

## ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

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

Adresa redakce:

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

e-mail: [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

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

### Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Editoři rubrik:

#### Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

#### Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

#### Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

### Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(UP v Olomouci)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

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

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

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

### Fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

### Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

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

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 51. čísla dne 30. 04. 2019.

### Fotografie na obálce:

CHKO Třeboňsko, Rybník Velké Stavidlo

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

**č. 44/PZC/RVS/SPO/2019 ze dne 19. 3. 2019.**



**◀ OBSAH č. 1/2019 (51) ▶****ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Opravdu hodlá stát rezignovat na plnění povinností z čl. 7 Ústavy ČR? 7

**VĚDECKÁ TÉMATA***Tereza Snopková*

Čtyři výhody americké soudní praxe pro ochranu životního prostředí 12

*Veronika Tomoszková*

Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu 37

*Kateřina Švarcová*

Obec jako „žalobce – navrhovatel“ v environmentálním soudním řízení správním 59

*Anna Chamráthová*

Přímý vliv veřejného ochránce práv na rozhodovací činnost Ústavního soudu v oblasti ochrany životního prostředí 83

*Vojtěch Vomáčka*

Přikrmování Schrödingerovy kočky: Ústavní soud podpořil účast ekologických spolků v přestupkovém řízení (polemika) 93

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

Od poplatku k podání podnětu a sedacích vyhlášek, přes hlukové limity a potravinové banky až k registru smluv, billboardům a vyšetřování blokády v NP Šumava 110

**KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU  
A EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA***Vojtěch Vomáčka*

Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) – rozsah a integrace 136

**RECENZE A ANOTACE**

- BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít.* Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. 158

**Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**

- Martin Dufala, Matúš Michalovič*  
Správa z Climate Reality Leadership Corps Training Berlín 161

- Jiří Pokorný*  
Na půdě PSP začíná nová série seminářů věnovaných životnímu prostředí 164

**PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY**

- Sbírka zákonů leden – březen 2019 168

- Sbírka mezinárodních smluv leden – březen 2019 169

- INFORMACE O ČASOPISU** 170

- POKYNY PRO AUTORY** 172

- ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ** 175

☛ **TABLE OF CONTENTS No. 1/2019 (51)** ☚

**EDITORIAL**

*Vojtěch Stejskal*

Does the state really intend to resign to protect the public interest? 7

**MAIN TOPICS**

*Tereza Snopková*

The four advantages of US environmental law practice 12

*Veronika Tomoszková*

Territorial plan as a tool for adaptation to climate change 37

*Kateřina Švarcová*

The municipality as the „plaintiff – petitioner“ in the environmental administrative proceedings 59

*Anna Chamráthová*

Direct Influence of the Public Defender of Rights on the Decision-Making of the Constitutional Court in the Area of the Protection of the Environment 83

*Vojtěch Vomáčka*

Feeding the Schrödinger's cat: the Czech Constitutional Court has given the green light to participation of environmental non-governmental organizations in administrative criminal proceedings (polemics) 93

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

*Ondřej Vícha*

From the fee to submit an initiative and sitting declarations, over noise limits and food banks to the register of contracts, billboards and blockade investigation in NP Šumava 110

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

*Vojtěch Vomáčka*

Strategic environmental assessment (SEA): the scope and the integration 136

<b>THE REVIEWED PUBLICATIONS</b>	
Commentary of Act No. 250/2016 Coll., on Liability for Offenses and the Procedure for Offenses	158
<b>FROM SCIENTIFIC LIFE</b>	
<i>Martin Dufala, Matúš Michalovič</i> Climate Reality Leadership Corps Training	161
<i>Jiří Pokorný</i> Five to Twelve: Czech Strategies and Sustainable Development	164
<b>NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION</b>	
The Statute Book of the Czech environmental legislation and international agreement January – March 2019	168
<b>THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”</b>	
Basic information	170
<b>INFORMATION FOR AUTHORS</b>	
Manuscript requirements	172
<b>RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS</b>	175

## ◀ ÚVODNÍK ▶

### OPRAVDU HODLÁ STÁT REZIGNOVAT NA PLNĚNÍ POVINNOSTÍ Z ČL. 7 ÚSTAVY ČR?

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

začal rok 2019 a vy právě držíte v ruce či čtete na internetu 51. číslo našeho časopisu.

Na základě čl. 7 Ústavy ČR „stát dbá na šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Podle judikatury Ústavního soudu ČR k čl. 7 Ústavy stát hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí.<sup>1</sup> Proč o tom píšete? V posledních měsících zaznamenáváme v oblasti schválené či připravované legislativy na úseku stavebního práva četné zásahy do práva životního prostředí. Jde často o účelovou úpravu působnosti a pravomoci orgánů ochrany životního prostředí, s cílem zjednodušit a zrychlit řízení ve věcech povolování bodových, ale i liniových staveb. Je zvláštní, že mezi orgány ochrany životního prostředí je cílem těchto změn zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Z již schválených změn upozorňuji na dnes již smutně proslulý zákon č. 225/2017 Sb., kterým se novelizoval stavební zákon a zákony související, který například zrušil oprávnění ekologických spolků účastnit se řízení ve věcech povolování stavebních a jiných záměrů (§ 70 odst. 3). Orgánům ochrany přírody sebral po 26 letech praxe oprávnění rozhodovat o povolování kácení dřevin rostoucích mimo les (§ 8 odst. 6). Dále přinesl naprosto nesmyslný, věcně i právně chybný, doplněk § 56 o nové odst. 6 a 7, přinášející v některých případech oprávnění stavebních úřadů na úkor orgánů ochrany přírody (dosavadní bezproblémové 26 let trvající praxe) rozhodovat o výjimkách ze zvláštní druhové ochrany.

Z připravovaných změn stavebního zákona lze v současné době uvést poslanecský návrh č. 321/0, kterým se novelizuje stavební zákon a zákon o vodách. Nová právní úprava se má týkat podpory výstavby malých vodních děl. Jistě jde o zájem bohužel bohužel charakteru, zapadající do současných snah vládní koalice bojovat proti suchu a navracet vodu do krajiny. Ve skutečnosti se ovšem v návrhu skrývá další útok na věcnou působnost orgánů ochrany přírody. K ohlášení stavby, resp. k vydání územního souhlasu by podle návrhu nebyla zapotřebí závazná stanoviska orgánů ochrany přírody (s výjimkou části III. a IV. zákona o ochraně přírody

<sup>1</sup> Viz např. sp. zn. IV. ÚS 254/02 ze dne 28. 1. 2003 nebo náleze ÚS ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. 34/03 nebo další nálezy: sp. zn. 256/2010 ze dne 8. 7. 2010 nebo náleze sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

a krajiny), neboť se podle důvodové zprávy jedná o „zbytečný administrativní krok“. To je naprosto skandální a v rozporu s ochranou veřejného zájmu.

Další připravovaná kontroverzní právní úprava se týká novelizace zákona č. 416/2009 Sb. Tento zákon upravuje postupy při přípravě, umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami.

Podle důvodové zprávy k návrhu novely zákona *„návrh dále eliminuje množství závazných stanovisek, povolení a souhlasů, která jsou potřebná pro uskutečnění stavby v režimu zákona č. 416/2009 Sb. Pokud bylo u záměru provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, je nadbytečné a neefektivní tento záměr znovu posuzovat a vydávat další závazná stanoviska, povolení či souhlasy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Navrhuje se proto v případě, že bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, umožnit realizaci stavby i bez těchto dalších povolení či souhlasů, respektive nepodmiňovat vydání rozhodnutí podle stavebního zákona závaznými stanovisky podle zákona o ochraně přírody a krajiny.“*

Z důvodové zprávy (nejen z citovaného úryvku textu) vyplývá, že orgány ochrany přírody údajně zdržují příslušná řízení, tím, že vykonávají svoji působnost a pravomoc a hájí tak veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, v souladu s § 58 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb. Tuto navrhovanou novelu včetně odůvodnění považují za účelovou a pro existenci působnosti orgánů ochrany přírody za potenciálně nebezpečnou.

Pomyslným dosavadním vrcholem snah o eliminaci rozhodování orgánů ochrany přírody je patrně věcný návrh rekonstrukce nového stavebního zákona,<sup>2</sup> předložený Hospodářskou komorou a obhajovaný Ministerstvem pro místní rozvoj, představený na jaře letošního roku. V únoru 2019 Hospodářská komora ČR návrh věcného záměru nového stavebního zákona předložila Ministerstvu pro místní rozvoj s tím, aby k němu ostatní ministerstva, jiné správní úřady, jakož i další instituce (například veřejná ochránkyně práv) a i nevládní profesní a jiné

<sup>2</sup> Podstatu problémů věcného záměru nového stavebního zákona shrnula veřejná ochránkyně práv ve svém článku ŠABATOVÁ, A. Záminka pro omezování práv. Lidové noviny, 6.3.2019. Dále upozorňují na SVOBODA, P. Jak nepřestavět české stavební právo, Česká pozice, ceskapozice.lidovky.cz, 2019. Další kritické poznámky viz např. STUDNÍČKA, M. Nový stavební zákon aneb rychlost nade vše? In: Právní rozhledy, 9/2019, str. 331-333 nebo JELÍNKOVÁ, J. Věcný záměr nového stavebního zákona aneb zrušení působnosti orgánů ochrany přírody. In Ochrana přírody č. 2, 2019, str. 22-23.



subjekty mohly uplatnit připomínky. Připomínek vesměs velmi kritických se sešlo na 1 600.<sup>3</sup> Této problematice se jistě budeme na stránkách našeho časopisu věnovat i nadále, nyní jen bych chtěl upozornit na jeden ze zásadních problémů. Věcný záměr nového stavebního zákona navrhuje, aby celé řadě dotčených správních orgánů (zejména orgánům ochrany přírody a památkové péče) byla odňata část jejich působnosti související s výstavbou a byla převedena na speciální stavební úřady. Má tak vzniknout model, ve kterém působnost týkající se ochrany celé řady zvláštních veřejných zájmů bude organizačně rozštěpena mezi dosavadní správní orgány a stavební úřady, přičemž stavební úřady mají hájit tyto zvláštní veřejné zájmy v souvislosti s výstavbou, zatímco dosavadní správní orgány mají hájit ty samé zvláštní veřejné zájmy ve všech ostatních případech.

