**, ve které Polsko navrhuje, aby zrušil rozhodnutí Komise, kterým se odmítá poskytnutí finančního příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj na velký projekt „Zahájení výroby nové generace diesellového motoru společností Volkswagen Motor Polska“, jenž je součástí operačního programu „Inovační hospodářství“. Podle Polska splňuje projekt podmínku dostatku inovativnosti.

¹⁵ Žaloba ze dne 10. 3. 2017, C-128/17, *Polsko v. Parlament a Rada*.

¹⁶ Viz např. Ministerstvo uhlí a smogu? Česko se má přidat k polské žalobě proti limitům znečištění ovzduší. Aktuálně.cz, 15. 1. 2018 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/cesko-se-chce-pridat-k-polske-zalobe-proti-limitum-zneisten/r~d2f75650fad71e7af7dac1f6b220ee8/?_ga=2.96803551.1350635276.1515717933-35873442.1498694898&redirected=1516234439>

Pokud ano, půjde o přiznání vlastní slabosti a neschopnosti, a to především z prostého důvodu, že polské znečištění škodí i v Česku. Přitom v současnosti na světě v podstatě neexistuje obdobný případ, kdy by některý suverénní stát neřešil situaci, kdy mají aktivity sousedního státu zásadní vliv na životní prostředí na jeho území (pokud pomíneme zásadní oslabení jinými problémy nebo faktickou podřízenost). Jak suše konstatuje NSS, „jednu z příčin nepříznivého stavu ovzduší na Ostravsku je možno spatřovat v nedostatečné konsolidaci priorit České republiky s Polskem a vytvoření jednoho společného programu zlepšení kvality ovzduší v hornoslezské pánvi, která patří mezi nejsilněji znečištěné oblasti EU“.¹⁷ Opakovaná výmluva, že problém není možné řešit, protože polští politici nekomunikují, nemůže obstát z pohledu mezinárodního veřejného práva, ani z pohledu práva unijního. Ovzduší na Ostravsku však není ani českou prioritou, mezi politickými tématy na celostátní úrovni se v podstatě neobjevuje a unijní požadavky nejsou prováděny dostatečně.¹⁸ Více než 10 tisíc předčasných úmrtí, ke kterým v Česku každý rok dochází z důvodu znečištění ovzduší,¹⁹ je podstatným důvodem, aby se Česko účastnilo sporů před Soudním dvorem, ale na opačné straně barikády. Takový postup není nijak výjimečný (u ostatních států). Například ve zmíněné věci **C-5/16** bylo na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady povoleno vedlejší účastenství Dánska, Německa Španělska, Francie a Švédska. Případy, kdy se jednotlivé členské státy obrací na Komisi nebo samy podávají žalobu proti jinému členskému státu, jsem již zmiňoval v minulých číslech časopisu. Nechme se překvapit, jak se vyvinou například spory o vymezení hranice mezi Slovinskem a Chorvatskem (o kterém jsem také psal) nebo protesty rakouských spolkových zemí proti prodloužení licence na provoz dvou bloků jaderné elektrárny v Dukovanech. Ve svém vládním programu koalice Rakouské lidové strany (ÖVP) a Svobodné strany Rakouska (FPÖ) dokonce slíbila, že použije všechny diplomatické prostředky, aby zabránila prodlužování životnosti nukleárních elektráren v sousedních zemích i výstavbě nových jaderných bloků.²⁰

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30.

¹⁸ NSS např. naposledy zrušil některé části Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek, který Ministerstvo životního prostředí vydalo v dubnu 2016. Program může podle soudu jen těžko přinést skutečné výsledky, protože navrhovaná opatření jsou vágní a až na výjimky nezávazná. Viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146.

¹⁹ Viz Evropská agentura pro životní prostředí. *Premature deaths attributable to air pollution*. 21. 4. 2016 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<https://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/many-europeans-still-exposed-to-air-pollution-2015/premature-deaths-attributable-to-air-pollution>>

²⁰ „*Setzung aller notwendigen politischen und diplomatischen Schritte auf nationaler und bilateraler sowie EU-Ebene, um zu erreichen, dass Untersuchungen von Kernkraftwerken in den Nachbarstaaten und der von diesen ausgehenden Gefahren mit modernsten Methoden sowie unter Einbindung österreichischer Expertinnen und Experten unter verbindlicher Transparenz durchgeführt werden*“. Viz Vláda rakouské republiky. Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022.

EU zůstává Roundup Ready. Jak dlouho?

Dočkali jsme se také odpovědi Komise na mimořádně úspěšnou evropskou občanskou iniciativu proti používání glyfosátu, která nasbírala více než 1,3 miliónu podpisů.²¹ Odpověď přišla ve stejný den, kdy Komise přijala návrh na pětileté prodloužení licence k užívání, který podpořilo v Odvolacím výboru²² 18 členských států zastupujících v součtu 65.71% unijních obyvatel (proti byla Belgie, Řecko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lucembursko, Malta a Rakousko, zdrželo se Portugalsko). 65% většina tak byla překročena jen těsně s pomocí Německa, které změnilo svůj postoj ze začátku listopadu, kdy se při prvním hlasování zdrželo (tehdy spolu s Polskem, Bulharskem a Rumunskem). V komentáři je možné oddělit politikou a právní rovinu. V té politické se jedná především o prohru Francie, respektive francouzského prezidenta, který bojuje o upevnění role v EU, zvláště po odchodu Spojeného království, a také o přízeň francouzských voličů, kteří neváhají v podobných případech přejít k bojkotu a ostrým demonstracím (příkladem budiž protesty proti produkci GMO nebo využívání růstových hormonů v živočišném chovu). Lze očekávat, že Francie spolu s dalšími státy bude apelovat na Komisi, aby v příštích pěti letech nejen prohloubila vědecký výzkum účinků využívání glyfosátu, ale aby připravila i plán přechodu na alternativní herbicidy – a padl tak argument obrovské finanční zátěže spojené s opuštěním Roundupu.²³ A zároveň se pokusí prosadit zákaz vnitrostátní.²⁴ Jedná se také o problém pro Angelu Merkelovou komplikující vyjednávání o vládě s SPD, která byla proti prodloužení licence, ovšem nikoliv tak neústupně jako Zelení, kteří svazovali německé kancléřce ruce v Bruselu. Pokud po-

16. 12. 2017 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<http://www.salzburg.com/download/2017-12/Regierungsprogramm.pdf>>

²¹ Sdělení Komise o evropské občanské iniciativě „Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy“. 12. 12. 2017, C(2017) 8414 final.

²² Podle čl. 5 odst. 4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. 2. 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, Úř. Věst L 55, 28. 2. 2011, s. 13-18.

²³ Jako první krok lze vnímat dopis, který ministři šesti členských států zaslali představitelům Komise 19. 12. 2017, a ve kterém zformulovali základní požadavky na další zkoumání nebezpečnosti nejen glyfosátu [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<http://www.minagric.gr/images/stories/docs/yypoyrgeio/dt271217c-Glyphosate-en.pdf>>

²⁴ Viz zpráva E. Macrona zveřejněná v podstatě ihned po hlasování členských států: „*J'ai demandé au gouvernement de prendre les dispositions nécessaires pour que l'utilisation du glyphosate soit interdite en France dès que des alternatives auront été trouvées, et au plus tard dans 3 ans. #MakeOurPlanetGreatAgain*“. Macron, E. Zpráva na sociální síti Twitter, 27. 11. 2017 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<https://twitter.com/EmmanuelMacron/status/935194060062642176>>. Možno dodat, že zatímco účinné látky v přípravcích na ochranu rostlin jsou schvalovány na úrovni EU, přípravy na ochranu rostlin povolují vnitrostátní orgány v každém členském státě EU s ohledem na jejich zemědělské a environmentální podmínky. V praxi se jedná o omezení používání, například s ohledem na konkrétní osoby nebo období, nikoliv plošné zákazy.

mineme předčasné volby, do kterých se nyní chce v Německu málokomu, koalice CDU a SPD se nakonec jeví jako jediná životaschopná, takže některé sporné otázky včetně omezení glyfosátu budou patrně odloženy stranou – anebo se rovněž přemění na debatu ohledně vnitrostátního zákazu, jehož soulad s unijním právem potvrdila parlamentní analýza.²⁵ V Česku bohužel není používání glyfosátu politickým tématem. Ministr zemědělství (teď již bývalý) Marian Jurečka hlasoval postupně pro patnáctileté, desetileté i pětileté prodloužení licence.

Evropský parlament hned na úvod svého usnesení z konce listopadu upozornil, že se domnívá, že „návrh prováděcího nařízení Komise nezajišťuje vysokou úroveň ochrany zdraví lidí a zvířat a životního prostředí, neuplatňuje zásadu předběžné opatrnosti a překračuje prováděcí pravomoci stanovené v nařízení (ES) č. 1107/2009“.²⁶ Rozhodování o prodloužení licence glyfosátu má pochopitelně svoji politickou rovinu, ovšem prostřednictvím přenesené pravomoci nesmí docházet k přenesení pravomoci. Základní pravidla upravované oblasti musí být bezpodmínečně přijata v základní právní úpravě, přičemž i v tomto ohledu se uplatní některé závěry judikatury Soudního dvora. Ten například v rozsudku ve věci **C-355/10 (Parlament v. Rada)**²⁷ uvedl, že „(p)ředmětem takového přenesení pravomoci tak nemohou být ustanovení, jejichž přijetí vyžaduje uskutečnění politických rozhodnutí, za která je odpovědný unijní zákonodárce. Z toho vyplývá, že prováděcí opatření nemohou změnit podstatné prvky základní právní úpravy ani ji doplnit o nové podstatné prvky. Otázku, jaké jsou prvky určité oblasti, které je třeba kvalifikovat jako podstatné, nemůže na rozdíl od toho, co tvrdí Rada a Komise, posoudit pouze unijní zákonodárce, ale tato otázka musí vycházet z objektivních skutečností, které je možné soudně přezkoumat. V tomto ohledu je nezbytné zohlednit charakteristiky a zvláštnosti dotyčné oblasti.“²⁸ Postup Komise je tak zvláště problematický, pokud jím dochází na úrovni prováděcího rozhodnutí k posouzení dodržení zásady předběžné opatrnosti s možným závažným dopadem do práv dotčených osob.²⁹

²⁵ Deutscher Bundestag. Fachbereich Europa. Die Möglichkeit nationaler Verbote von Glyphosat. Die Rechtslage nach der erneuten Zulassung auf Unionsebene. Berlin, 12. 12. 2017 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<https://www.bundestag.de/blob/533904/d12b1a10a8e5b8b920b7ed7bcc8c8ba8/pe-6-095-17-pdf-data.pdf>>

²⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. října 2017 k návrhu prováděcího nařízení Komise, kterým se v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh obnovuje schválení účinné látky glyfosát a mění příloha prováděcího nařízení (EU) č. 540/2011 (D053565-01 – 2017/2904(RSP), bod 1.

²⁷ Rozsudek SDEU ze dne 5. 9. 2012, *Parlament v. Rada* (C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516).

²⁸ Body 65-68.

²⁹ Jak je známo, kontroverze kolem glyfosátu se táhnou roky, ale rozvířila je v březnu 2015 Mezinárodní agentura pro výzkum rakoviny Světové zdravotnické organizace, která na základě epidemiologických studií, studií na zvířatech a na výsledcích z buněčných kultur studií klasifikovala glyfosát jako „pravděpodobně karcinogenní“, konkrétně do kategorie 2A.

V právní rovině je podstatné, že Komise teoreticky ani podporu členských států k prodloužení licence nutně nepotřebovala, po jejím získání se však vypořádání občanské iniciativy (formou sdělení) stalo formalitou a nevole některých členských států se nyní neobrací ke Komisi, ale na členské státy, které ji podpořily. Nevyslyšeno zůstalo také volání Evropského parlamentu po alespoň částečném zákazu využívání glyfosátu.³⁰

Ve sdělení ohledně iniciativy se Komise zavázala předložit legislativní návrh ke zvýšení transparentnosti vědeckých studií využívaných v povolovacím procesu, a také vypracovat harmonizované ukazatele rizik, aby bylo možné sledovat trendy na úrovni EU a použít výsledné údaje jako základ pro určení budoucích možností politiky. Studie však nadále budou zadávané výrobcí.

Plošný zákaz užívání glyfosátu podle Komise není možný, protože nebyla prokázána jeho nebezpečnost. Sdělení na jedné straně neústupně uvádí, že „(v)zhledem ke komplexnímu přezkoumání všech dostupných informací nejsou v současné době žádné důvody ke zpochybnění vědeckého posouzení a závěrů týkajících se glyfosátu uvedených v EU,³¹ aby o několik odstavců dále připustilo, že určitá vědecká nejistota, která odůvodňuje přednostní zkoumání dopadu využívání glyfosátu existuje: „přestože již existuje velké množství informací o účinné látce glyfosátu, ve srovnání s jinými účinnými látkami se další informace týkající se glyfosátu zveřejňují mimořádně často, a je proto třeba zajistit přednostní přezkoumání glyfosátu před jinými látkami. (...) Je třeba rovněž zdůraznit, že Komise může kdykoliv přezkoumat schválení glyfosátu, pokud se objeví nová vědecká zjištění v tom smyslu, že látka již nesplňuje kritéria pro schválení uvedená v nařízení o přípravcích na ochranu rostlin.“ Nutno však podotknout, že mechanismus povolování pesticidů podle nařízení č. 1107/2009³² vychází z přísného pojetí zásady předběžné opatrnosti a zapovídá povolení užívání jiných výrobků ochrany rostlin než těch, které nemají žádné nepříjemné účinky na rostliny ani rostlinné produkty a žádný bezprostřední ani zpožděný škodlivý účinek na lidské zdraví, a to ani na zranitelné skupiny, ani na zdravá zvířata, ať přímý či nepřímý prostřednictvím pitné vody (s ohledem na produkty, které vznikají při úpravě pitné vody), potravin, krmiv atd.³³ Otázka škodlivosti glyfosátu každopádně zůstává otevřená, takže se vyplatí sledovat jak výsledky vědeckého výzkumu,

³⁰ Evropský parlament. *MEPs demand glyphosate phase-out, with full ban by end 2022*. Tisková zpráva ze dne 24. 10. 2017 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20171020IPR86572/meps-demand-glyphosate-phase-out-with-full-ban-by-end-2022>>

³¹ Str. 9 sdělení.

³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS. Úř. věst. L 309, 24. 11. 2009, s. 1-50.

³³ Viz čl. 4 odst. 3 písm. b) a c) nařízení.

tak civilní spory za Atlantikem, kde stojí proti výrobci Roundupu, společnosti Monsanto, se svým nárokem na náhradu újmy stovky jednotlivců.

Postup Komise by z mého pohledu nebyl tak problematický, pokud by Komise dbala na dodržování povinnosti snižováním rizik a omezováním vlivu používání pesticidů na lidské zdraví a životní prostředí vyplývajících pro členské státy zejména ze směrnice 2009/128/ES.³⁴ Za šest let účinnosti směrnice se nedostal jediný členský stát před Soudní dvůr z důvodu porušení směrnice,³⁵ ačkoliv se nezdá, že by problémy s nadměrným užíváním pesticidů neexistovaly. Například EFSA ve zprávě z roku 2013 upozornila na zjištění, že překračování úrovně pesticidů bylo zjištěno z 2,5% zkoumaných vzorků jahod, které jsou v tomto ohledu nejproblematictější, přičemž polovina ze závadných jahod byla pokryta obzvláště toxicitou směsí pesticidů.³⁶ V některých státech je dokonce zdokumentován nárůst používání pesticidů,³⁷ některé výjimečné postupy – typicky letecký postřik – využívají jen některé státy,³⁸ a jak poznamenává samotná Komise „(č)lenské státy přijaly řadu opatření na ochranu vodního prostředí před pesticidy, jelikož však ve většině národních akčních plánů nejsou uvedeny vyčíslitelné cíle, je obtížné dosažený pokrok posoudit.“³⁹ Jen pět členských států stanovilo měřitelné cíle na vysoké úrovni, přičemž čtyři z nich se soustředily na snížení rizika a jeden na snížení používání.⁴⁰

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů. Úř. věst. L 309, 24. 11. 2009, s. 71.

³⁵ Ke směrnici v podstatě neexistuje ani jiná judikatura. Jejího porušení se okrajově dovolávala žaloba italských farmářů proti prováděcímu rozhodnutí Komise o opatřeních proti zavlékání bakterie *Xylella fastidiosa* ve věci T-439/15, kterou Tribunál shledal nepřipustnou. Viz usnesení Tribunálu ze dne 11. 3. 2016, *Amrita a další v. Komise* (T-439/15, ECLI:EU:T:2016:146).

³⁶ EFSA. *The 2013 European Union report on pesticide residues*. 27. 2. 2015. EFSA Journal 2015; 13(3):4038.

³⁷ Viz např. MOVSES, Gor, MICHELI, Marie-Antoinette. *Study on the Implementation of the Provisions of the Sustainable Use Directive on Integrated Pest Management: Experience of Eleven Member States of the European Union*. Ženeva, 13. 11. 2015, s. 15 [online]. [cit. 2. 1. 2018]. Dostupné na: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/users/Mattia/Study%20on%20IPM_Final.pdf>

³⁸ „V roce 2015 se na téměř 95% vykázaného leteckého postřiku podílely pouze dva členské státy: Španělsko s 339 000 hektary a Maďarsko s 88 000 hektary, což představovalo 0,7%, respektive 0,9% celkové rozlohy těchto dvou členských států.“ Viz Evropská komise. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o národních akčních plánech členských států a o pokroku při provádění směrnice 2009/128/ES o udržitelném používání pesticidů. Brusel, 10. 10. 2017. COM(2017) 587 final.

³⁹ Tamtéž.

⁴⁰ Srov. Evropská komise. *Otázky a odpovědi: Komise odpovídá na evropskou občanskou iniciativu týkající se glyfosátu a oznamuje zvýšení transparentnosti vědeckých hodnocení*. Štrasburk, 12. 12. 2017, MEMO/17/5192.

**C-664/15 (*Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation*):
Soudní dvůr vyjasňuje pravidla pro účast veřejnosti**

Jak jsem spolu s Dominikem Židkem poukazoval v minulém čísle časopisu,⁴¹ při výkladu práv dotčené veřejnosti Soudní dvůr interpretuje přímý účinek unijních směrnic zejména tak, že umožňuje přístup k soudní ochraně, tedy aby se dotčené osoby i s pomocí příslušných soudů mohly dovolávat splnění povinností, kterou konkrétní ustanovení směrnice ukládá. Zejména bylo v tomto případě použito záměrně, protože Soudní dvůr dosud zcela jasně neosvětlil, zda ustanovení Aarhuské úmluvy ve spojení s unijními směrnicemi zakládají vedle přístupu k soudní ochraně také účastenství v povolovacím řízení. Nejblíže se podle mého pohledu k odpovědi dostal v rozsudku ve věci **C-263/08 (*Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*)**,⁴² ovšem ve vztahu k ustanovením směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, která cíleně začleňuje požadavky Aarhuské úmluvy do unijního práva. Od té doby uteklo mnoho času, během kterého se předběžné otázky vnitrostátních soudů zaměřily i na různé dílčí otázky ohledně přístupu veřejnosti k soudní ochraně podle zmíněné směrnice, ale také na možný přímý účinek směrnic dalších, které s účastí veřejnosti počítají pouze okrajově nebo vůbec.⁴³

Rozsudek ve věci **C-664/15**⁴⁴ dosavadní závěry rozvíjí na půdorysu rámcové směrnice o vodách (2000/60)⁴⁵ a také čl. 47 Listiny základních práv EU, který ukládá členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu práv přiznaných unijním právem. Podstatný je zejména výklad Soudního dvora ohledně aplikace Aarhuské úmluvy a také ohledně účasti ekologických spolků v povolovacím řízení.

Sporným v původním řízení bylo povolení vydané rakouské společnosti k odběru vody z řeky pro účely zasněžovacího zařízení v rakouském lyžařském středisku. Podle všeho se nejednalo o záměr v režimu EIA, ani o záměr, který by mohl mít vliv na území v soustavě Natura 2000. V takovém případě se logicky nepoužijí ustanovení článku 6 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy. To je ve vztahu k možnému dovoze-

⁴¹ VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 3 (45), s. 53.

⁴² Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening* (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631).

⁴³ Srov. rozsudky SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447), ze dne 12. 5. 2011 *Trianel* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289), ze dne 26. 5. 2011, *Stichting Natuur en Milieu* (C-165 až C-167/09, ECLI:EU:C:2011:348), ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochranárske zoskupenie II* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838), ze dne 1. 6. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

⁴⁴ Rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation* (C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987).

⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275)

ní účastenství ekologického spolku v povolovacím řízení podstatné, neboť oproti čl. 6 Úmluvy neupravuje čl. 9 odst. 3 právo účasti na správním řízení.

Rozsudek se proto zaměřuje na aplikaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v kontextu rakouské úpravy, která přístup k soudní ochraně podmiňuje předchozí účastí v povolovacím řízení, a navíc je v praxi vykládána tak, že je tato účast ekologickým spolkům fakticky zapovězena.

Soudní dvůr stejně jako v podobných případech poukázal na nutnost zajištění účinného provádění směrnice a dovodil, že „(u)žitečný účinek směrnice 2000/60, jakož i její účel, jímž je ochrana životního prostředí a jenž byl připomenut v předcházejícím bodě, vyžadují, aby se jí jednotlivci nebo případně řádně ustavená organizace na ochranu životního prostředí mohli dovolávat u soudu a vnitrostátní soudy mohly zohlednit tuto směrnici jako část unijního práva zejména za účelem přezkoumání, zda vnitrostátní orgán, který vydal povolení projektu, jenž může mít vliv na stav vod, dodržel povinnosti, které mu vyplývají z článku 4 uvedené směrnice, zejména povinnost zamezit zhoršení stavu vodního útvaru, a nepřekročil tak meze prostoru pro uvážení ponechaného příslušným vnitrostátním orgánům tímto ustanovením“.⁴⁶ Směrnice 2000/60 se tak řadí vedle dalších směrnic, u kterých Soudní dvůr dovodil jejich přímý účinek v případě nedostatečného provádění. Soudní dvůr dále potvrdil, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá samo o sobě v unijním právu přímý účinek. Nicméně zároveň konstatoval, že toto ustanovení „by bylo „zbaveno veškerého užitečného účinku, či dokonce jeho samotné podstaty, pokud by bylo přípuštěno, že na základě uplatnění takových kritérií by bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“, či dokonce „osob z řad dotčené veřejnosti“, jako jsou organizace na ochranu životního prostředí splňující požadavky stanovené čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, odepřeno jakékoli právo na soudní přezkum.“⁴⁷

Podmíněnost přístupu k soudní ochraně předchozí účastí v povolovacím řízení není podle Soudního dvora rozporná s unijním právem, ale v takovém případě musí být umožněno ekologickým spolkům účastnit se povolovacích řízení. Protože rakouská úprava *a priori* nevylučuje takový výklad, který by mezi účastníky zahrnul i ekologické spolky, dospěl Soudní dvůr k závěru, že „je na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání prostředku právní nápravy, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie.“⁴⁸ V opačném případě by musel vnitrostátní soud nepoužít „ustanovení vnitrostátního práva procesního, které vyžaduje, aby dotčená organizace na ochranu životního prostředí měla postavení účastníka

⁴⁶ Bod 34.