Věcný záměr nového stavebního zákona dále navrhuje, aby byla zásadním způsobem oslabena pravomoc těch dotčených správních orgánů, kterým má být ponechána jejich dosavadní působnost v ochraně životního prostředí, související s výstavbou, zejména jde o orgány ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., konkrétně správy národních parků a Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR. Jejich pravomoc vydávat v řízení podle stavebního zákona k projednávaným stavebním záměrům závazná stanoviska má být změněna na pravomoc vydávat jen nezávazná vyjádření. Těmi by stavební úřad nebyl vázán a mohl by rozhodnout i v rozporu s nimi. Názor dotčených správních orgánů a ochrana jimi hájených veřejných zájmů by tak měla být v řízení podle stavebního zákona procesně degradována a stavební úřad by mohl autoritativně zasahovat do výkonu jejich působnosti, a to například i na území národních parků. To je absolutně nepřijatelné. K takovým krokům, resp. takové zásadní změně není žádný věcný ani právní, žádný rozumný ani logický důvod. Představuje extrémní riziko pro ochranu zákonnosti a veřejných zájmů na ochranu přírody a krajiny.

Domnívám se, že ani k jedné změně z výše uvedených nebyl a není racionální důvod, že všechny představují pouze politické rozhodnutí, jdoucí na ruku stavebníkům a developerům a které je třeba odmítnout. Shrnutí, výše uvedené návrhy by se dle mého názoru mohly v případě jejich schválení dostat do rozporu s čl. 7 Ústavy ČR. Opravdu toto současná vláda ČR, jejíž premiér deklaruje v posledních týdnech její aktivní roli v ochraně životního prostředí, chce?

<sup>3</sup> Kritikou věcného záměru rekodifikace veřejného stavebního práva se zabývala i konference Sondy do stavebního práva, která se uskutečnila na Právnické fakultě UK v Praze v listopadu 2018. Viz STAŠA, J., RAJCHL, J. (eds.) Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, edice Sborníky 72, 2018. Z konkrétních příspěvků upozorňuji například na DAMOHORSKÝ, M. Nové a nejnovější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí. in STAŠA, J., RAJCHL, J. (eds.) Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, edice Sborníky 72, 2018, str. 152-158.

Ústavněprávní a další související hmotné a procesní otázky ochrany životního prostředí jsou ostatně námětem řady příspěvků aktuálního čísla našeho časopisu, a to nejen v pravidelných rubrikách týkajících se judikatury, ale i v hlavní rubrice Vědecká témata. Z Ústavního soudu ČR tentokrát ale příliš příznivé zprávy pro ochranu životního prostředí nepřicházejí. Příznivé zprávy však přicházejí třeba z Plzně, jak dovozuje ve svém příspěvku Veronika Tomoszková. A podíváme se spolu s Terezou Snopkovou i do zahraničí, konkrétně do praxe soudního systému Spojených států amerických na úseku ochrany životního prostředí.

Přeji Vám šťastný rok 2019 a ať se Vám náš časopis líbí.

*Vojtěch Stejskal*

šéfredaktor



**EDITORIAL****Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 1/2019 (51) deals with the following hot issues and main themes.

Vojtěch Stejskal deals in Editorial with the approved and upcoming legislation in the field of construction law. However, the changes are a negative impact on environmental law. It is often a special purpose, with the aim of simplifying and speeding up proceedings in the matter of permitting point and line constructions. At risk is the position of nature and landscape conservation authorities and the power to defend the public interest in nature conservation.

American law includes several elements to support environmental protection through the judicial review. Tereza Snopková reviews the possibilities of the US environmental law practice. American experience can be a good challenge and inspiration for the Czech Republic. Veronika Tomoszková deals with spatial planning in the Czech Republic as a tool for adaptation to climate change. Municipalities and cities are less resistant to the effects of climate change. At the same time, they also contribute significantly to climate change. Kateřina Švarcová deals with the position of the municipality as the “plaintiff – petitioner” in proceedings under the Rules of Administrative Procedure (Act No. 150/2002 Sb., the Rules of Administrative Procedure). Anna Chamráthová deals with the means which the Public Defender of Rights has to influence the decision-making of the Constitutional Court in the area of protection of the environment. Vojtěch Vomáčka provides a brief critique of the recent judgement of the Czech Constitutional Court of 18 December 2018, No. II. ÚS 1685/17, in which the Court granted a broad interpretation of general rules on public participation in decision-making in Art. 70 of Act. 114/1992 Coll. on Nature and Landscape Protection. Also, in another papers the authors deal with the reports from conferences, new case law of the Constitutional court of the Czech Republic and with the case law of the Court of justice of the European Union, or with the new law books.

*Vojtěch Stejskal*  
editor-in-chief



## VĚDECKÁ TÉMATA

ČTYŘI VÝHODY AMERICKÉ SOUDNÍ PRAXE  
PRO OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

**1. Možnosti soudní ochrany životního prostředí  
ve Spojených státech amerických<sup>1</sup>**

V 70. letech 20. století byl ve Spojených státech amerických zakotven koncept umožňující veřejnosti (jednotlivcům) hájit prostřednictvím soudního přezkumu veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Koncept vyšel z několika doktrín anglického *common law*, podle nichž byla historicky jednotlivcům svěřována oprávnění chránit veřejný zájem, popř. vynucovat plnění vůči nim. Rozvojem technologií, průmyslu a změnami ve společenských vztazích se zásahy do veřejných statků natolik zintenzivnily, že obrana těchto statků ze strany veřejnosti se stala optimálním doplňkem pro práci státu (vládních agentur).<sup>2</sup>

Ustanovení definující práva občanů podat žalobu proti znečišťovatelům a/nebo proti státu byla postupně zavedena do většiny hlavních environmentálních předpisů na federální úrovni. Postupně se stala také součástí řady předpisů jednotlivých států. Jednotlivci se stali partnerem, ale i kontrolním subjektem vůči státu.

Předmětná ustanovení měla zásadní význam pro vývoj amerického práva životního prostředí. Řada moderních prvků stávajícího federálního i státního práva životního prostředí je přičitatelná zkušenostem z environmentálních soudních případů.

Významným mezníkem pro zavedení *civil suits* v environmentální oblasti byl případ *Sierra club v. Morton*.<sup>3</sup> V něm soud dospěl k tomu, že environmentální a estetický zájem na ochraně životního prostředí je natolik závažný, aby založil aktivní žalobní legitimaci (*standing*) pro jednotlivce napadnout subjekty, které v rozporu s právními předpisy poškozují či znečišťují životní prostředí. *Standing* přísluší tomu, kdo prokáže zájem v oblasti, kde dochází k porušení zákona, a újmu,

<sup>1</sup> Tento příspěvek vznikl díky podpoře Fulbrightova stipendijního programu (Fulbright-Masarykovo stipendium).

<sup>2</sup> Michael D. Axline, *Environmental Citizen Suits*, Butterworth Legal Publishers, 1991, s. 1.

<sup>3</sup> *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

kteřá je ale dána samotným narušením environmentálních či estetických hodnot, resp. samotným porušením norem práva životního prostředí.<sup>4</sup>

Kromě ustanovení zakotvujících *civil suits* (občanské žaloby na ochranu veřejného zájmu), která jsou obsažena v předpisech na ochranu životního prostředí, je třeba odkázat na obecný předpis správního práva, Administrative Procedure Act (dále též „APA“).<sup>5</sup> APA upravuje zejména proces přijímání regulačních opatření na federální úrovni včetně účasti veřejnosti na tomto procesu. Kromě toho APA upravuje postup vydávání licencí a povolení a současně standardy pro soudní přezkum administrativní činnosti.<sup>6</sup> Na základě APA lze požadovat soudní přezkum rozhodnutí.

Základní rozdíl mezi využitím speciálních *civil suit ustanovení* a APA je v tom, že žalobní legitimace je založena na ustanoveních příslušného předpisu práva životního prostředí a z jeho porušení vychází též argumentace případu.

Mimo ustanovení *civil suits* je základem pro soudní přezkum doktrína *standing* ve spojení s požadavky APA. Jedná se o základní podmínky, jejichž naplněním je dána aktivní legitimace subjektu podat žalobu k soudu.

Právní systém USA zahrnuje kromě doktríny *standing* a konceptu *civil suits* několik dalších prvků, které mohou napomoci ochraně životního prostředí prostřednictvím soudní činnosti. V následujícím textu bude zmíněna možnost podání hromadné žaloby (*class action*) a dále budou zmíněny *SLAPP suits*.<sup>7</sup>

## 2. Přístup k soudu – 5 W

Systém ochrany životního prostředí je postaven na administrativně právní regulaci. Právo upravuje zákazy, příkazy a stanoví limity pro činnosti s negativním dopadem na životní prostředí.

Ve vybraných případech nastupuje regulace činností prostřednictvím administrativních úkonů, od vyjádření, souhlasu, až po povolení, tedy rozhodnutí, kterým se činnost schvaluje nebo se stanoví podmínky této činnosti.

Proces posouzení činnosti se odehrává zejména mezi žadatelem (znečišťovatelem) a příslušným orgánem, popř. dalšími dotčenými subjekty, jejichž subjektivní práva jsou dotčena (zejm. vlastníci). S ohledem na posuzovaný veřejný zájem – zásah do životního prostředí, mohou do řízení na základě zvláštních ustanovení vstupovat další subjekty, a to formou vyjádření, nebo též jako účastníci.

<sup>4</sup> Michael D. Axline, *Environmental Citizen Suits*, Butterworth Legal Publishers, 1991, s. 7.

<sup>5</sup> 5 USC §551 et seq. (1946)

<sup>6</sup> Pro účely administrativních procesů se agenturou míní každý vládní orgán bez ohledu na to, zda je jeho činnost přezkoumatelná jiným vládním orgánem, s výjimkou vyjmenovaných orgánů, viz 5 U.S. Code § 551.

<sup>7</sup> Jedná se o žaloby, jejichž cílem je omezit účast veřejnosti na environmentálních řízeních.

Trpí-li administrativní proces nějakými vadami nebo došlo k (nezákonnému) negativnímu dotčení nějakého subjektu, nastupuje možnost soudního přezkumu.

Soudní řízení je vedeno na základě podání osoby oprávněné k podání žaloby. Oprávnění plyne z obecného předpisu správního práva (APA) nebo ze zvláštního předpisu. Soudní řízení může být vyvoláno též požadavkem příslušného správního orgánu, který požaduje výkon rozhodnutí.<sup>8</sup> Mezi osobami oprávněnými hájit zájmy na ochraně životního prostředí jsou též jednotlivé fyzické osoby nebo spolky, a to za splnění zákonem stanovených podmínek.<sup>9</sup>

Výsledkem soudního přezkumu může být řada opatření. Soud může pozastavit výkon rozhodnutí, může též rozhodnutí pozměnit. Soud dále může nařídit státu (agentuře) konání, pokud neoprávněně bylo odmítnuto vydání rozhodnutí. Kromě dalšího může soud vrátit řízení na úroveň agentury, aby byla provedena další dokazování a nově rozhodnuto.<sup>10</sup>

Bude-li v konkrétním případě zvažováno podání žaloby na úseku ochrany životního prostředí, profesor práva životního prostředí na University of Oregon John Bonine vychází z modelu 5 W. Podle něho je třeba posoudit 5 základních otázek proto, zda je případ vhodný k podání k soudu.<sup>11</sup>

Za prvé musí existovat právní problém, který je třeba řešit, a který chce žalobce předložit soudu (WHAT). Půjde o případy vycházející z ustanovení *civil suits* nebo z obecné problematiky APA.

Druhou podmínkou je to, že jednotlivec nebo skupina jednotlivců je mezi osobami, které jsou oprávněné k předložení věci soudu (WHO).

Pro daný případ musí být dána jurisdikce soudu. Tj. musí existovat soud, který je příslušný věc řešit, a má pravomoc učinit nápravu (WHICH court).

Předmětný případ musí být předložen soudu, který je z hlediska územní působnosti příslušný danou věc řešit (WHERE).

Pátou podmínkou je splnění časových požadavků. Např. v rámci právní úpravy *civil suits* je kladena podmínka předběžného oznámení podání žaloby osobě, proti které bude žaloba podána (WHEN).

<sup>8</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, *Understanding environmental law*, 3. vydání, 2013, s. 4; 5 U.S.C. § 706.

<sup>9</sup> Je třeba připomenout, že existují i jiné oprávněné subjekty. Např. na úseku ochrany vod je možnost hájit veřejný zájem a podat žalobu k ochraně životního prostředí dána za stanovených podmínek též guvernérovi státu, viz 33 USC 1365(h) Civil action by State Governors.

<sup>10</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, *Understanding environmental law*, 3. vydání, 2013, s. 4; 5 U.S.C. § 706.

<sup>11</sup> Z přednášky prof. Bonina, University of Oregon, Eugene, podzim 2017.

### 3. Standing

Podmínkou přístupu k soudní ochraně je existence aktivní žalobní legitimace – „*standing*“, „*locus standi*“ konkrétní osoby. Předpokladem pro aktivní legitimaci je existence sporu nebo kontroverze, která zainteresovanou osobu opravňuje k předložení případu soudu za účelem nápravy.

V americkém právním systému byly požadavky pro získání *locus standi* stanoveny postupným vývojem soudní judikatury. Teprve jsou-li níže popsané podmínky *standing* naplněny, je případ „dostatečný“ pro předložení soudu.

Prostřednictvím využití doktríny *standing* dochází k nápravě zákonů, nařízení a dalších opatření, která jsou protizákonná. Jedná se o zásadní prostředek k nápravě rozhodnutí vlády (veřejné správy).

Antonin Scalia v článku uveřejněném v roce 1983 v *Suffolk University Law Review* uvádí, že *standing* lze na základě soudních rozhodnutí charakterizovat jako dostatečný zájem oprávněné osoby na určité kontroverzi vůči jiné osobě (vládní agentuře). Tento zájem zakládá právo na řešení této kontroverze soudem. Pro naplnění *standing* je základní otázkou to, do jaké míry ovlivňuje určité rozhodnutí konkrétní osobu. Pokud nebude v konkrétním případě existovat rozpor nebo nebude existovat negativně dotčená osoba s osobním zájmem na věci, nebude existovat ani případ k soudnímu přezkumu.<sup>12</sup>

#### I. Osobní zájem (*personal interest, injury in fact*)

*Standing* přísluší tomu, kdo má na věci osobní zájem, resp. je osobně dotčen.<sup>13</sup> Napadený neoprávněný zásah ze strany státu se musí týkat osobních zájmů jednotlivce a musí představovat reálnou hrozící újmu na těchto zájmech. Je-li žalobcem organizace, pak je pro založení aktivní legitimace této organizace nezbytný negativní dopad do osobních zájmů jejích členů.<sup>14</sup>

V případech sporů v ochraně životního prostředí je běžné, že žalobce napadá nezákonnost rozhodnutí agentury, přičemž nezákonnost není v rozhodnutí vůči žalobci, ale v rozhodnutí, kterým se upravuje postavení třetí osoby (znečišťovatele, investora apod.).

<sup>12</sup> Scalia, Antonin, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*, In: *Suffolk University Law Review*, Vol. XVII:881, 1983, s. 882.

<sup>13</sup> Půjde-li o přezkum rozhodnutí vydaného podle obecného předpisu správního práva APA, musí být plněny podmínky zde uvedené.

<sup>14</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, *Understanding environmental law*, 3. vydání, 2013, s. 6; podmínka osobního zájmu a konkrétního ohrožení tohoto zájmu je součástí doktríny *standing*, ale současně je podmínkou pro soudní přezkum podle obecného předpisu správního řízení *Administrative Procedure Act*, 5 U.S.C. § 702

Újma, která se dotýká osobního zájmu jednotlivce, musí být reálná a bezprostřední, konkrétní.<sup>15</sup> Pro založení *standing* není dostačující hypotetická možnost újmy. V praxi např. musí být již vydáno povolení, kterým se má vykácet část lesa, který tvoří rekreační zónu žalobce, přičemž vykácením lesa dojde k omezení rekreační hodnoty pro žalobce.

Není však nezbytné, aby šlo o újmu ekonomickou. Oprávněná osoba nemusí prokázat konkrétní ekonomickou újmu, která jí byla způsobena nezákonným rozhodnutím státu.<sup>16</sup>

Manuál pro výkon advokátní činnosti<sup>17</sup> uvádí, že újma může být např. rekreační či estetická. Újma se může týkat též nedostatečného uplatnění procesních práv.

Jak je uvedeno výše, musí být prokázána konkrétní (hrozící) újma.<sup>18</sup> Musí existovat přímá souvislost mezi neoprávněným postupem státu a konkrétním ohrožením osobního zájmu jednotlivce.

Pro vysvětlení podstaty ovlivnění osobního zájmu a pro doložení vývoje doktríny *standing* se v odborné literatuře uvádí případ *Sierra Club v. Morton*.<sup>19</sup>

V roce 1972 podal žalobce *Sierra Club*<sup>20</sup> žalobu proti schválení výstavby rozsáhlého lyžařského centra v údolí *Mineral King* v *Sequoia National Forest* v Kalifornii. Žaloba tvrdila, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právem.

Žaloba byla založena na *Administrative Procedure Act*, podle něhož se může osoba, která utrpěla jednáním agentury újmu nebo byla jejím jednáním jinak nepříznivě dotčena, soudně bránit proti takovému rozhodnutí. Organizace *Sierra Club* založila *standing* na dlouhodobém zájmu o ochranu životního prostředí a na rozsáhlé zkušenosti na úseku podpory ochrany životního prostředí prostřednictvím soudního přezkumu. Svou aktivní legitimaci však nevázala na konkrétní újmu svých členů plynoucí z udělení povolení pro investora.

<sup>15</sup> Scalia, Antonin, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*, In: *Suffolk University Law Review*, Vol. XVII:881, 1983, s. 894.

<sup>16</sup> Zatímco žadatel nebo držitel povolení by utrpěl nesprávným postupem rozhodujícího orgánu ekonomickou újmu (např. ve formě ztráty na zisku, když nedostane licenci), a na existenci této újmy může založit *case/standing*, strana chránící životní prostředí (jiné zájmy) v tomto postavení být nemusí. Podle doktríny *standing* nemusí prokazovat konkrétní materiální újmu, ale musí prokázat reálnou hrozící újmu na zájmech, které se jí osobně dotýkají.

<sup>17</sup> Viz <http://federalpracticemanual.org/chapter3/section1>, cit. 28. 12. 2018.

<sup>18</sup> Pro nalezení toho, zda je újma dostatečná, a tedy vhodná pro soudní žalobu, resp. zda je dostatečně konkrétní a bezprostřední, je aplikován „test hodnocení újmy“. K tomu např. *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007).

<sup>19</sup> *Sierra Club v. Morton* (U.S. Supreme Court) 405 U.S. 727 (1972); <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/727/>; Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, *Understanding environmental law*, 3. vydání, 2013, s. 6.

<sup>20</sup> Jedná se o organizaci založenou za účelem ochrany národních parků a lesů.



Podle Nejvyššího soudu organizace Sierra Club neprokázala dostatečnou aktivní legitimaci (nenaplnila podmínky *standing*) právě pokud šlo o její osobní zájem a bezprostředně hrozící újmu. Neprokázala, že to byla ona sama organizace, která by byla ohrožena stavbou lyžařského centra.