⁴⁷ Bod 46.

⁴⁸ Bod 54.

řízení k tomu, aby mohla podat prostředek právní nápravy proti rozhodnutí o schválení projektu, který může být v rozporu s takovou povinností zamezit zhoršení stavu útvarů vod, jako je povinnost stanovená článkem 4 směrnice 2000/60.⁴⁹ Jinými slovy, buď je možné účastenství a následný přístup k soudu, nebo alespoň přístup k soudu v souladu se zásadou zajištění plného účinku unijního práva.⁵⁰

Jediným důvodem, kvůli kterému by tedy mělo být umožněno ekologickému spolku v původním řízení účastnit se povolovacího řízení, je právě podmíněná aktivní legitimace k podání žaloby. Soudní dvůr tak potvrdil hierarchii účasti veřejnosti podle čl. 6 a čl. 9 Aarhuské úmluvy, která se uplatní při aplikaci unijního práva: 1) Pokud záměr spadá do přílohy I Úmluvy, svědčí dotčené veřejnosti účastenství v povolovacím řízení i přístup k soudní ochraně; 2) Pokud záměr nespadá do přílohy I Úmluvy, ale může mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy (např. na stav vod), svědčí dotčené veřejnosti účastenství v povolovacím řízení i přístup k soudní ochraně; 3) Pokud je významný vliv vyloučen, svědčí dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně podle čl. 9 odst. 3 Úmluvy.⁵¹ Toto rozčlenění není nijak nové, ovšem důležité je, jak rozsáhlé množině případů pod bodem 3) svědčí mechanismus prosazování unijního práva. A v tomto ohledu Soudní dvůr přihlédl v posuzované věci k ust. čl. 14 odst. 1 směrnice 2000/60, podle kterého členské státy „podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí“.⁵²

Co se týče možnosti dalšího omezení přístupu k soudní ochraně, Soudní dvůr dovodil, že čl. 9 odst. 3 Úmluvy v zásadě nebrání tomu, aby členské státy podmínily aktivní legitimaci k podání žaloby „vznesením námitek týkajících se relevantních pravidel práva v oblasti životního prostředí, pokud takové pravidlo může umožnit rychlejší vymezení sporných bodů, a případně jejich vyřešení v průběhu správního řízení, čímž odpadne nutnost využít soudní řízení.“⁵³ Přirozeně se však tato podmínka může vztahovat pouze na takového žalobce, který námitky jako účastník povolovacího řízení vznést mohl.⁵⁴

Z uvedeného vyplývá, že čl. 9 odst. 3 Úmluvy čeká pestrý život při zajišťování užitečného účinku článku 4 směrnice 2000/60, a to z hlediska základního práva na účinnou právní ochranu. Nejedná se tak o přiznání přímého účinku tomuto

⁴⁹ Bod 57.

⁵⁰ S odkazem na rozsudky SDEU ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal* (106/77, ECLI:EU:C:1978:49, body 21 a 24), a ze dne 5. 4. 2016, *PFE* (C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, bod 40 a citovaná judikatura).

⁵¹ Body 66-68.

⁵² Bod 71.

⁵³ Bod 88.

⁵⁴ Body 94-99.

ustanovení, ale o jeho důslednější provázání s unijní úpravou, která přímý účinek tímto způsobem může nabýt, tak jak je tomu v případě čl. 4 směrnice 2000/60. Obdobný zákaz zhoršení stavu, jaký najdeme v tomto ustanovení, lze přitom identifikovat i v ustanovení dalších složkových směrnic.

Rozsudek Soudního dvora také potvrzuje výkladovou linii, kterou reprezentuje zejména rozsudek ve věci **C-115/09 (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*)**⁵⁵ a podle které je primárním úkolem ekologických spolků ochrana veřejného zájmu v podobě obecné kontroly nad dodržováním norem práva životního prostředí, jelikož tyto normy se nejčastěji zaměřují na obecný zájem, a nikoli jen na pouhou ochranu zájmů jednotlivců jako takových. Přestože se toto východisko objevuje poměrně často v argumentaci generálních advokátů,⁵⁶ Soudní dvůr se do větší hloubky nepouští. Přesto je jeho přístup značně odlišný od výkladu, který zastávají v poslední době české soudy, které akcentují roli ekologických spolků coby zprostředkovatelů práv a zájmů svých členů, z čehož vychází i požadavek na místní vztah k řešené lokalitě.

C-268/16 P (*Binca Seafoods v. Komise*): Právní zájem na podání žaloby

Ve stejný den vydal Soudní dvůr v záplavě předvánočních rozhodnutí také rozsudek ve věci **C-268/16 P (*Binca Seafoods GmbH*)**⁵⁷ na základě kasační stížnosti německé společnosti, která neúspěšně před Tribunálem brojila proti prováděcímu nařízení Komise (1358/2014). To stanovilo zvláštní přechodná opatření a odchylná pravidla pro dovoz ekologických akvakultur odlišných od té, kterou dováží německá společnost. Z nařízení měli prospěch její konkurenti, protože mohli nadále používat označování „bio“. Konkrétní námitky poukazyvaly na nerovné zacházení s produkcí ryb v oblasti delty Mekongu (Vietnam) a v evropských zónách brakických vod. Soudní dvůr kasační stížnosti vyhověl a zrušil usnesení Tribunálu.

Rozsudek je podstatný z hlediska posuzování osobní dotčenosti, protože podle ustálené judikatury Soudního dvora je žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou přípustná pouze tehdy, když má žalobce zájem na zrušení napadeného aktu. Německé společnosti se logicky netýká prodloužení přechodného období pro označování ryb, ale podle Soudního dvora by zrušení napadeného nařízení „umožňovalo napravit nerovné zacházení, které toto nařízení vytvořilo mezi ní a ostatními producenty ryb pocházejících z ekologické akvakultury“.⁵⁸

⁵⁵ Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289).

⁵⁶ Srov. stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 12. 10. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, ECLI: EU:C:2017:760, body 77-85).

⁵⁷ Rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, *Binca Seafoods v. Komise* (C-268/16 P, ECLI:EU:C:2017:1001).

⁵⁸ Bod 48.

C-281/16 (*Vereniging Hoekschewaards Landschap*): Omyl při vymezování Evropsky významné lokality

Dlouho nebylo zcela jasné, jak postupovat v případě vědeckého omylu, ke kterému mohlo dojít při vymezování Evropsky významné lokality. Komise zastávala názor, že je možné lokalitu zmenšit nebo ji celkově vyškrtnout ze seznamu. Vycházela přitom z rozsudku Soudního dvora ve věci **C-96/98 (*Komise v. Francie*)**,⁵⁹ který se týkal chráněné oblasti ptactva ve francouzském regionu Poitou. Soudní dvůr přijal v tomto rozsudku tvrzení Francie, že k vyhlášení určitých ploch došlo na základě omylu. Francie totiž doložila, že bezprostředně před oznámením lokality Komisi bylo na základě posouzení vlivu na životní prostředí přijato kladné rozhodnutí o silničním projektu na sporných plochách. Komise z toho vyvozovala, že status ochrany ploch lze odejmout v případě, že původní rozhodnutí o ochraně spočívalo na předpokladu, že se na nich vyskytují typy stanovišť nebo stanoviště druhů hodných ochrany podle směrnice o stanovištích, avšak tyto typy stanovišť nebo stanoviště druhů se tam ve skutečnosti nenacházely a ani na nich v mezidobí nevznikly. Při bližším pohledu však citovaný rozsudek tento závěr Komise nepodporuje, protože v něm nešlo totiž o omyl při identifikaci lokality, ale o chybu v komunikaci s Komisí, srovnatelnou s chybou v psaní, kterou byl zkrácen projev vůle. Jestliže došlo k omylu, dopustila se ho Komise, která byla na základě chyby v mapování uvedena v omyl ohledně záměrů členského státu.

Konečné zodpovězení otázky, jak řešit vědecký omyl v identifikaci lokality, tak příslušelo Soudnímu dvoru, který se k ní přiblížil teprve nyní ve věci **C-281/16 (*Vereniging Hoekschewaards Landschap*)**.⁶⁰ Ta se týkala nizozemské lokality s názvem Haringvliet tvořené mořskou zátokou uzavřenou hrází. Spornou částí lokality je polder o přibližné rozloze 110 hektarů, u kterého měly nizozemské orgány původně za to, že je vhodný k rozvoji pro obnovu různých typů stanovišť a druhů hodných ochrany. Později, po vymezení lokality, však v dopise Komisi uvedly, že plány na vytvoření přírodních hodnot na tomto území byly zrušeny, a vývoj, ke kterému částečně došlo na jiných místech lokality, je dostatečný pro dosažení cílů její ochrany. Komise pak jednou z aktualizací seznamu lokalit významných pro Společenství pro atlantskou biogeografickou (ve formě prováděcího rozhodnutí) zmenšila rozsah oblasti o zmíněný polder z 11 107 hektarů na 10 988 hektarů.

Jak je z rekapitulace patrné, ani tentokrát nešlo o jasný vědecký omyl. Důvodem ke zmenšení lokality totiž zjevně bylo odstoupení od projektu depolderizace z politických, sociálních a rozpočtových důvodů – a vědecký omyl měl

⁵⁹ Rozsudek SDEU ze dne 25. 11. 1999, *Komise v. Francie* (C-96/98, ECLI:EU:C:1999:580, bod 54).

⁶⁰ Rozsudek SDEU ze dne 19. 10. 2017, *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774).

spočívat v posouzení poldru jako nezbytného pro dosažení cílů ochrany lokality.⁶¹ To se projevilo i v závěrech soudu, který se ztotožnil s názorem generální advokátky, že se fakticky jedná o návrh na zmenšení plochy ze seznamu, který v zásadě vyžaduje obrácený postup podle čl. 4 odst. 1 směrnice, a zároveň předložení důkazu, že sporné části nepředstavují podstatný zájem na dosažení cíle ochrany na vnitrostátní úrovni.⁶² Soudní dvůr tak podřadil případ do stejné kategorie jako v rozsudku ve věci **C-301/12 (*Cascina Tre Pini*)**,⁶³ tentokrát však naznačil, které podmínky musí být splněny, aby se opravdu o vědecký omyl mohlo jednat, a bylo tak možné provést změnu vymezení území prostřednictvím aktualizace seznamu lokalit: Členský stát se musí dovolávat vědeckého omylu podloženého důkazem, že zanikl potenciál sporné části lokality, pokud jde o obnovu dotyčných typů přírodních stanovišť a druhů, a zároveň tímto omylem musel být stížen původní návrh. Nadto musí být tento vědecký omyl nesporný i z pohledu Komise a dosažení cílů směrnice.⁶⁴ Protože tyto podmínky splněny nebyly, označil Soudní dvůr prováděcí rozhodnutí Komise za neplatné ve sporné části.

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.