Nejvyšší soud ve své argumentaci uznal, že ztráta rekreačních příležitostí nebo estetické hodnoty může představovat dostatečnou újmu. Jelikož ale žalobce na takovou újmu nepoukázal, ani ji nevázal na jednotlivé své členy, soud konstatoval, že chybí *standing*. Organizace Sierra Club spor prohrála.

Nicméně judikatura díky debatě otevřené kolem tohoto případu dospěla k podstatným závěrům, a to jak v tom, co nově bylo umožněno, tak v tom, co bylo napříště zakázáno.

Pro další vývoj environmentální judikatury bylo zásadní přistoupení k tomu, že i neekonomická újma je dostačující k tomu, aby byla přiznána aktivní žalobní legitimace. Pro uplatnění této újmy je však zásadní, aby újma byla přičitatelná konkrétním jednotlivcům, jejichž konkrétní zájmy jsou dotčeny. Může jít například o zájem na turistice v přírodně čisté oblasti nebo zájem o rybaření v nedotčené přírodě.

Závěry z případu Sierra Club v. Morton byly promítnuty do konceptu *civil suits*.

Od případu Sierra Club v. Morton byl přijat nový koncepčně širší náhled na *standing*. Pro účely podání případu k soudu musí být splněna podmínka, že spor se týká konkrétní osoby, která v něm utrpěla konkrétní újmu. Újma může spočívat např. v tom, že jednotlivec ztrácí místo na vycházky.

Pokud jde o vývoj zmíněné kauzy, lyžařské centrum nakonec v důsledku jiných okolností vybudováno nebylo, a lokalita Mineral King se stala součástí Sequoia National Park.

Součástí rozhodnutí v případě Sierra Club v. Morton bylo také odlišné stanovisko soudce Douglase přezdívaného „Wild Bill“, které mělo významný dopad na vývoj environmentálního práva. Soudce Douglas ve svém stanovisku brojí za práva přírody, něčeho, co nemá právní subjektivitu, ale potřebuje silnou obranu.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/727/#755> Justice „Wild Bill“ Douglas, excerpt:

*The critical question of „standing“ would be simplified and also put neatly in focus if we fashioned a federal rule that allowed environmental issues to be litigated before federal agencies or federal courts in the name of the inanimate object about to be despoiled, defaced, or invaded by roads and bulldozers and where injury is the subject of public outrage. Contemporary public concern for protecting nature's ecological equilibrium should lead to the conferral of standing upon environmental objects to sue for their own preservation. This suit would therefore be more properly labeled as Mineral King v. Morton. Inanimate objects are sometimes parties in litigation. A ship has a legal personality, a fiction found useful for maritime purposes. The corporation sole – a creature of ecclesiastical law – is an acceptable adversary and large fortunes ride on its cases. The ordinary corporation is a „person“ for purposes of*

Jiným zásadním případem pro vývoj doktríny *standing* byl případ *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*.<sup>22</sup>

V tomto případě byl přijat velmi široký náhled na dotčení osobního zájmu. Přestože se zde „osobnímu dotčení“ dostalo až nadměrně extenzivního výkladu, což vedlo k tomu, že se soud od tohoto širokého náhledu následně distancoval,<sup>23</sup> jedná se o důležitý případ i precedent pro další environmentální kauzy.

V případě *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)* skupina studentů rozporovala vládou přijaté opatření, kterým byl zvýšen poplatek za převoz železného šrotu nákladními vlaky.

Žaloba byla založená na tom, že studenti byli dotčeni vlivem přírážky na přepravu železného šrotu po železnici. Negativním dopadem pro životní prostředí

---

*the adjudicatory processes, whether it represents proprietary, spiritual, aesthetic, or charitable causes. So it should be as respects valleys, alpine meadows, rivers, lakes, estuaries, beaches, ridges, groves of trees, swampland, or even air that feels the destructive pressures of modern technology and modern life. The river, for example, is the living symbol of all the life it sustains or nourishes – fish, aquatic insects, water ouzels, otter, fisher, deer, elk, bear, and all other animals, including man, who are dependent on it or who enjoy it for its sight, its sound, or its life. The river as plaintiff speaks for the ecological unit of life that is part of it. Those people who have a meaningful relation to that body of water – whether it be a fisherman, a canoeist, a zoologist, or a logger – must be able to speak for the values which the river represents and which are threatened with destruction...*

*The voice of the inanimate object, therefore, should not be stilled. That does not mean that the judiciary takes over the managerial functions from the federal agency. It merely means that before these priceless bits of Americana (such as a valley, an alpine meadow, a river, or a lake) are forever lost or are so transformed as to be reduced to the eventual rubble of our urban environment, the voice of the existing beneficiaries of these environmental wonders should be heard.*

*Perhaps they will not win. Perhaps the bulldozers of „progress“ will plow under all the aesthetic wonders of this beautiful land. That is not the present question. The sole question is, who has standing to be heard? Those who hike the Appalachian Trail into Sunfish Pond, New Jersey, and camp or sleep there, or run the Allagash in Maine, or climb the Guadalupe in West Texas, or who canoe and portage the Quetico Superior in Minnesota, certainly should have standing to defend those natural wonders before courts or agencies, though they live 3,000 miles away. Those who merely are caught up in environmental news or propaganda and flock to defend these waters or areas may be treated differently. That is why these environmental issues should be tendered by the inanimate object itself. Then there will be assurances that all of the forms of life which it represents will stand before the court – the pileated woodpecker as well as the coyote and bear, the lemmings as well as the trout in the streams. Those inarticulate members of the ecological group cannot speak. But those people who have so frequented the place as to know its values and wonders will be able to speak for the entire ecological community ...*

*That, as I see it, is the issue of „standing“ in the present case and controversy.*

<sup>22</sup> *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*, 412 U.S. 669 (1973); Scalia, Antonin, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*, In: *Suffolk University Law Review*, Vol. XVII:881, 1983, s. 890.

<sup>23</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin A. *Understanding environmental law*, Lexis Nexis, 2013, Third edition, ISBN 978-0-3271-8759-2, str.469; *Lujan v. National Wildlife Federation*, 497 U.S. 871, 889 (1990).

zde mělo být, že se sníží využívání železného šrotu převáženého zejména železniční dopravou a v důsledku toho se bude více využívat surové železo. Tím se kromě jiného navýší množství odpadu a sníží se míra recyklace.

Studenti namítali, že důsledkem uvedeného opatření bude upřednostněno pře-  
vážení surového železa. Tím pádem železo, které by se jinak vozilo nákladní vlakovou dopravou k recyklaci, skončí jako odpad. Tento odpad se objeví též kolem turistických stezek a chodníků. Zvýšené znečištění v těchto místech se dotkne osobní sféry studentů. Jednotlivci utrpí ekonomickou újmu, protože budou navýšeny ceny konečných produktů (bude se vyrábět ze surového železa, nikoliv z recyklovaného materiálu), budou omezeny jejich rekreační možnosti a dojde ke zhoršení estetické kvality života. To vše jako důsledek změn ve struktuře plateb za železniční přepravu.

Studenti dále namítali dodatečnou újmu v tom, že změnou přepravních sazeb dojde ke zvýšení znečištění ovzduší, jako důsledek změn ve struktuře dopravních prostředků.

Soud v tomto případě rozhodl, že studenti mají aktivní legitimaci k podání žaloby. Dospěl k tomu, že zde je bezprostřední souvislost mezi vládou schváleným navýšením poplatku za převoz železného odpadu k recyklaci a zvýšením používání surového železa v průmyslu, přičemž důsledkem těchto změn je navýšení odpadu v přírodě.<sup>24</sup>

Soud akceptoval argumenty studentů též v případě tvrzeného zvýšení znečištění ovzduší.

Pokud by se postoj soudu v tomto případě vykládal až do důsledku, bylo by možné tvrdit, že každý, kdo dýchá vzduch (v dané oblasti) s negativními důsledky pro své zdraví, je oprávněn podat žalobu.

Soud sice v tomto případě dospěl ke krajnímu výkladu v tom směru, že *standing* by měl každý, kdo utrpí újmu kvůli zhoršené kvalitě ovzduší zapříčiněné snížením recyklace, současně však zdůraznil, že výstupy z tohoto případu leží na samém okraji doktríny *standing*, nejsou-li již zcela mimo její hranice.

Argumentace obou uvedených případů se promítla do stávající právní úpravy, jakož i do judikatury. Významný je zejména ten závěr, že posouzení toho, zda zájem osoby na určitém sporu je dostatečný, a zda tvrzená újma je dostatečně konkrétní a bezprostřední, bude v každém případě individuální.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> [http://suffolklawreview.org/wp-content/uploads/2015/11/Scalia\\_17SuffolkULRev881.pdf](http://suffolklawreview.org/wp-content/uploads/2015/11/Scalia_17SuffolkULRev881.pdf) z článku Scalia: standing v případě SCRAP: United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures, citace 412 U.S. 669 (1973).

<sup>25</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, Understanding environmental law, 3. vydání, 2013, s. 6.

## II. Vyčerpání administrativního přezkumu

Jednou z podmínek pro úspěšné vedení sporu u soudu je naplnění požadavků administrativních nápravných prostředků. V zásadě platí, že musí být vyčerpány administrativní opravné prostředky, ledaže je zvláštní zákon upravující soudní přezkum nevyžaduje. Podle § 704 APA platí, že činnosti agentury, které jsou na základě zákona přezkoumatelné, a konečná rozhodnutí agentury, jsou předmětem soudního přezkumu, není-li na místě jiná vhodná soudní náhrada. Předběžná opatření agentury nebo postupy, které samy o sobě nejsou přezkoumatelné, podléhají přezkumu v rámci přezkumu finálního rozhodnutí agentury.

V souladu s odbornou literaturou jde tedy o podmínku vyčerpání administrativních opravných prostředků. Aby žalobce získal *standing* a mohl uplatnit nárok u soudu, musí prokázat, že byly využity všechny možnosti přezkumu rozhodnutí v rámci agentury samotné. V případě, že zákon nebo jiné opatření takový přezkum požadují, pak je jeho provedení podmínkou pro uplatnění žaloby u soudu. Na druhé straně, není-li požadavek na administrativní přezkum zákonem či jiným opatřením stanoven, pak může soud rozhodnutí přezkoumat rovnou, aniž by proběhlo odvolací řízení.<sup>26</sup>

## III. Příklad musí být zralý (*ripeness*)

Poslední podmínkou pro úspěšné uplatnění žaloby u soudu je požadavek na to, aby případ byl zralý pro soudní rozhodnutí. Prakticky je třeba, aby rozhodnutí agentury, které má být napadeno, bylo konečné. Existují-li např. variantní postupy pro konečné rozhodnutí o využití půdy, pak je třeba využít nejprve tyto variantní postupy, a teprve poté podat žalobu.<sup>27</sup>

Zralost je dána tehdy, je-li újma bezprostřední, tj. jsou např. vydána konečná povolení, podle nichž se má zastavět pozemková parcela.

K tomu platí, že není-li ukončený administrativní přezkum, případ není zralý.

## 4. Soudní přezkum na základě Administrative Procedure Act

Ve vztahu k podmínkám pro soudní přezkum je třeba odkázat na výše zmíněná ustanovení 704 a 706 federálního zákona o správním řízení (Administrative Procedure Act). APA upravuje důvody k podání žaloby a možnosti nápravy, neupravuje však jurisdikci.<sup>28</sup>

APA stanoví, že předmětem soudního přezkumu jsou rozhodnutí agentury, která jsou zákonem vymezena jako přezkoumatelná, a dále finální rozhodnutí

<sup>26</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, *Understanding environmental law*, 3. vydání, 2013, s. 7.

<sup>27</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, *Understanding environmental law*, 3. vydání, 2013, s. 8.

<sup>28</sup> Příslušnost soudu řeší 28 U.S.C. 1331 – Judiciary and Judicial Procedure.

agentury, pro která není zajištěna adekvátní náprava soudem. Dále je stanoveno, že průběžná, předběžná či procesní opatření agentury nejsou přezkoumatelná samostatně, ale jako součást finálního rozhodnutí.

Dále jsou v APA stanovena pravidla, kdy je rozhodnutí konečné, nebo kdy je přezkum vyloučen.

Pravidla pro rozhodování soudu poukazují na to, že soud hodnotí všechny otázky práva, vykládá ústavní a zákonná ustanovení a určuje jejich význam nebo účinnost.

V rozhodnutí ve věci samé může soud uložit agentuře, aby konala, pokud nekonala, nebo neodůvodněně prodlužovala rozhodnutí. Může rozhodnout o tom, že jednání agentury bylo nezákonné z toho důvodu, že zneužila diskreční pravomoc, rozhodla v rozporu s ústavními právy nebo překročila pravomoc danou zákony, nedodržela procesní požadavky nebo rozhodla na základě nepodložených faktů.

Na rozdíl od *civil suits* neupravuje APA zvláštní požadavek na předběžné upozornění o podání žaloby před jejím podáním.

Právo podat žalobu na přezkum agenturní činnosti podle APA má (každá) osoba, která utrpěla jednáním agentury újmu nebo byla jednáním agentury negativně dotčena. Výslovně je stanoveno, že soudní přezkum může být namířen proti rozhodnutí státu.<sup>29</sup>

## 5. Citizen suits provisions

Jak je zmíněno výše, koncept *citizen civil suits* má původ v anglickém common law systému. V původním konceptu však byly soudy povolány k řešení sporů mezi jednotlivci. Nebylo ani běžné, že by jednotlivec chtěl napadat (ne)činnost státu nebo chtěl bránit veřejný zájem. Rozvojem průmyslu, technologií, společenských vztahů, dopravy, globalizací se však negativní zásahy do veřejných statků začaly stupňovat, proto potřeba obrany veřejných statků ze strany veřejnosti nabyla na významu.<sup>30</sup>

Mezi hlavní okamžiky zavedení *civil suit provisions* patřilo přijetí zákona na ochranu ovzduší v roce 1970. Druhým zásadním momentem byl případ *Sierra club v. Morton*. Soud dospěl k závěru, že environmentální a estetický zájem je dostatečným zájmem jednotlivce proto, aby založil *standing*/aktivní legitimaci napadnout původce takové újmy. Environmentální a estetické hledisko bylo uznáno jako nedílná součást kvality života jako celku. Pokud se poškození těchto hodnot týká jednotlivce (omezené využívání turistických stezek, zhoršená kvalita vody

<sup>29</sup> 5 U.S. Code § 702.

<sup>30</sup> Michael D. Axline, *Environmental Citizen Suits*, Butterworth Legal Publishers, 1991, s. 1.

ke koupání nebo k využití pro rybolov, méně místa pro kempování atd.), pak je na místě využít *civil suits provisions*.<sup>31</sup>

Do diskuse nad zavedením *civil suits* přispěl prof. Sax, který tvrdil, že dokud bude rozhodování vládních agentur vyloučeno z možnosti přezkumu veřejností, vláda bude držet monopol v určování toho, v jaké míře bude průmysl ovlivňovat veřejné zájmy. Ve své polemice se ptá, zda to mají být občané, kdo bude hrát hlavní roli v určování zájmu na environmentálním směřování státu, nebo zda to má být exkluzivní záležitost profesionální byrokracie. V souladu s demokratickým směřováním země podporuje upřednostnění hlasu veřejnosti.<sup>32</sup>

Zavedení *civil suits provisions* zásadním způsobem doplnilo do té doby omezené možnosti nápravy environmentální újmy. *Civil suits provisions* jsou v současné době upraveny jak ve federálních zákonech, tak v zákonech jednotlivých států.<sup>33</sup>

#### IV. Ochrana ovzduší (*Clean air act*)

Přijetí zákona na ochranu ovzduší<sup>34</sup> bylo prvním krokem k rozšíření zakotvení občanských žalob na ochranu životního prostředí do federálních environmentálních předpisů.

Tento zákon dal poprvé možnost jednotlivcům žalovat jednotlivce za porušení zákona, za neoprávněné poškození nebo ohrožení životního prostředí nebo stát a federální agentury za nezákonný postup.

Podle federálního zákona o ochraně ovzduší v části upravující *civil suits*<sup>35</sup> je stanoveno, že každá osoba (*any person*) může svým jménem podat *civil action* a to proti každé osobě (včetně subjektů, které jsou v postavení výkonného orgánu vlády<sup>36</sup>), pokud tvrdí, že zde došlo k porušení zákonem stanovených emisních standardů, popř. jiných limitů, nebo podmínek rozhodnutí vydaných agenturou za účelem dodržování těchto limitů.

Dále je možné vznést žalobu proti výkonnému orgánu, pokud porušil povinnosti v rámci ochrany ovzduší.

Dále je možné vznést *civil action* proti každé osobě, která plánuje stavět nebo staví zařízení nebo provádí změnu zařízení vymezeného v zákoně bez potřebného povolení, nebo jestliže provoz zařízení je v rozporu s podmínkami vydaného povolení.

<sup>31</sup> Axline s. 4.

<sup>32</sup> Axline, s. 7.

<sup>33</sup> Weinberg s. 8.

<sup>34</sup> 42 U.S. Code Chapter 85 – AIR POLLUTION PREVENTION AND CONTROL.

<sup>35</sup> 42 U.S. Code § 7604.

<sup>36</sup> V textu zákona je uvedeno, že *civil action* lze podat proti U.S., vládní organizaci, agentuře, a to v rozsahu v souladu s 11. dodatkem Ústavy US.

Pro řízení bude vždy příslušný oblastní soud bez ohledu na výši sporné částky nebo občanskou příslušnost stran.

Soud může nařídit konání v souladu se zákonnými limity a může též uložit civilní pokuty. Může nařídit, aby orgán, který bezdůvodně zpozdil konání, konal.

Zákon sám stanoví výjimky nebo zvláštní postupy.<sup>37</sup>

Podmínkou pro zahájení celého procesu je to, že žalobce zašle upozornění o porušení příslušnému orgánu, státu, kde k porušení došlo, resp. každému, o kom tvrdí, že nedodržel stanovené limity nebo podmínky rozhodnutí,<sup>38</sup> a to 60 dnů před podáním žaloby.

#### V. *Ochrana vod (Clean water act)*<sup>39</sup>

Na úseku ochrany vod je právo podání civilní žaloby přiznáno každému občanu. Občanem se rozumí osoba nebo osoby, které mají na věci zájem nebo jsou či mohou být negativně dotčeny.<sup>40</sup>

Na tomto úseku jsou *civil suits* využívány nejčastěji.<sup>41</sup>

Každý občan může vlastním jménem podat žalobu proti každé osobě (včetně subjektů, které jsou v postavení výkonného orgánu vlády) pokud tvrdí, že napadené jednání je rozporu se stanovenými standardy či dalšími limity pro vypouštění odpadních vod nebo s rozhodnutím vydaným příslušným orgánem za účelem dodržování těchto standardů nebo limitů.

Jurisdikci bude mít vždy oblastní soud bez ohledu na částku nebo státní příslušnost osob. Soud může uložit povinnost plnit limity nebo standardy na úseku ochrany vod. Může též nařídit příslušnému orgánu konat a může rozhodnout o uložení civilních sankcí.

Žalobu nelze podat dříve než 60 dnů poté, co je žalobcem podáno upozornění o tvrzeném porušení na úseku ochrany vod. Upozornění je třeba podat příslušnému orgánu státu, kde k rozporu se zákonem došlo, resp. každému porušujícímu.

<sup>37</sup> The district courts of the United States shall have jurisdiction to compel (consistent with paragraph (2) of this subsection) agency action unreasonably delayed, except that an action to compel agency action referred to in section 7607(b) of this title which is unreasonably delayed may only be filed in a United States District Court within the circuit in which such action would be reviewable under section 7607(b) of this title. In any such action for unreasonable delay, notice to the entities referred to in subsection (b)(1)(A) shall be provided 180 days before commencing such action.

<sup>38</sup> Opět jsou zde určité výjimky.