⁶¹ Bod 18.

⁶² Viz zejm. bod 36.

⁶³ Rozsudek SDEU ze dne 3. 4. 2014, *Cascina Tre Pini* (C-301/12, ECLI: EU:C:2014:214).

⁶⁴ Viz zejm. body 37-39.

EU REMAINS ROUNDUP READY AND THE COURT OF JUSTICE CLARIFIES THE RULES FOR PUBLIC PARTICIPATION

This article analyses recent development in EU environmental law with particular interest in case law of the Court of Justice (CJEU). A brief commentary is provided on recent cases concerning public participation (C-664/15), conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (C-281/16) and the concept of 'personal benefit' corresponding to the interest in bringing proceedings (C-268/16 P). Furthermore, disputes between Poland and EU institutions in the field of air quality regulation are analysed as the Czech government contemplates supporting Poland before the CJEU. The article also provides a summary of the glyphosate case in which the Commission finally decided to reauthorize the pesticide, ending a bitterly fought battle that saw 1.3 million people sign a petition calling for a ban and the European Parliament openly criticise the Commission's proposal, saying it fails to ensure a high level of protection of both human and animal health and the environment and fails to apply the precautionary principle.

Key words:

Court of Justice, case law, glyphosate ban, public participation.



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**PŘEZKUM OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ
VZTAHUJÍCÍCH SE K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
V AKTUÁLNÍ JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***Úvodem**

V tomto příspěvku popisují nejnovější judikaturu Ústavního soudu publikovanou ve Sbírce zákonů v letech 2014–2017, která se týká přezkumu, resp. kontroly ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí, jejichž účelem (přímo i nepřímo) je ochrana životního prostředí.

Mezi jednotlivé úkoly Ústavního soudu patří mimo jiné rušení obecně závazných vyhlášek (dále též „OZV“) obcí jakožto „jiného právního předpisu“, jak vyplývá z čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky: „Ústavní soud rozhoduje ... o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“ Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek obcí) probíhá procesně podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zejména podle jeho ustanovení § 64 až 71. Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky je oprávněna podat například vláda, skupina poslanců nebo senátorů, zastupitelstvo kraje, senát či plénum Ústavního soudu, Veřejný ochránce práv. V praxi však bývá nejčastějším návrhatelem Ministerstvo vnitra, které může podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce za podmínek stanovených zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).¹ Tento zákon mj. v ustanovení § 123 upravuje dozor Ministerstva vnitra nad vydáváním a obsahem OZV obcí. Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby shrnul M. Veselý na právním portále Právní prostor.²

¹ K těmto podmínkám blíže srov. např. KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2017.

² VESELÝ, M. Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby – I. *Právní prostor*, 29. 12. 2015. Dostupné na <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/aktualni-problemy-a-poznatky-ministerstva-vnitra-z-obecni-normotvorby-i> nebo VESELÝ, M. Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby – II. *Právní prostor*, 30. 12. 2015. Dostupné na <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/aktualni-problemy-a-poznatky-ministerstva-vnitra-z-obecni-normotvorby-ii>.

Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územně samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Celá řada těchto vyhlášek slouží přímo či nepřímo k ochraně životního prostředí v obci. Podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je obec oprávněna ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány), pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték (stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku), k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, nebo stanoví-li tak zvláštní zákon.³ Předmětem OZV tak zpravidla bývá například regulace čistoty veřejných prostranství, péče o veřejnou zeleň, ochrany před hlukem,⁴ pohybu psů, nakládání s komunálními odpady,⁵ spalování suchého rostlinného materiálu v otevřených ohništích nebo kompostování rostlinných zbytků.

Vývoj relevantní judikatury Ústavního soudu

V souvislosti s posuzováním obecně závazných vyhlášek obcí a kontrolou jejich ústavnosti a zákonnosti vytvořil Ústavní soud za dobu své existence poměrně bohatou judikaturu, která v průběhu času prodělala značného vývoje.⁶ V počátcích své existence Ústavní soud vycházel z názoru, že OZV obcí, jejichž obsahem je stanovení povinností, lze vydávat pouze na základě výslovného zákon-

³ Uvedeným zvláštním zákonem z oblasti ochrany životního prostředí je například zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (§ 10a odst. 2, § 17 odst. 2 nebo § 17a), nebo zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (§ 16 odst. 5; k tomuto ustanovení obsahujícímu zákonné zmocnění blíže srov. MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 197-198).

⁴ K tomu srov. blíže ŠVARCOVÁ, K. Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem. *České právo životního prostředí*, č. 2/2017 (44), s. 20-41.

⁵ K dané problematice blíže srov. např. DIENSTBIER, F. Zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem po tzv. pražské novele zákona o odpadech. *České právo životního prostředí*, č. 3/2002 (5), s. 69-79.

⁶ Blíže srov. např. ŠIMÍČEK, V. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. *Právní rádce*, 1997, č. 10, s. 6-7, KOHOUT, M. Obecně závazné vyhlášky ve světle recentní judikatury Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní teorii a praxi*, roč. II, č. 2, 2009, s. 35-43 nebo HUMLÍČKOVÁ, P. *Co smí obec regulovat obecně závaznou vyhláškou?* In: PERDUKOVÁ, V., KOLOVÁ, S. (ed.). *Ochrana životního prostředí v podmínkách územní samosprávy*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2011, s. 118-125.

ného zmocnění.⁷ Ústavní soud tento názor následně modifikoval tak, že vydávání OZV patří do samostatné působnosti a není k němu zapotřebí výslovného zákonného zmocnění, protože se jedná o originární normotvorbu, která ale musí být v souladu se zákonem.⁸ Za účelem posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem a zákony formuloval Ústavní soud tzv. *test čtyř kroků*, který byl poprvé výslovně použit v nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 63/04** ze dne 22. 3. 2005 ve věci přezkumu OZV města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při zaboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova⁹ a podrobněji pak rozpracován nálezem sp. zn. **Pl. ÚS 38/05** ze dne 19. 9. 2006 ve věci přezkumu OZV města Kopřivnice č. 1/2004 o veřejné zeleni.¹⁰ K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenává, že jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy). V rámci tohoto testu Ústavní soud přezkoumává, zda 1. měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, 2. zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), 3. zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně 4. zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně.

Prvá dvě kritéria jsou kritérii kompetenčními a procedurálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria mohou vykazovat aspekty jednání *ultra vires* (v materiálním slova smyslu). Aby napadený normativní právní akt v takovém testu obstál, nesmí ani v jednom z těchto kroků, resp. dílčích testů, vykázat takové nedostatky, jež se svou povahou ocitají v rozporu s ústavním pořádkem či zákonem. Tuto pomyslnou hranici přitom nelze zcela přesně objektivizovat určením konkrétního měřítka, ale naopak je třeba ji hledat vždy s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem souvisejícím s napadenou právní úpravou. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení, s využitím obvyklých interpretačních postupů, určitá a vzájemně nerozporná.

⁷ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93 nebo sp. zn. Pl. ÚS 31/93.

⁸ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999.

⁹ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 210/2005 Sb. Blíže srov. VÍCHA, O. K pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky k ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, č. 1/2005 (15), s. 116-119.

¹⁰ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 520/2006 Sb.

Na základě výše uvedeného postupu byly následně Ústavním soudem rušeny téměř všechny obecně závazné vyhlášky, prostřednictvím nichž se obce snažily regulovat záležitosti týkající se ochrany veřejné zeleně, hluku nebo pohybu psů.¹¹ Stav, kdy obce mohli upravovat pouze oblasti, ke kterým měly přímé zákonné zmocnění, se však stal neudržitelným a vedl k zásadnímu obratu v postoji Ústavního soudu k OZV. Stalo se tak náležením sp. zn. **Pl. ÚS 45/06** ze dne 11. 12. 2007,¹² kterým Ústavní soud zamítl návrh Ministerstva vnitra na zrušení OZV města Jirkova č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Ústavní soud v tomto rozhodnutí konstatoval, že čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

Město Jirkov vydalo napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky ve věcné oblasti podle § 10 písm. c) zákona o obcích. Ústavní soud se tedy zabýval tím, jaký účel může obec ve věcné oblasti ochrany životního prostředí a veřejné zeleně podle § 10 písm. c) zákona o obcích vůbec sledovat, zda pouze k ochraně veřejné zeleně ve smyslu ochrany rostlin jako biologických organismů, anebo zda ochrana veřejné zeleně může zahrnovat i širší nebo jiné cíle, např. zlepšování estetického vzhledu měst a obcí, jak tvrdí město Jirkov. Pokud by podle Ústavního soudu byla ochrana životního prostředí a veřejné zeleně v § 10 písm. c) zákona o obcích interpretována úzce jen ve smyslu ochrany rostlin jako živých organismů rostoucích na veřejných prostranstvích, pak se cíl a předmět regulace § 10 písm. c) zákona o obcích zcela překrývá s cíly a předměty regulace zákona o životním prostředí, zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších zákonů na úseku ochrany životního prostředí a v tomto smyslu by vymezení věcné oblasti k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně v § 10 písm. c) bylo od počátku prázdnotou kategorií, neboť obci by nezbyval k regulaci prakticky žádný prostor. Takový záměr zákonodárce podle Ústavního soudu zřejmě neměl. Ochrana rostlin jako biologických organismů proti škodlivým organismům a poruchám, proti zavlékání organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do České re-

¹¹ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. 6. 2007 nebo sp. zn. Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007.

¹² Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 20/2008 Sb.

publiky z jiných zemí, proti jejich rozšiřování na území České republiky a ochrana před zavlečením těchto škodlivých organismů na území jiných zemí atd. je předmětem a cílem regulace zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů. Naopak předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se podle Ústavního soudu neomezují jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje (primárně) ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. Může-li obec vyhláškou stanovit podmínky za účelem čistoty veřejného prostranství, přičemž čistota není jen kategorií hygienickou, nýbrž nepochybně i estetickou, není podle Ústavního soudu rozumného důvodu, proč v případě ochrany veřejné zeleně legitimní cíl regulace omezovat jen na hledisko hygienické. Město Jirkov v daném případě nestanovilo povinnost sečí (primárně) z důvodu zamezení šíření škodlivých organismů, plevelů, plísni apod., nýbrž z důvodu zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka žijícího v městské aglomeraci. V daném nálezu tedy Ústavní soud vyslovil jiný právní názor na problematiku ukládání povinnosti provést seč veřejné zeleně,¹³ šlo však o důsledek změny právního názoru na povahu OZV a požadavek explicitního zákonného zmocnění, a důsledek požadavku rozlišovat předmět a cíl regulace OZV podle § 10 zákona o obcích a zákonů, s nimiž se obecně závazná vyhláška může dostat vzhledem k blízkosti či podobnosti předmětu a cíle regulace do kolize.

Aktuální judikatura Ústavního soudu

Během posledních tří let (tj. v letech 2014–2017) bylo předmětem přezkumu před Ústavním soudem celkem 6 obecně závazných vyhlášek obcí. Jednalo se (chronologicky) o obecně závaznou vyhlášku města Cheb, která upravovala výjimku ze zákazu provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů pro akce pořádané městem (nález ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13), obecně závaznou vyhlášku statutárního města Přerov č. 2/2010 ze dne 14. 6. 2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova (nález ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15), obecně závaznou vyhláškou města Chrastava upravující výjimku z doby nočního klidu pro akce pořádané městem Chrastava (nález ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16¹⁴),

¹³ Na rozdíl od nálezů Ústavního soudu ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006 (vyhlášen pod č. 520/2006 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007.