<sup>39</sup> 33 U.S. Code Chapter 26 – Water pollution prevention and control.

<sup>40</sup> Clean Water Act, 33 USC 1365.

<sup>41</sup> Holly D. Doremus, Albert C. Lin, Ronald H. Rosenberg, *Environmental Policy Law*, 6th – Casebook Plus (University Casebook Series), 6th Edition, Foundation Press, 2012, s. 894.

## VI. *Environmentální odpovědnost (CERCLA – The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)*

Dalším předpisem, který se zabývá možností vstupu veřejnosti, je předpis označovaný jako CERCLA nebo Superfund.<sup>42</sup> Jedná se o předpis týkající se odpovědnosti a kompenzací na úseku životního prostředí. Předpis schválil Kongres Spojených států amerických dne 11. 12. 1980. V roce 1986 byl významně pozměněn předpisem zkráceně označovaným SARA (Superfund Amendment and the Reauthorization Act).

Hlavním smyslem CERCLA je náprava škod na životním prostředí způsobených nebezpečnými látkami. Právní úprava je založena na principu znečišťovatel platí, kdy jsou náklady za vyčištění lokality rozděleny mezi všechny odpovědné subjekty.

Díky široké federální působnosti je možné prostřednictvím této právní úpravy řešit odpovědnost za přímé vypouštění nebezpečných látek, tj. látek, které mohou ohrozit zdraví nebo životní prostředí, nebo za ohrožení způsobené vypouštěním těchto látek.<sup>43</sup>

Americká agentura pro ochranu životního prostředí<sup>44</sup> (EPA) má na základě CERCLA právo uložit subjektům odpovědným za znečištění opatření k nápravě a vyžadovat jejich spolupráci při čištění místa.

EPA, která má federální působnost, též může sama zajistit čištění, pokud potencionálně odpovědný subjekt není známý. K financování těchto aktivit je zřízen zvláštní fond.

CERCLA upravuje kromě jiného pravidla pro režim uzavřených nebo opuštěných zařízení pro nakládání s nebezpečným odpadem. Předmětná právní úprava se zabývá jak krátkodobými opatřeními k bezprostředním zásahům, tak koncepčními otázkami ve vztahu k nakládání s nebezpečnými látkami.<sup>45</sup>

Občanskou žalobu k ochraně veřejného zájmu na základě CERCLA může podat vlastním jménem kdokoli, a to proti jakékoliv osobě včetně státu, resp. agentur, pokud došlo k porušení standardů, podmínek či jiných požadavků, které upravuje CERCLA.

<sup>42</sup> 42 U.S.C. §9601 et seq. (1980).

<sup>43</sup> Jeffrey M. Gaba, *The Private Causes of Action under CERCLA: Navigating the Intersection of Sections 107(a) and 113(f)*, In: *The Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, Vol. 5, No. 1, 2015, S. 119.

<sup>44</sup> *Agentura pro ochranu životního prostředí (U.S. Environmental Protection Agency), EPA.*

<sup>45</sup> *Stručné shrnutí předpisu zde <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-comprehensive-environmental-response-compensation-and-liability-act>.*



Příslušný bude oblastní soud, a to v místě, kde k tvrzenému porušení došlo. Soud může vymáhat plnění povinnosti, může nařídit konání a může též uložit civilní sankci.

Platí zde podmínka předběžného upozornění o žalobě, a to 60 dnů před jejím podáním.

### **VII. Těžba (Mining)**

Právní řád Spojených států amerických upravuje civilní žaloby na ochranu životního prostředí též na úseku těžební činnosti.<sup>46</sup>

Každá osoba, která je zainteresovaná ve věci, nebo může být nepříznivě dotčena, může podat žalobu k zajištění souladu s podmínkami na úseku těžební činnosti.

Žalobu je možné podat též proti státu nebo konkrétnímu výkonnému orgánu, pokud došlo k porušení požadavků daných zákonem nebo podmínek rozhodnutí vydaného na jeho základě.

Příslušný bude oblastní soud, a to bez ohledu na spornou částku a státní příslušnost stran sporu. Místní příslušnost se určí podle místa, kde dochází k těžební činnosti.

Žalobu nelze podat dříve než 60 dnů poté, co bylo podáno upozornění o tom, že k porušení zákona došlo.

Soud může v rámci vydání finálního rozhodnutí nařídit úhradu nákladů řízení, a to včetně poplatků za právní služby a za účast svědků. Může nařídit též předběžné opatření.

### **VIII. Nakládání s nebezpečným odpadem (Resource Conservation and Recovery Act)<sup>47</sup>**

Smyslem zákona „Resource Conservation and Recovery Act“ (RCRA) je kontrola nebezpečného odpadu, a to v režimu „od vidlí po vidličku“. Zahrnuje regulaci vzniku odpadu, převážení, nakládání, skladování, jakož i odstraňování.

Agentura pro ochranu životního prostředí (EPA) má na tomto úseku oprávnění kontrolovat v zásadě veškerou agendu. RCRA stanoví též rámcová opatření pro management ostatního odpadu.

Podle RCRA může každá osoba vlastním jménem podat žalobu proti každé osobě včetně Spojených států amerických či vládní jednotky či agentury, pokud tvrdí, že došlo k porušení povolení, nařízení, zákazů či příkazů daných zákonem, resp. vydaných na základě zákona.

<sup>46</sup> 30 U.S.C. § 1270 Mineral lands and mining.

<sup>47</sup> 42 U.S.C. §6901 et seq. (1976), též RCRA.

Žalobu lze uplatnit vůči původci, dopravci, vlastníkovi zařízení k nakládání s odpady, jehož provoz mohl přispět nebo způsobil ohrožení zdraví nebo životního prostředí.

Jurisdikci bude mít oblastní soud v místě, kde porušení zákona nastalo, nebo vzniklo ohrožení.

Soud má právo bez ohledu na spornou částku nebo státní příslušnost stran vynutit vydání povolení, vymáhat dodržování standardů, podmínek či zákazů. Může nařídit aktivní jednání. Může též uložit civilní sankce.

Podmínkou pro žalobní postupy je včasné zaslání upozornění o porušení zákona a o připravované žalobě. Upozornění musí žalující strana zaslat v zásadě 60 dnů před uplatněním žalobních nároků u soudu.

RCRA pak stanoví výjimky, kdy civilní žaloby nelze vůbec uplatnit.

### IX. Shrnutí

*Civil suits* se výrazně odlišují od tradičního modelu sporů mezi soukromými subjekty (kde proti sobě stojí poškozený a škůdce). Podstatou *civil suit* je to, že žalobce není veden cílem získat vlastní finanční prospěch. Cílem těchto žalob je náprava stavu věcí z hlediska negativního dopadu na životní prostředí.

Z hlediska charakteristiky subjektů, které jsou oprávněny podat žalobu v režimu „*civil suits*“, je to zpravidla „každý“ nebo „každý občan“.<sup>48</sup> V některých případech je vyžadováno, aby šlo o osobu, která má v dané věci zájem nebo je negativně dotčena.

Přestože je účast veřejnosti – každé osoby – koncipována velmi široce, je tu řada podmínek, které musí žalobce naplnit, aby jeho vstup do rozhodování o věci byl úspěšný.

Kromě speciálního ustanovení o aktivní legitimaci, která je založena zvláštními environmentálními zákony, jde zejména o naplnění prvků doktríny *standing* včetně požadavků na zralost případu, vyčerpání jiných opravných prostředků atd.<sup>49</sup>

Žalovaným může být původce závadného stavu nebo ten, kdo porušil zákonná ustanovení nebo podmínky povolení, tedy znečišťovatel jako soukromý subjekt. Kromě toho lze žalovat přímo vládu, popř. konkrétní orgán, resp. vládní agenturu, jestliže z jejich strany došlo k porušení povinností, zanedbání výkonu regulační činnosti nebo k překročení kompetencí.

Žaloba je důvodná tehdy, došlo-li ze strany jednotlivce nebo státu k porušení ustanovení zákona, který zároveň zakládá aktivní legitimaci k této žalobě.

<sup>48</sup> Pojem „občan“ je pak v zásadě vykládán tak, že jde o každého, kdo je v daném případě nějak dotčen.

<sup>49</sup> Holly D. Doremus, Albert C. Lin, Ronald H. Rosenberg, *Environmental Policy Law*, 6th – Casebook Plus (University Casebook Series), 6th Edition, Foundation Press, 2012, s. 898.

U environmentálních civilních žalob nejde o bezvýjimečné postupy. Ze žalobního procesu jsou vyloučeny zejména ty postupy, kde zákony zakládají správní úvahu ze strany vlády, zda konat, a jakým způsobem. Takovou správní úvahu (diskreční rozhodování) nelze cestou *civil suits* napadnout.

Lze však napadnout případy opomenutí (kdy příslušný orgán měl konat a nekonal) nebo nezákonné jednání (kdy příslušný orgán nestanovil pravidla tak, jak zákon požaduje).

Zákony upravují další případy, které jsou vyloučené z žalobních nároků. Mohou to být např. situace, kdy jsou zahájeny jiné nápravné postupy.

Podmínkou pro podání žaloby zpravidla je zaslání předběžného oznámení o žalobě, a to 60 dnů před podáním žaloby.

Soudem příslušným pro environmentální civilní žaloby je oblastní soud podle místa, kde došlo k činnosti, která je předmětem žaloby. Soud rozhoduje jak o merit věci, tak o finančních nárocích. Může uložit *civil penalties*.

Dotčené zákony upravují též ustanovení o náhradě soudních výloh. Z hlediska vstupní úvahy jednotlivce – fyzické osoby, zda jít cestou *civil suit*, se jedná o zásadní ustanovení. V případě sporu s privátní firmou jde o nákladné a časově náročné postupy. Proto je důležité ustanovení, podle něhož soud, který vydává konečné rozhodnutí, může, pokud shledá, že je to vhodné, uložit úhradu nákladů soudního řízení včetně plateb advokátům a svědkům straně, která je ve sporu úspěšnější.<sup>50</sup>

## 6. SLAPP suits

Americký právní systém se zabývá problematikou strategických žalob proti účasti veřejnosti (*SLAPP suits* – strategic lawsuits against public participation<sup>51</sup>). Podstatou *SLAPP suits* je v zásadě obstrukční jednání, které má zabránit veřejnosti aktivně se vyjadřovat v projednávaném případě.