¹⁴ K tomuto nálezu Ústavního soudu srov. blíže ŠVARCOVÁ, K. Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem. *České právo životního prostředí*, č. 2/2017 (44), s. 20-41.

obecně závaznou vyhlášku obce Všeň o místní úpravě provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích (nález ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. 18/16), obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 11/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže (nález ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17) a obecně závazné vyhlášky města Litvínov č. 3/2013 a města Varnsdorfu č. 2/2012 (tzv. sedací vyhlášky) (nález ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15). Z věcného hlediska lze shrnout, že všechny v daném období Ústavním soudem posuzované obecně závazné vyhlášky se přímo či nepřímo dotýkaly problematiky ochrany životního prostředí. Níže stručně představím závěry alespoň některých z nich (uvedené pod sp. zn. Pl. ÚS 35/13, Pl. ÚS 1/15, Pl. ÚS 3/17 a Pl. ÚS 34/15).

Plénum Ústavního soudu (soudce zpravodaj Vladimír Sládeček) k návrhu Ministerstva vnitra zrušilo nálezem sp. zn. **Pl. ÚS 35/13** ze dne 5. 8. 2014¹⁵ ustanovení poslední věty čl. III odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, ze dne 26. 4. 2012, které zní: „Zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb.“. Město Cheb v dotčené části vyhlášky zakázalo provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na území města, neboť ji považovalo za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Z tohoto zákazu stanovilo zastupitelstvo města obecnou výjimku pro všechny akce pořádané městem Cheb. Ostatním subjektům vyhláška umožňovala získat ad hoc výjimku rozhodnutím rady města Cheb na základě písemné žádosti. Město Cheb přitom vycházelo z přesvědčení, že akce pořádané městem a priori splňují všechna kritéria pro udělení výjimky z obecného zákazu a argumentovalo přitom ustanovením § 2 odst. 2 zákona o obcích, které stanoví, že: „obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“. Z citovaného ustanovení pak zcela absurdně dovozovalo, že cokoliv obec činí, činí ve veřejném zájmu. Ústavní soud se s takovou argumentací neztotožnil; podle jeho názoru představuje § 2 odst. 2 zákona o obcích zákonný požadavek souladu činnosti obce a jejích orgánů s veřejným zájmem, nikoliv všeobecné schválení, že cokoliv obec koná, koná ve veřejném zájmu.

Ústavní soud – vázán petitum návrhu – přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení vyhlášky města Cheb, aniž by prováděl jinak obvyklý tzv. test čtyř kroků k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní soud tak na rozdíl od své předchozí judikatury (např. nález sp. zn. **Pl. ÚS 5/99** ze dne 17. 8. 1999¹⁶) neposuzoval soulad regulo-

¹⁵ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 220/2014 Sb.

¹⁶ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999 Ústavní soud zrušil vyhlášku města Šumperku ze dne 15. 12. 1993, č. 22/93, o zákazu používání zábavné pyrotechniky, když shledal, že oblast úpravy

vané úpravy (mj. zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů) se zákonem [v daném případě se zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě,¹⁷ resp. s účinností ode dne 4. 9. 2015 se zákonem č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice).¹⁸ Nicméně dodal, že napadené ustanovení by nade vší pochybnost neobstálo přinejmenším při posuzování otázky, zda obec nezneužila jí svěřenou působnost (3. krok testu), nehledě na zjevnou nerozumnost posuzované právní úpravy (4. krok testu), a to s přihlédnutím k jejímu chápání samotným městem Cheb, jehož orgány jsou povolány k interpretaci a aplikaci této právní úpravy. Ústavní soud v tomto případě konstatoval, že jde o nedůvodně nerovný přístup obce k sobě samé na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, jestliže je zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce. Podle Ústavního soudu se jedná o porušení práv dotčených osob, jestliže je individuální rozhodování o výjimce ze zákazu stanovené činnosti, odůvodněného ochranou veřejného zájmu, nahrazeno pro akce pořádané určitou osobou obecnou výjimkou, zakotvenou přímo ustanovením obecně závazné vyhlášky. Z judikatury Ústavního soudu – ani přes její určitý vývoj, kterým v této oblasti prošla – nelze dovozovat takové výsadní postavení obcí, které by jim umožňovalo regulovat na území obce určité činnosti fyzických a právnických osob, aniž by se takové regulaci nebyly nuceny samy podrobit, pokud druhově shodnou či obdobnou činnost samy vykonávají. Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí platit, že takové zákazy či omezení musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, včetně obce samotné.

předmětné vyhlášky reguluje dostatečným způsobem již zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, která tento zákon provádí. Obsahem této vyhlášky je mimo jiné úprava prodeje a používání pyrotechnických předmětů (§ 8), v níž se např. stanoví, komu mohou být pyrotechnické předměty jednotlivých tříd prodávány a kde se některé z nich nesmí používat (např. v uzavřených prostorách, v blízkosti kostelů, nemocnic, dětských zařízení, domovů důchodců, škol, ozdravoven a při sportovních akcích). Tím, že napadená vyhláška města Šumperk daleko překračovala rámec této právní úpravy a zakazovala používání zábavné pyrotechniky na celém území města absolutně, dostala se podle Ústavního soudu do rozporu se zákonem č. 61/1988 Sb. a jeho prováděcí vyhláškou č. 174/1992 Sb., neboť oba tyto právní předpisy úplný zákaz používání zábavné pyrotechniky na území celé obce nepředpokládaly.

¹⁷ K tomuto zákonu blíže srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

¹⁸ Blíže srov. *Zákon o pyrotechnice a jeho prováděcí předpisy*. Ostrava: Montanex, a. s., 2017.

Na návrh Ministerstva vnitra plénum Ústavního soudu (soudce zpravodaj Tomáš Lichovník) nálezem sp. zn. **Pl. ÚS 1/15** ze dne 11. 8. 2015¹⁹ zrušilo obecně závaznou vyhlášku statutárního města Přerov č. 2/2010 ze dne 14. 6. 2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova. Deklarovaným účelem napadené vyhlášky měla být ochrana životního prostředí a čistoty veřejných prostranství na území města Přerov. Prostředkem k dosažení tohoto účelu mělo být stanovení povinnosti provozovateli vozidla účastnícího se provozu na pozemních komunikacích postupovat při přepravě sypkých nebo obdobných materiálů na území města Přerov tak, aby nedocházelo k jejich úniku do ovzduší či na pozemní komunikace.

Ústavní soud napadené vyhlášce města Přerov vytkl, že stanovením předmětné povinnosti vstoupila do prostoru, který je již regulován právním předpisem vyšší právní síly, konkrétně zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Zákon o silničním provozu stanoví, že při přepravě sypkých substrátů musí být náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání a že náklad musí být na vozidle umístěn a upevněn mj. tak, aby neznečišťoval ovzduší (§ 52 odst. 2 a 6). Podle Ústavního soudu proto tato oblast právní úpravy s ohledem na svoji povahu zcela vylučuje jakoukoli další úpravu lokálními normativními právními akty, ledaže zákon sám stanoví, že obec může obecně závaznou vyhláškou učinit dílčí opatření za účelem organizace dopravy na svém území. Ustanovení § 52 odst. 8 zákona o silničním provozu sice připouští, že „další podmínky přepravy nákladu včetně podmínek přepravy nebezpečných věcí stanoví zvláštní právní předpis“, ale tímto zvláštním právním předpisem je zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Jedinou výjimku tak představuje § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu, podle kterého může obec v obecně závazné vyhlášce obce vydané v přenesené působnosti vymezit místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy. Tato jediná výjimka v zákoně se jednak vztahuje na regulaci provozu ryze místního charakteru, úzce spjatého s lokálními poměry, a zejména může být takový právní předpis obce vydán zásadně v přenesené působnosti (správně se dle zákona o obcích jedná o nařízení obce, nikoliv o obecně závaznou vyhlášku v přenesené působnosti, jak je v § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu nesprávně uvedeno). Nikoli tedy v působnosti samostatné (jak je tomu v případě nyní napadené vyhlášky), což jen zvýrazňuje nemožnost lokální reglementace a dokresluje, obrazně řečeno, „nesamostatnost“ obce v této sféře. Ostatně i případnou místní a přechodnou úpravu provozu na sil-

¹⁹ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 231/2015 Sb.

nicích II. a III. třídy a na pozemních komunikacích stanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností²⁰ a nikoli obec.

Ústavní soud přisvědčil městu Přerov, že napadená vyhláška kategoricky nevyžaduje právě a jen „zaplachtování“ nákladového prostoru, v němž se nachází sypký či obdobný materiál, neboť dává provozovateli vozidla možnost učinit i jiná vhodná opatření ke splnění stanovené povinnosti. Není tedy v příkrém rozporu s dikcí § 52 odst. 6 či § 52 odst. 2 zákona o silničním provozu. Napadenou vyhláškou však město Přerov stanovilo další povinnosti provozovatele vozidla, jejichž úprava je vyhrazena pouze zákonu. Překročilo tak meze své věcně vymezené samostatné působnosti (čl. 104 odst. 3 Ústavy) a při aplikaci a interpretaci § 10 písm. c) zákona o obcích se neřídilo čl. 4 odst. 1 Listiny. Napadená vyhláška tedy neobstála ve třetím kroku použitého testu. To již samo o sobě nutně vedlo k jejímu zrušení. Přesto ji však Ústavní soud podrobil i čtvrtému (doplňujícímu) kroku testu, kterým je posouzení její „rozumnosti“. Vyhláška neobstála ani zde. Úprava provozu na pozemních komunikacích jednoznačně vyžaduje jednotnost úpravy na celém území státu. Podle Ústavního soudu si totiž nelze ani představit situaci, kdy na pozemních komunikacích nacházejících se na území jednotlivých obcí budou platit odlišná pravidla provozu. Dovedeno ad absurdum by si každý řidič musel před cestou na úřední desce (např. v elektronické podobě) vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět. Tam by zjistil, jaká pravidla provozu na pozemních komunikacích v té které obci platí. Při každé další cestě by musel tento postup opakovat, protože obce mohou své obecně závazné vyhlášky měnit. Tato úvaha o „nerozumnosti“ neplatí pro zmocnění v § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu, protože místní komunikace či jejich úseky s omezeným stáním jsou vyznačeny dopravními značkami.

V nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 3/17** ze dne 11. 4. 2017²¹ plénum Ústavního soudu (soudce zpravodaj Josef Fiala) vyhovělo návrhu Ministerstva vnitra a zrušilo obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 11/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže. Předmětem regulace napadené vyhlášky byla úprava provozu plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10 kW, kdy plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný, na vymezené části Brněnské vodní nádrže, a to stanovení zákazu jejich provozu v době od 1. května do 30. září. Ministerstvo vnitra tvrdilo, že město Brno upravilo danou problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost, protože plavbu plavidel se spalovacími motory upravuje

²⁰ § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.