*SLAPP suits* jsou obvyklé zejména v oblasti environmentální a v řízeních týkajících se využití půdy. Za nejčastější *SLAPP suits* jsou považovány ty, kdy investor žaluje veřejnost, která má námitky proti developerskému projektu. Investor zde

<sup>50</sup> Lze odkázat na dlouholeté spory ohledně chemikálie C8 firmy DuPont (blíže např. zde <https://www.thenewscenter.tv/content/news/Ohio-AG-files-lawsuit-against-DuPont-and-Chemours-over-C8-contamination-473409663.html>) nebo případ kolem znečištění vodního toku v případě Woburn (The Woburn Toxic Trial Process, blíže např. zde <https://serc.carleton.edu/woburn/woburntrial-chrono.html>).

<sup>51</sup> Pojem *SLAPP suits* zavedli prof. Penelope Canan and George W. Pring of the University of Denver, viz např. See, e.g., George W. Pring, *SLAPPs: Strategic Lawsuits Against Public Participation*, 7 PACE ENvrL. L. Rn-v. 3 (1989); Penelope Canan, *The SLAPP from a Sociological Perspective*, 7 PACE ENvrL. L. REV. 23 (1989); Penelope Canan & George W. Pring, *Studying Strategic Lawsuits Against Public Participatio*

čistě účelově využije *SLAPP suit* při vědomí toho, že běžná veřejnost nebude pokračovat ve své aktivitě prostřednictvím soudního sporu.<sup>52</sup>

Počátek odborné debaty o těchto specificky zaměřených žalobách lze najít v 80. letech 20. století. V této době došlo k navýšení environmentálních aktivit, kterými byly napadány velké investiční projekty se značným negativním vlivem na stav životního prostředí.<sup>53</sup>

Podáním strategické žaloby proti účasti veřejnosti mělo dojít zejména k odrazení veřejnosti účastnit se dále procesu. Přestože žaloba nebyla úspěšná, již tím, že byla podána, znamenala časové a finanční zatížení protistrany (environmentální organizace), která se v novém procesu musela bránit např. nařčení z pomluvy.

Charakteristika *SLAPP suits* je založena na 5 prvcích. Jde o civilní žalobu založenou na nároku na finanční odškodnění (1), která je podána proti nevládní organizaci nebo jednotlivci (2). Je podána proto, že se veřejnost aktivně zapojila do procesu týkajícího se činnosti žalobce (3). Veřejnost zde hájila veřejný zájem (4). Žalobě chybí meritum, její smysl je pouze politický či ekonomický(5).<sup>54</sup>

V případě *Gordon v. Marrone*<sup>55</sup> bylo konstatováno, že smyslem *SLAPP suits* je vynutit další výdaje na obranu ve sporu, který vznikne mimo řešení věci samé. Terčem těchto žalob jsou aktivní občané nebo spolky (nevládní organizace), které v procesu hájí veřejný zájem. Žaloba nemá význam pro vysouzení finanční náhrady nebo pro konečné rozhodnutí soudu. Jejím cílem je pouze odradit aktivní veřejnost od dalšího vstupování do probíhajícího procesu a od zapojení v budoucích kauzách.

Odborná literatura odkazuje na několik důvodů, na kterých jsou *SLAPP suits* založené. Zejména jde o napadení veřejnosti proto, že šíří pomluvy nebo urážky na cti. Dalším důvodem je to, že veřejnost svým vstupem do procesu ohrožuje smluvní vztahy nebo jiné obchodní vztahy, čímž způsobuje ztrátu na zisku.<sup>56</sup>

Obranou proti *SLAPP suits* mohou být podle prof. Pringa *anti SLAPP suits*. Důvodem těchto protižalob může být porušení ústavních práv jednotlivce, porušení předpisů upravujících občanská práva nebo námitka zneužití procesu (pro podání žaloby bez příčiny, bez podstaty věci, pouze za účelem obstrukce).<sup>57</sup> Kromě toho

<sup>52</sup> Dwight H. Merriam, Jeffrey A. Benson, Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participation, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3, No. 1, 1993, s. 17.

<sup>53</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, Understanding environmental law, s. 35.

<sup>54</sup> Dwight H. Merriam, Jeffrey A. Benson, Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participation, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3, No. 1, 1993, s. 18.

<sup>55</sup> *Gordon v. Marrone*, 590 N.Y.S. 2d 649, 656 (N.Y. Sup. Ct. 1992); <https://elr.info/sites/default/files/litigation/21.21071.htm>.

<sup>56</sup> Dwight H. Merriam, Jeffrey A. Benson, Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participation, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3, No. 1, 1993, s. 26.

<sup>57</sup> Dwight H. Merriam, Jeffrey A. Benson, Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participation, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3, No. 1, 1993, s. 28.

lze využít příslušná ustanovení Civil Right Act.<sup>58</sup> Zatímco standardně jsou náklady sporu včetně advokátních poplatků hrazeny tou stranou, které vznikly, Civil Right Act umožňuje, aby soud uložil náhradu té straně, která byla ve sporu úspěšná, pokud žaloba proti ní byla založena účelově pro odrazení žalovaného dále se angažovat v případě.

Kritika *SLAPP suits* založená na degradaci významu prvního dodatku Ústavy Spojených států amerických zaručujícího svobodu projevu vyústila v aktivní konání na zákonodárné úrovni jednotlivých států.

Např. New York či Kalifornie postupně zavedly opatření proti uplatnění *SLAPP suits* – *anti-SLAPP laws*.<sup>59</sup> Kromě procesních opatření zavedly např. možnost navrácení soudních poplatků v případě, že se jednalo o obstrukční žalobu typu *SLAPP suit*.<sup>60</sup>

K úhradě nákladů žalobních stran však Dwight H. Merriam uvádí, že povinnost nahradit výdaje právního zastoupení protistrany nemusí žalobce od podání *SLAPP suit* odradit. Náklady *SLAPP suit* mohou být ve velkých developerských projektech započítány do nákladů celkové investice. Z pohledu žalobce – developera je *SLAPP suit* úspěšná tehdy, pokud touto cestou dojde k odrazení veřejnosti od další účasti na procesu.<sup>61</sup>

Debata o *SLAPP* přinesla zejména potvrzení toho, že *SLAPP suits* ohrožují prosazování veřejného zájmu, zejména na úseku rozhodování o využití území a na úseku ochrany životního prostředí.

## 7. Možnost hromadných žalob (*class action*)

V právní kultuře Spojených států amerických je tradičně zakotvena možnost tzv. hromadných žalob. Jak uvádí Balarin a Tichý, hromadné procesní prosazování soukromých práv se vyskytovalo v podstatě ve všech etapách historického vývoje.<sup>62</sup> Přitom základy moderní procesní ochrany skupinových zájmů pocházejí právě z právní kultury Spojených států amerických. Již v roce 1842 zde byla přijata pravidla pro *class action* v rámci Federal Equity Rules (Equity Rule 48). Postupným

<sup>58</sup> 42 U.S.C. § 1988.

<sup>59</sup> Dwight H. Merriam, Jeffrey A. Benson, Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participation, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3, No. 1, 1993, s. 34; <https://cldc.org/slapp-suits/>.

<sup>60</sup> <https://cldc.org/slapp-suits/>; Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, Understanding environmental law, s. 35

<sup>61</sup> Dwight H. Merriam, Jeffrey A. Benson, Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participation, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3, No. 1, 1993, s. 33.

<sup>62</sup> Balarin, Jan, Tichý, Luboš, Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost? (Návrh právní úpravy a jeho odůvodnění), publikováno: 22.03.2013, dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kolektivni-ochrana-procesnich-prav-v-cr-sen-ci-skutecnost-navrh-pravni-upravy-a-jeho-oduvodneni>, citováno 28. 12. 2018.

vývojem se *class action* stala součástí Federal Rules of Civil Procedure (Rule 23). V roce 1966 došlo k zásadní přeměně těchto pravidel a bylo zakotveno moderní pojetí americké *class action*,<sup>63</sup> které se stalo základem pro odbornou debatu při přijímání právních úprav hromadných žalob dalšími státy. Jedním z podnětů pro radikální úpravu *class action* v 60. letech 20. století byla aktivní činnost a využívání tohoto nástroje ze strany občanskoprávních a environmentálních hnutí.<sup>64</sup>

Podstatou *class action* je to, že jde o spor, kde proti sobě nestojí dvě individuální strany, jak je v soudním sporu běžné. V případě hromadné žaloby uplatňuje žalobce nároky jménem skupiny lidí (každý jednotlivě přináší vlastní nárok – požadavek na náhradu způsobené újmy, přičemž nároky mají shodnou podstatu a byly způsobeny tímž žalovaným), kteří zpravidla nejsou osobně u soudu přítomni, dokonce nemusí být předem v plném počtu známi.

Koncept *class action*, ať již ve formě opt-out nebo opt-in je v posledních dvou desetiletích předmětem zájmu též na evropské úrovni, a to zejména s ohledem na hájení zájmů spotřebitelů.<sup>65</sup>

*Class action* je proces využitelný pro řešení rozsáhlých škod na životním prostředí, kde je dotčena řada subjektů od vlastníků zdevastovaných ploch po jednotlivce, kteří využívali znečištěný prostor pro své obchodní či rekreační zájmy. Podání hromadné žaloby bylo využito např. ve dvou velkých ekologických katastrofách – při havárii ropné plošiny Deepwater Horizon, která se potopila v dubnu 2010 při vrtání v Mexickém zálivu a po ztroskotání tankeru Exxon Valdez u aljašského přístavu Valdez v roce 1989.