²¹ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 159/2017 Sb.

na celostátní úrovni přímo zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Ústavní soud po provedení testu čtyř kroků dospěl k závěru, že napadená vyhláška statutárního města Brna sice v prvním kroku testu ob stojí, v druhém kroku však již nikoliv (krok 3. a 4. po tomto zjištění nebylo třeba dále provádět). Plavba plavidel se spalovacími motory je upravena vodním zákonem, který v § 7 odst. 5²² zakazuje plavbu plavidel se spalovacími motory na vymezených povrchových vodách. Pro stanovení množiny těch vodních cest, na nichž lze zakázat plavbu plavidel se spalovacími motory, je důležitá klasifikace vodních cest, kterou provádí zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů. Základní členění vodních cest spočívá v jejich rozlišení na sledované a nesledované vodní cesty, přičemž na nižší úrovni se sledované vodní cesty člení na vodní cesty dopravně významné a na vodní cesty účelové. Seznam účelových vodních cest, tj. takových, na kterých je provozována pouze rekreační plavba a vodní doprava místního významu, stanoví prováděcí předpis, jímž je vyhláška č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí, ve znění pozdějších předpisů. Brněnská vodní nádrž [označená jako „přehradní nádrž Brněnská (Kníničky)“] je v § 3 písm. a) této vyhlášky zařazena mezi účelové vodní cesty. Na základě zmocnění zařazeného do § 7 odst. 5 vodního zákona vydalo ministerstvo dopravy vyhlášku č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě. V ní vymezilo vodní nádrže a vodní toky, na nichž je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory (příloha č. 1), a povrchové vody, které jsou účelovými vodními cestami, na kterých se upravuje jejich užívání k plavbě malými plavidly se spalovacím motorem v § 2 odst. 1 (příloha č. 2). Brněnská vodní nádrž je zařazena do přílohy č. 2, tudíž podle § 2 odst. 1 této vyhlášky je možné povrchovou vodu užívat k plavbě malého plavidla se spalovacím motorem pouze tehdy, je-li k pohonu použit spalovací motor o výkonu nejvýše 10 kW a plavidlo pluje takovou rych-

²² Předmětné ustanovení § 7 odst. 5 vodního zákona zní: „(5) Na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 nebo podle předchozích předpisů pro chov ryb je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána. Nejde-li o dopravně významné vodní cesty,⁷⁾ je tato plavba zakázána na vodních nádržích a vodních tocích, které stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou. Povrchové vody lze užívat k plavbě jen tak, aby při tom nedošlo k ohrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl; rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.“

lostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný.

Do cílů napadené vyhlášky statutární město Brno výslovně doplnilo (na rozdíl od předchozí vyhlášky č. 7/2016, která byla zrušena Ministerstvem vnitra dne 11. 10. 2016) zpřesnění o prevenci konfliktních situací tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob. Ve skutečnosti však podle Ústavního soudu nejde o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ale o regulaci provozu některých plavidel jako účastníků plavebního provozu, resp. se napadenou vyhláškou zakazuje provoz určitých plavidel (tj. se zakazuje činnost, jejíž režim je upraven zákonem a prováděcími předpisy). Pokud jde o předcházení konfliktním situacím mezi uživateli nádrže, Ústavní soud odkázal na úpravu zařazenou do zákona č. 114/1995 Sb. o vnitrozemské plavbě, která mj. stanoví povinnosti účastníků plavebního provozu, včetně koupajících se osob (srov. § 29 odst. 1, § 29d odst. 4 a další uvedeného zákona).

Podle názoru Ústavního soudu se předmět a cíl regulace vyhlášky shodují s předmětem a cílem úpravy provedené vodním zákonem, resp. zákonem o vnitrozemské plavbě, a na jejich základě vydanými prováděcími předpisy. Z toho vyplynulo, že při úpravě plavby plavidel se spalovacími motory na Brněnské vodní nádrži, byť na její přesně vymezené části, postupovalo město Brno mimo věcnou působnost vymezenou mu § 35 zákona o obcích (obec se při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem), tedy napadená vyhláška neobstála v druhém kroku testu. Statutární město Brno normovalo oblast, v níž nebylo a není oprávněno provádět právní regulaci, a proto Ústavní soud napadenou vyhlášku ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušil. Odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu nicméně uplatnili soudci Ludvík David, Jaromír Jirsa, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a Jiří Zemánek. Podle jejich názoru nelze úpravu problematiky rozsahu a podmínek užívání povrchových vod (včetně vodních nádrží) k plavbě plavidel se spalovacími motory ve vyhlášce č. 46/2015 Sb. považovat za natolik komplexní, aby bránila obcím v regulaci místních podmínek této plavby v zájmu veřejného pořádku a ochrany zdraví i majetku osob.

Jako dosud poslední rozhodnutí Ústavního soudu posuzující ústavnost a zákonnost určité obecně závazné vyhlášky (byť pouze s nepřímým a spíše okrajovým vztahem k ochraně životního prostředí), uvádím náleze sp. zn. **Pl. ÚS 34/15** ze dne 13. 6. 2017,²³ kterým plénum Ústavního soudu (soudce zpravodaj Jaroslav Fenyk) vyhovělo návrhům Veřejné ochránkyně práv a zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města

²³ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 245/2017 Sb.

Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města. Z obsahu napadených ustanovení vyhlášek vyplýval zákaz sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, nacházejících se na veřejném prostranství, které nejsou svou povahou k sezení určeny (např. palisády, zděné a betonové zídky, odpadkové koše) a vlastníci veřejného prostranství k sezení na nich neudělil souhlas, a dále zákaz sezení i na těch zařízeních, která sice svou povahou jsou k sezení určena, ale byla na veřejné prostranství umístěna bez souhlasu vlastníka prostranství. Protiústavnost napadených ustanovení spatřovala Veřejná ochránkyně práv v tom, že regulace nepřijatelným způsobem zasahuje do svobody pohybu garantované čl. 14 Listiny základních práv a svobod. Podle ní byla ustanovení obou vyhlášek nezákonná a to v takové míře, že mohla (a snad i musela) na své adresáty působit obdobně absurdně jako zákaz zpěvu v Půlnočním království krále Miroslava v pohádce Pyšná princezna.

Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená ustanovení obou vyhlášek neobstála již v druhém kroku tzv. testu čtyř kroků, neboť byla zastupitelstvy obou měst (Litvínova i Varnsdorfu) přijata mimo věcnou působnost vymezenou jim zákonem. Z hlediska posouzení toho, zda lze zákaz sezení podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona o obcích, bylo podle Ústavního soudu rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z předmětného zákazu sezení ovšem podle Ústavního soudu nebylo možné žádný takový účel dovodit, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu. Zakázané sezení na všech ostatních místech nemůže být samo o sobě místní záležitostí, která by mohla veřejný pořádek narušit. K tomu by bylo třeba nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání. Není podle Ústavního soudu možné tvrdit bez dalšího možnost narušení veřejného pořádku zakázaným sezením např. na veřejně přístupném schodišti, které nemůže samo o sobě narušit veřejný pořádek žádným ze způsobů, kterými zákaz sezení obě města ve svých vyjádřeních k návrhu odůvodňovala (poškození majetku, újma na zdraví nebo ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu).

Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda lze zákaz sezení podřadit pod povinnost ukládané za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích z důvodu, že zakázané sezení, ačkoliv není ve své šíři samo o sobě způsobilé veřejný pořádek narušit, je předpolím, resp. přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku.

ku (jak poukazovalo ve svém vyjádření město Litvínov²⁴). Ústavní soud dospěl k závěru, že takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) – na základě kterého by obsah podzákoně právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvlášť ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou – se dostává do kolize se zásadou zákonnosti, ústavně garantovanou v čl. 2 odst. 3 Ústavy. V posuzovaném případě zakázaného sezení jako předpolí jde o jednání, které samotné nepředchází možnému narušení veřejného pořádku nutně, resp. umožnění narušení veřejného pořádku není jeho účelem (k tomu srov. otevřená láhev jako podmínka pro požití v ní obsaženého alkoholu), a ztrácí se tak i míra společenské škodlivosti, která by mohla legitimizovat povýšení přípravného jednání na dokonaný přestupek.

Podle Ústavního soudu přestává být současně naplňován požadavek předvídatelnosti práva, ze kterého vyplývá nutnost, aby v takových nikoliv bagatelních případech (za porušení stanovených povinností lze uložit pokutu do výše 30 000 Kč, od 1. 7. 2017 pak do výše 100 000 Kč) měl adresát dané právní regulace možnost v rozumné míře předvídat trestnost svého jednání a možnost regulovat své chování, resp. předvídat právní důsledky svých činů, a to nejen pokud jde o osoby trvale žijící v dané obci, ale každého, kdo se na jejím takto regulovaném území nachází. Pokud šlo o otázku prevence před přestupky, kterou ve svém vyjádření akcentovalo město Litvínov, pak Ústavní soud upozornil na pravomoc strážníků obecní policie podle § 7 odst. 4 a 5 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, a příslušníků Policie České republiky podle § 10 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, na základě které mohou tyto použít přiměřeně k okolnostem odpovídající výzvy (jejíž neuposlechnutí je přestupkem), a tím předcházet případnému dokonání některého z přestupků, ke kterému by jednání „sedících“ osob bezprostředně směřovalo, a to v souladu s účelem citované právní úpravy. K výroku nálezu uplatnili odlišné stanovisko soudci Ludvík David a Josef Fiala, k odůvodnění nálezu uplatnil odlišné stanovisko soudce Vladimír Sládeček.

²⁴ Město Litvínov odkázalo na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09, podle kterého „je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci „přípravná“ (její „předpolí“), pak je stejně tak – logicky i věcně – udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují.“

Závěrem

Judikatura Ústavního soudu týkající se přezkumu ústavnosti a zákonnosti OZV obcí prodělala značného vývoje. Od původně restriktivního přístupu, na jehož základě neměly obce možnost vyhláškami upravovat téměř vůbec žádné otázky místního charakteru, se situace změnila v roce 2007 (Pl. ÚS 45/06). Obce v současnosti mohou bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti zejména v oblasti čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně nebo veřejného pořádku. V této působnosti je nemůže omezit ani již existující zákonná úprava, pokud se předmět a cíl regulace zákona a obecně závazné vyhlášky nepřekrývají. Důvodem pro vyloučení působnosti obce není ani existující soukromoprávní regulace, pokud se předmět a cíl regulace liší. Zákon o obcích sice v § 10 písm. c) světuje obci možnost ukládání povinností na poli ochrany životního prostředí a čistoty veřejných prostranství, avšak obsah těchto povinností nelze stanovit tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo přímo s ústavním pořádkem. Obce též nejsou oprávněny přepisovat či doplňovat zákony. Jestliže obec, sledující stejný cíl jako zákonodárce, stanoví stejné povinnosti jako zákonodárce či je dokonce rozšíří, překročí tím své kompetence. Vstoupí do prostoru vymezeného zákonodárci a de facto si přisvojí jeho pravomoc, což jí, resp. zastupitelstvu obce, podle Ústavy nepřísluší (Pl. ÚS 1/15).

Dalším relevantním tématem v rámci přezkumu před Ústavním soudem je diskriminace v obecně závazných vyhláškách. Jakékoli výjimky, osvobození či individualizovaná regulace mohou být vždy potencionálně diskriminační (pokud pro rozdílné zacházení neexistují nějaké rozumné a seznatelné důvody), neboť svým způsobem dochází k zacházení se subjekty rozdílným způsobem. Typickým příkladem diskriminace řešeným i před Ústavním soudem je udělování výjimky obcí sama sobě. Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí takové zákazy či omezení platit pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, a to včetně obce samotné (Pl. ÚS 35/13).

Současně je patrný úbytek návrhů na zrušení OZV obcí předkládaných Ústavnímu soudu. V posuzovaném období mezi lety 2014 až 2017 projednával Ústavní soud pouze šest návrhů na zrušení OZV obcí (tj. průměrně 1 vyhláška za 1,5 roku). Tento trend lze sledovat v důsledně prováděném dozoru Ministerstva vnitra nad obecní normotvorbou v souladu se zákonem o obcích. Ve většině případů se zjevně daří nedostatky obecní normotvorby v samostatné působnosti vyřešit v rámci metodické pomoci ministerstva vnitra a obce dobrovolně sjednají nápravu. Ve všech případech, které se dostali až k Ústavnímu soudu, tento vyhověl návrhovateli (Ministerstvu vnitra nebo Veřejné ochránkyni

práv) a posuzované vyhlášky, popř. jejich část, zrušil. Zrušeny tak byly ustanovení obecních vyhlášek, které stanovovali výjimku ze zákazu provádění pyrotechnických efektů nebo ohňostrojů na akce pořádané obcí (Pl. ÚS 35/13), povinnost zajistit přepravu sypkého materiálu před jeho ulétáváním (Pl. ÚS 1/15) nebo kratší dobu nočního klidu (Pl. ÚS 4/16). Stejně tak byly zrušeny ustanovení vyhlášek, které zakazovali provoz na vymezených místních účelových komunikacích (Pl. ÚS 18/16), provoz plavidel se spalovacími motory na vymezené části vodní nádrže (Pl. ÚS 3/17) nebo sezení na stavebních částech a předmětech na veřejném prostranství, které k tomu nejsou určeny (Pl. ÚS 34/15).

Obecní normotvorba je odrazem především toho, jakým způsobem je nastaven právní rámec v České republice. Změny provedené v rámci obecní normotvorby jsou většinou vyvolány vnějším vlivem. Obce zpravidla nevydávají vyhlášky proto, že by se rozhodly samy o sobě měnit svoji dosavadní úpravu, ale ve většině případů je to vyvoláno změnou zákona či změnou zákonného zmocnění. Přestože došlo k výše nastíněným posunům v relevantní judikatuře Ústavního soudu, pravomoc obcí regulovat určité místní záležitosti v obci prostřednictvím OZV zůstává poměrně úzká a obce často ani nemají tendenci ji využívat.

Klíčová slova:

obec, vyhláška, judikatura, Ústavní soud, přezkum, životní prostředí

O autorovi:

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

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

**THE REVIEW OF GENERALLY BINDING ORDINANCES OF
MUNICIPALITIES RELATED TO THE PROTECTION
OF THE ENVIRONMENT IN THE CURRENT CASE LAW
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC**

Summary:

The paper presents the current development in the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic in 2014–2017, regarding the review of the constitutionality and legality of generally binding ordinances of municipalities whose purpose (directly or indirectly) is the protection of the environment. In the introduction, the author outlines the basis of the municipal normative law and the historical development of the case law of the Czech Constitutional Court. The subject matter of municipality ordinances is, for example, the regulation of cleanliness of public areas, the care of public greenery, protection against noise, movement of dogs, municipal waste management, combustion of dry plant material in open fireplaces or composting of plant residues. The current case-law is presented on the example of four municipal ordinances that have been canceled by the Constitutional Court. The author describes the constitutional review of the ordinance of the city of Cheb, which regulated the exemption from the ban on the implementation of pyrotechnic effects and fireworks for events organized by the city (judgement dated 5 August 2014, file no. Pl. ÚS 35/13), the ordinance of the statutory city Přerov No. 2/2010 dated 14 June 2010, laying down certain obligations for the transport of bulk and similar materials in the territory of the city (judgment dated 11 August 2015, file No. Pl. ÚS 1/15), the ordinance of the Statutory City of Brno No. 11/2016 on the regulation of the navigation of vessels with internal combustion engines on the part of the Brno Water Reservoir (judgment dated 11 April 2017, file No. Pl 3/17) and ordinances of the town Litvínov No. 3/2013 and the town Varnsdorf No. 2/2012 laying down a ban on seating on building parts, objects and facilities located in a public area that are not suited to the seating (so-called seating decrees) (judgment dated 13 June 2017, file No. Pl. ÚS 34/15).

Key words:

municipality, ordinance, case law, constitutional court, review, environment



← RECENZE A ANOTACE →

ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 152 s., ISBN 978-80-7552-404-1

Nakladatelství Wolters Kluwer vydalo v roce 2016 publikaci z oblasti stavebního práva, která se zabývá problematikou soudního přezkumu územních plánů. Jako taková má i významné přesahy do oblasti práva životního prostředí. Publikace analyzuje dostupnou judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věcech soudní kontroly územně plánovací dokumentace. Na základě rešerše této judikatury autoři vymezují limity přístupu k soudu v těchto věcech (tj. kdo a za jakých podmínek může požadovat soudní přezkum územních plánů) a také požadavky, které soudní judikatura klade na obsah územních plánů a proces jejich projednávání a schvalování.

Autory předmětné knihy jsou Mgr. Vendula Záhumenská, Ph.D. (Arnika/FSS MU), která se dlouhodobě věnuje územnímu plánování a zejména otázkám spojeným s participací veřejnosti na rozhodování, a Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D. (odborný asistent na katedře ústavního práva a politikologie PF MU), který se zabývá problematikou práva na přístup k soudu a spolkovým právem.

Publikace je členěna do sedmi kapitol. První kapitola analyzuje obecně problematiku přístupu k soudu a právo na přístup k soudu. Ve druhé kapitole je obsažen obecný úvod k soudní kontrole územních plánů a zejména návaznostem stavebního zákona (územní plánování) ke správnímu řádu (opatření obecné povahy) a soudnímu řádu správnímu (soudní přezkum opatření obecné povahy). Ve třetí kapitole se autoři zaměřili na podmínky soudního řízení při přezkumu územních plánů z hlediska aktivní a pasivní legitimace a vymezení osob zúčastněných na řízení. V rámci aktivní legitimace autoři rozlišují a samostatně analyzují postavení vlastníků nemovitostí, obcí, městských částí hl. m. Prahy, spolků, zástupců veřejnosti a jednotlivých členů obecních zastupitelstev. V souvislosti s vymezením aktivně legitimovaných subjektů k podání žaloby na zrušení či změnu územních plánů se autoři zabývají též problematikou ochrany práv třetích osob a pasivitou navrhovatele. Současně pojednávají i o specifickém postavení osob zúčastněných na řízení. Ve čtvrté kapitole autoři popisují a blíže rozebírají tzv. algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, a to zejména z hlediska pravomoci k vydání územního plánu a působnosti správního orgánu, procesu jeho přijímání, doručování v územním plánování, vypořádávání připomínek a námitek, veřejné-

ho projednání, postavení dotčených správních orgánů a odůvodnění územních plánů. Rovněž se zabývají problematikou hmotněprávního přezkumu územních plánů a přiměřenosti řešení v územních plánech. V páté kapitole se autoři věnují postavení soudů při přezkumu územních plánů. Šestá kapitola pojednává o náhradách za změny v území při přijetí nového územního plánu nebo jeho změn. Sedmá kapitola analyzuje situaci po zrušení územního plánu nebo jeho části. A konečně v osmé kapitole jsou představeny základní navrhované změny novelizace stavebního zákona (k datu zpracování publikace, tj. k 31. 8. 2016 nebyla tato novelizace schválena Parlamentem ČR), které se týkaly zejména zkráceného postupu pořizování změn územního plánu, jakož i soudního přezkumu územních plánů (zkrácení lhůty pro podání návrhů na zrušení či změnu územně plánovací dokumentace, omezení aktivní legitimace, povinnost soudu rozhodovat o všech návrhových bodech). Za jistý nedostatek publikace lze považovat skutečnost, že autoři nevyčkali na schválení novely stavebního zákona, která byla publikována ve Sbírce zákonů pod č. 225/2017 Sb. (platná od 31. 7. 2017, v účinnosti od 1. 1. 2018).

Cílem publikace bylo zjistit, jak soudy postupují při přezkumu územních plánů a zodpovědět na dvě výzkumné otázky vymezené v úvodu monografie. První z nich mířila na okruh subjektů oprávněných zahájit soudní kontrolu územních plánů. Autoři v této souvislosti došli k závěru, že v souladu se zákonným vymezením v § 101a s. ř. s. přístup do tohoto řízení je založen na *injury standing*. Tedy, že soud v zásadě připouští do meritorního přezkumu pouze návrhy učiněné někým, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech (tedy nejčastěji návrhy vlastníků dotčených pozemků nebo obcí). Autoři však poukazují na určitý odklon judikatury od této koncepce, který je aktuálně patrný v souvislosti s žalobní legitimací městských částí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011), spolků (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 nebo sp. zn. IV. ÚS 3572/14), nebo zástupců veřejnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182).

Druhá výzkumná otázka se týkala meritorního přezkumu územních plánů. Cílem autorů bylo posoudit, jak soudy postupují při přezkumu územních plánů, v jakých případech územní plány ruší a kdy se naopak chovají deferenčně. Autoři analyzovali soudy vytvořený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy a vysledovali jisté trendy v přístupu Nejvyššího správního soudu k jednotlivým krokům a kritériím. Dospěli v této souvislosti k závěru, že je-li některé kritérium binární, má jeho nesplnění (např. chybějící pravomoc či odůvodnění) vždy za následek zrušení opatření obecné povahy. V případě škálovatelných kritérií (např. délka a kvalita odůvodnění) autoři dovozují, že soudci jsou ochotni tolerovat i nižší kvalitu odůvodnění či menší procesní chyby, zůstane-li zachován účel a smysl právní úpravy. Konečně pak v případě věcných otázek jsou podle autorů

soudy otevřeně deferenční k výsledkům demokratické deliberace v rámci orgánu vydávajícího opatření obecné povahy. Autoři k tomu na základě analýzy soudní judikatury dodávají, že soudy si pouze vyhrazují přezkoumávat proporcionalitu zvoleného řešení, tedy možnost zrušit opatření obecné povahy nebo jeho část v případě, že má nepřiměřené dopady do právní sféry konkrétního navrhovatele.

Předmětná monografie bude nepochybně přínosná pro všechny pořizovatele územních plánů a pracovníky obcí, jejichž společným cílem by měla být snaha zpracovat územní plán tak, aby nebyl následně zrušen správními soudy ve správním soudnictví. Pokud v konkrétním případě neměli odpovědné osoby zájem postupovat v souladu s platnými právními předpisy - zejména podle stavebního zákona a jeho prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti – mohou knihu využít i zástupci veřejnosti a neziskových organizací (spolků) za účelem posouzení vyhlídek na úspěch v případném soudním sporu. Publikace si nepochybně najde své čtenáře i mezi dalšími pracovníky příslušných orgánů veřejné správy v oblasti územního plánování (např. Ministerstva pro místní rozvoj a krajských úřadů), jakož i soudů (zejména těch správních) a školství (zejména toho vysokého). Publikaci lze doporučit též jako doporučenou studijní literaturu ke studiu stavebního práva, pozemkového práva či práva životního prostředí.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Klíčová slova:

územní plán, soudní přezkum, Nejvyšší správní soud, správní soudnictví, aktivní legitimace, spolky

Key words:

spatial plan, judicial review, Supreme Administrative Court, administrative justice, active legitimation, associations

Abstract:

The publication analyzes the available case law of the Supreme Administrative Court in matters of judicial control of spatial planning documentation. Based on a review of this case law, the authors define the limits of access to courts in these matters (e.g. who and under what conditions may require a judicial review of spatial plans), as well as the requirements that case law places on the content of the spatial plans and the process of their negotiation and approval.

♠♠

POLIŠENSKÁ, P., FEBEROVÁ, R. *Musíš znát ... Pozemkové právo a právo životního prostředí*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, 192 s., ISBN 978-80-7552-729-5

Nakladatelství Wolters Kluwer vydalo v roce 2017 v edici „Musíš znát ...“ publikaci zahrnující výběr soudních rozhodnutí z oblasti pozemkového práva a práva životního prostředí za období leden 2014 až prosinec 2016.

V uvedené edici, která se zaměřuje na aktuální výběr z důležitých soudních rozhodnutí z různých oblastí práva, již vyšly obdobně zpracované publikace pro oblasti trestního práva hmotného i procesního, občanského práva hmotného i procesního, obchodního práva, práva cenných papírů, exekučního a insolvenčního práva a finančního práva. V přípravě jsou dále publikace s výběrem judikatury ze správního práva, rodinného práva, pracovního práva, práva sociálního zabezpečení, mezinárodního práva soukromého, práva mezinárodního obchodu, jakož i práva duševního vlastnictví.

Autorkami předmětné knihy, jakož i ostatních publikací z edice „Musíš znát ...“, jsou JUDr. Petra Polišínská a Mgr. Radka Feberová, které působí na Nejvyšším soude ČR v oddělení dokumentace a analytiky judikatury ČR. Tuto zkušenost autorek s prací se soudní judikaturou lze na jednu stranu považovat za nespornou výhodu. Nicméně jejich obecné zaměření, bez specializace na právo životního prostředí či pozemkové právo, představovalo podle mého názoru jistý limit při výběru konkrétních soudních rozhodnutí, jakož i při jejich strukturování.

Účelem této praktické studijní pomůcky mělo být poskytnutí přehledu nejdůležitější judikatury pozemkového práva a práva životního prostředí za období let 2014 až 2016. Publikace je členěna do dvou základních částí, na část pozemkového práva (část I., s. 16-132) a část práva životního prostředí (část II., s. 134-186). Jednotlivé judikáty – zejména Nejvyššího správního soudu, ale i Nejvyššího soudu, popřípadě krajských soudů – jsou heslovitě rozčleněny podle svých názvů. Samostatně je uveden i výběr z judikatury Ústavního soudu. Pro snazší pochopení rozebírané problematiky pak každé heslo bylo vybaveno stručným autorským komentářem a doplněno související judikaturou, aby vynikly širší souvislosti a celkový kontext.

Ke struktuře knihy, jakož i k provedení výběru soudních rozhodnutí lze mít některé dílčí výhrady. Osobně nepovažuji z hlediska přehlednosti za vhodné členění judikatury z obou právních oblastí podle rozhodovací praxe obecných soudů a teprve následné (oddělené) uvedení judikatury Ústavního soudu. Vhodnější cestou by podle mého názoru bylo členění judikatury podle jednotlivých právních předpisů či základních institutů. Z hlediska výběru soudní judikatury zůstává otázkou, proč autorky neuvedly žádnou judikaturu z některých podstatných oblastí práva životního prostředí, a to jak z jeho obecné části (zde chybí např. judika-

tura k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), tak i jeho zvláštní části (zde postrádám judikaturu např. k vodnímu zákonu nebo lesnímu zákonu). Zůstává též otázkou, proč autorky zařadily v rámci judikatury k právu životního prostředí samostatnou podkapitolu věnovanou směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Zde uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 AOs 1/2013-125, se týká problematiky vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí, a jako takový měl být spíše součástí výběru judikatury ke stavebnímu zákonu, popř. k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Zařazení nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, který se týká žalobní legitimace spolků k návrhu na zrušení územního plánu, do judikatury k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, může být poněkud zavádějící, stejně tak jako označení tohoto judikátu nadpisem „Občanské sdružení (spolek) jako účastník řízení.“ Z uživatelského hlediska též v závěru publikace postrádám celkový seznam judikatury; seznam literatury zastoupen sice je, ale obsahuje pouze tři další publikace autorek z edice „Musíš znát ...“.

Spojení judikatury k pozemkovému právu a právu životního prostředí bylo jistě odůvodnitelné. Autorky však věnovaly judikatuře z práva životního prostředí pouze 52 stran, což odpovídá pouhé jedné čtvrtině celé publikace. Každý z těchto právních oborů (ať již se jedná o pozemkové právo, stejně tak jako o právo životního prostředí) by si však podle mého názoru zasloužil samostatnou publikaci, která by díky tomu mohla zahrnovat širší okruh soudních rozhodnutí (včetně judikatury Soudního dvora EU), a v důsledku toho by mohla jít do větší podrobnosti. V tomto směru publikace představuje pouze základní studijní pomůcku určenou zejména pro studenty právnických fakult či laickou veřejnost. Odborná veřejnost by si jistě zasloužila důkladnější a s větší hloubkou a precizností zpracovaný výběr relevantní soudní judikatury k právním předpisům z obecné, ale i zvláštní části práva životního prostředí. Posledním autorským počinem odpovídajícím těmto požadavkům, tak zřejmě zůstává publikace V. Langrové nazvaná „*Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*“, kterou vydalo nakladatelství ASPI již v roce 2007.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Klíčová slova:

pozemkové právo, právo životního prostředí, soudní judikatura, Ústavní soud

Key words:

land law, environmental law, case law, Constitutional court

Abstract:

This practical handbook provides the reader with an overview of the most important case law of land law and environmental law for the period 2014–2016. The individual case law – mainly the Supreme Administrative Court, the Supreme Court and the regional courts, – are clearly compartmentalized according to their names. For a better understanding of the issues discussed, each password is covered by an author's commentary and aligned with the relevant case law in order to show a broader context and overall context. The volume is divided into two parts – part of land law and part of environmental law – each of which is equipped with a so-called constitutional insight, i.e. important decisions of the Constitutional Court over the period under review.



← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →**Sbírka zákonů srpen – prosinec 2017****Částka 86**

Vyhláška č. 237/2017 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 474/2000 Sb., o stanovení požadavků na hnojiva, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 87

Vyhláška č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa.

Částka 89

Zákon č. 255/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 91

Nařízení vlády č. 266/2017 Sb., o podpoře elektřiny a tepla z podporovaných zdrojů energie.

Částka 103

Zákon č. 295/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů (zákon o oběhu osiva a sadby), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Částka 104

Zákon č. 299/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 302/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

Částka 107

Nařízení vlády č. 312/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle uživatelských vztahů, ve znění pozdějších předpisů.

Nález Ústavního soudu (publikovaný pod č. 313/2017 ve Sbírce zákonů) ze dne 18. července 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 369/2016 Sb.

Částka 108

Nařízení vlády č. 314/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 29/2016 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů, a další související nařízení vlády.

Nařízení vlády č. 315/2017 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.

Částka 111

Zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 112

Vyhláška č. 329/2017 Sb., o požadavcích na projekt jaderného zařízení.

Částka 113

Vyhláška č. 331/2017 Sb., o stanovení dalších odrůd ovocných druhů s úředně uznaným popisem, které se považují za zapsané do Státní odrůdové knihy.

Částka 115

Vyhláška č. 334/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 129/2012 Sb., o podrobnostech uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 335/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 275/1998 Sb., o agrochemickém zkoušení zemědělských půd a zjišťování půdních vlastností lesních pozemků, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 336/2017 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.

Částka 116

Nález Ústavního soudu (publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 338/2017) ze dne 8. srpna 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ve věci návrhu na vyslovení protiústavnosti § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 185/2001 Sb.

Částka 123

Vyhláška č. 356/2017 Sb., kterou se zrušuje vyhláška č. 2/2013 Sb., o obsahových náležitostech žádosti o povolení domácí porážky skotu mladšího 24 měsíců nebo jelenovitých z farmového chovu a obsahových náležitostech jejího ohlašování.

Částka 128

Nařízení vlády č. 368/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 142/2014 Sb., o stanovení bližších podmínek při provádění opatření společné organizace trhů se zemědělskými produkty v oblasti vinohradnictví a vinařství, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 136

Vyhláška č. 389/2017 Sb., o stanovení výše paušálních částek nákladů veterinárních kontrol spojených s dovozem nebo vývozem.

Částka 141

Vyhláška č. 400/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 641/2004 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence obalů a ohlašování údajů z této evidence.

Částka 143

Vyhláška č. 403/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 298/2014 Sb., o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 148

Vyhláška č. 419/2017 Sb., kterou se mění některé vyhlášky v souvislosti s úpravou služebních stejnokrojů zaměstnanců orgánů státní správy lesů, myslivosti a rybářství.

Částka 152

Nařízení vlády č. 427/2017 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 428/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 327/2012 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin.

Částka 154

Nařízení vlády č. 430/2017 Sb., o prohlášení území vybraných částí měst Františkovy Lázně, Cheb, Karlovy Vary a Mariánské Lázně a obce Valy s lázeňskou kulturní krajinou za památkové rezervace a o změně nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terezín za památkové rezervace.

Částka 159

Vyhláška č. 448/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 160

Vyhláška č. 449/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 161

Vyhláška č. 452/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjištění a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 162

Vyhláška č. 453/2017 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

Částka 170

Vyhláška č. 472/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 257/2012 Sb., o předcházení emisím látek, které poškozují ozonovou vrstvu, a fluorovaných skleníkových plynů.

Sbírka mezinárodních smluv červenec – prosinec 2017**Částka 22**

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 42/2017 Sb.m.s., o přijetí konsolidovaného seznamu změn a doplňků k přílohám Evropské dohody o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách (ADN).

Částka 29

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 53/2017 Sb.m.s., o sjednání Minamatské úmluvy o rtuti.

Částka 34

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2017 Sb.m.s., o sjednání Pařížské klimatické dohody, přijaté v Paříži dne 12. prosince 2015.

Částka 36

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 68/2017 Sb.m.s., o sjednání Dohody mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Německé demo-

kratické republiky o úpravě některých společných otázek spojených s výstavbou a provozem nádrže v údolí potoka Flöha u Rauschenbachu.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 69/2017 Sb.m.s., o sjednání Dodatkové dohody mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o změně Dohody mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Německé demokratické republiky o úpravě některých společných otázek spojených s výstavbou a provozem nádrže v údolí potoka Flöha u Rauschenbachu ze dne 9. prosince 1961.

Částka 37

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2017 Sb.m.s. o přijetí Českou republikou Změn Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.

Částka 39

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2017 Sb.m.s., o sjednání Protokolu mezi vládou Československé republiky a vládou Polské lidové republiky o plavbě na vnitrozemních vodních cestách obou států.



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

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

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

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu, a například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu. Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice "Téma", dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 46 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 „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

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

IV.

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

V.

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

VI.

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

VII.

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

VIII.

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

IX.

Při veškeré korespondenci jsou autoři povinni uvádět vždy své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in required format, font size 12, headlines 14, line spacing 1,5 lines, etc. It has to contain name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and eventually dedication for a project. Length of the article is supposed to be 4 pages, in case of the main topic 10 pages. Author is liable for proper citations which have to be inserted as footnotes, not endnotes. The citations have to follow citation rules ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. It is presumed that the manuscript has not been published before. After publishing in the Journal Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for review process or it can be discarded.



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autor-
ské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu,
zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném
tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednoduše-
nému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k stan-
dardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky
v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce
ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že
nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění
v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení,
rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou urče-
ny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budouc-
nu pořádané vědecké konference).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že ne-
splňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje
z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí
zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsa-
hových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního
či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-
vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor ode-
vzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení

3. Průběh recenzního 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 posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.
- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek prolovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS

The review proceedings of academic journal articles intended to be published in the main 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.