<sup>63</sup> Moderní USA *class action* je založena na principu opt-out. Tj. v zásadě platí, že řízení je vedeno všemi členy skupiny dotčených osob, pokud neprojeví vůli se řízení neúčastnit. Přitom platí, že pokud se rozhodnou vystoupit z hromadné žaloby, není omezena jejich možnost vést řízení individuálně. Ve variantě opt-in se účastní pouze ti členové skupiny poškozených, kteří se k účasti ve stanovené lhůtě přihlásí. Blíže viz Balarin, Jan, Tichý, Luboš, Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost? (Návrh právní úpravy a jeho odůvodnění), publikováno: 22.03.2013, dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kolektivni-ochrana-procesnich-prav-v-cr-sen-ci-skutecnost-navrh-pravni-upravy-a-jeho-oduvodneni>, citováno 28. 12. 2018.

<sup>64</sup> Viz [https://www.law.cornell.edu/wex/class\\_action](https://www.law.cornell.edu/wex/class_action), cit. 28. 12. 2018.

<sup>65</sup> Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES ze dne 23. dubna 2009 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů, zpráva „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivnímu odškodnění“ (2011/2089(INI) vydaná Evropským parlamentem dne 12. ledna 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0012+0+DOC+XML+V0//CS>.

Doporučení Komise ze dne 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie (2013/396/EU), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013H0396>; v České republice usnesení vlády č. 210 ze dne 4. dubna 2018 o schválení návrhu věcného záměru zákona o hromadných žalobách.

V Oregonu byl aktuálně řešený případ znečištění životního prostředí podél železniční trati spojující stát Washington a Oregon. Důvodem hromadné žaloby bylo znečištění způsobené uhlím a uhelným prachem přepadávajícím z nákladních vagonů. Docházelo ke změně složení půdy podél trati a znečišťování sousedících vodních ploch. Tím bylo sníženo rekreační využití ploch a dále byla ohrožena kvalita životního prostředí v daném místě. Došlo ke změně složení vody a půdy a tím také ke změně podmínek pro život rostlin a živočichů. Žalobce v tomto sporu vysoudil finance na nápravu újmy na životním prostředím a také dosáhl toho, že dopravce musel snížit množství uhlí na jeden vagon a doplnit vagóny krycí plachtou zabraňující úniku uhlí a prachu.

## 8. Závěrečné poznámky ve vztahu k právní úpravě České republiky

Nástroje upravené právním řádem Spojených států amerických, které lze využít na úseku environmentálního soudnictví, jsou významným zdrojem inspirace pro aktivní konání ve prospěch ochrany životního prostředí. Je zřejmé, že nelze bez dalšího poměřovat právní úpravu založenou na principech common law s kontinentálním systémem. Smyslem odborné debaty o možnostech veřejnosti vystupovat aktivně k ochraně veřejného zájmu je však opakované hledání optimálního naplnění principu udržitelného rozvoje. Ve vazbě na klimatické změny a další globální problémy, resp. jejich důsledky pro každodenní život lidí je zjevné, že jde o otázku, která stále nabývá na významu.

Soudní přezkum na úseku ochrany životního prostředí v České republice představuje zvláště významný prvek. Jde o poslední možnost kontroly administrativních procesů, které jsou pro právo životního prostředí typické. Vzhledem k převážně veřejnoprávní povaze práva životního prostředí bude zpravidla využito správní soudnictví upravené zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Jelikož se negativní dopady na životní prostředí mohou týkat jednotlivců též v soukromoprávní rovině, připadá v úvahu využití civilního soudnictví (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).<sup>66</sup>

Při zkoumání jednotlivých žalob v civilním soudnictví<sup>67</sup> nebo žalob na úseku správního soudnictví<sup>68</sup> je patrné, že neexistuje zvláštní úprava pro žaloby dotýkající se poškození či znečištění životního prostředí. Pro každý žalobní nárok bude

<sup>66</sup> Jančářová, Ilona a kol. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 715 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. 531. s. 306.

<sup>67</sup> Podrobněji viz Jančářová, Ilona a kol. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 715 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. 531. s. 320 a 322.

<sup>68</sup> Podrobněji viz Jančářová, Ilona a kol. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 715 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. 531. s. 324 a násl.

třeba individuálně zkoumat, zda je založena aktivní žalobní legitimace k uplatnění nároku u soudu. V civilních věcech bude žalobní legitimace vycházet z existence uplatňovaného práva (např. v sousedském sporu dotčení imisemi nad míru přiměřenou poměrům), ve správním soudnictví bude aktivní legitimace zpravidla navazovat na účastenství ve správním řízení.

Limity ochrany veřejného zájmu – životního prostředí ze strany veřejnosti (jednotlivců nebo nevládních organizací) lze spatřovat zejména v tom, že ochrana je fakticky omezena na oblast správního soudnictví. Lze tedy požadovat přezkum rozhodnutí správních orgánů, ale nelze zpravidla žalovat přímo původce znečištění. V právní úpravě ČR není bezprostředně a jednoznačně upravena možnost veřejnosti podat úspěšnou žalobu ve veřejném zájmu – k ochraně životního prostředí, tj. takovou žalobu, která by byla založena pouze na rozporu vydaného povolení se zákonem a s tím souvisejícím poškozením životního prostředí.<sup>69</sup>

Přitom je třeba odkázat na ustanovení § 66 soudního řádu správního, které zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu přiznává. Žalobu je oprávněn podat (za splnění stanovených podmínek) správní orgán, nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv. Podle ustanovení § 66 odst. 4 soudního řádu správního je žalobu oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně světuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Toto ustanovení však zatím není generálně naplněno.

Právní řád České republiky neupravuje výslovně obdobu *civil suits*, tedy občanskou žalobu k ochraně veřejného zájmu, k níž by byl aktivně legitimován v zásadě každý, kdo je ochoten chránit touto cestou životní prostředí. Přestože neexistuje výslovné ustanovení, česká judikatura postupným vývojem vytváří prostředí příznivější pro podávání žalob ve prospěch ochrany životního prostředí, resp. umožňuje v rámci žalob ve správním soudnictví napravovat též negativní dopady na životní prostředí.<sup>70</sup>

Pokud jde o ustanovení srovnatelná se *SLAPP suits*, resp. *anti SLAPP suits*, v České republice se zatím neobjevily pravidelně využívané formy strategicky koncipovaných žalob proti účasti veřejnosti, které by vyvolaly potřebu odborné debaty, natož zvláštní právní úpravy za účelem zajištění účinné účasti veřejnosti.

<sup>69</sup> Pavel Černý, Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?, In: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, Sborník z mezinárodní konference, Zelený kruh, 2008, s. 9, dostupné z: [http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/sbornik-limity-soudni-ochrany\\_web.pdf](http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/sbornik-limity-soudni-ochrany_web.pdf).

<sup>70</sup> Pavel Černý, Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?, In: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, Sborník z mezinárodní konference, Zelený kruh, 2008, s. 11, dostupné z: [http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/sbornik-limity-soudni-ochrany\\_web.pdf](http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/sbornik-limity-soudni-ochrany_web.pdf).



Řešení by bylo třeba hledat v rovině obecných pravidel pro správní řízení, resp. pro správní soudnictví.

Pokud jde o koncept kolektivní ochrany práv, Česká republika je v současné době na cestě k přijetí zákona o hromadných žalobách.<sup>71</sup> Využitelnost pro ochranu životního prostředí bude významná zejména v případech většího záboru půdy (který se dotkne více subjektů) pro rozvojové a průmyslové účely, ale také v případech plošného znečištění životního prostředí v důsledku ekologické havárie.

I když některé zkušenosti ze zahraničí ukazují, že jedinci v kontinentálním právním systému mohou být vůči hromadným žalobám opatrní,<sup>72</sup> je otázkou dalšího vývoje, v jaké míře bude tento nástroj v Evropě využíván.

Závěrem si dovoluji konstatovat, že komentované nástroje environmentální jurisdikce Spojených států amerických považuji za účinné nástroje ochrany životního prostředí. Jednoznačnost právní úpravy a tradice common law systému jsou nakloněny aktivním občanům a vytvářejí vhodný prostor pro uplatnění práv soukromých i veřejných. S ohledem na ekonomickou stránku věci v otázce nákladů soudního řízení je to i kus odvahy, který musí stát na začátku soudního sporu.

Kontinentální systém působí na první pohled opatrněji. Ale i v tomto opatrném přístupu je konkrétně v České republice patrné, že soudy nalézající právo uznávají ochranu životního prostředí jako veřejný zájem a jejich hlas je stále silnější. Podobně jako se účast veřejnosti stala součástí environmentálních předpisů,<sup>73</sup> tak je možné doufat, že soudní přezkum neoprávněného zásahu do veřejného zájmu, jakož i hromadné žaloby nabere správný vítr do plachet.

Dovolím si volně doplněný výtah ze slov soudce „Wild Billa“ Douglase: „*Ti lidé, kteří mají smysluplný vztah k vodě, přírodě, půdě, ať jsou to rybáři, turisté, zoologové nebo těžaři, ať mají možnost mluvit ve prospěch hodnot, které uznávají či využívají, a které jsou ohroženy lidskou činností. Zvířata, ptáci, louky nemohou mluvit, ale tito lidé, kteří často navštěvovali dotčené místo, aby poznali jeho hodnoty a záznaky, budou schopni mluvit za celou ekologickou komunitu...*“

<sup>71</sup> Usnesení vlády č. 210 ze dne 4. dubna 2018 o schválení návrhu věcného záměru zákona o hromadných žalobách.

<sup>72</sup> Z příspěvku prezentovaného na konferenci Akademie věd – Ústavu státu a práva – Efficient collective redress mechanisms in Visegrad 4 countries: an achievable target? (23.11.2018 v Praze) ze strany maďarského zástupce: Kiss Csaba (EMLA Hungary, <http://emla.hu>), Public interest environmental law office as consolidator, not just requester of judicial reviews on administrative municipal decision. V rámci prezentace zaznělo, že v několika otevřených sporech, kdy je ekologicky škodlivou činností ohroženo několik desítek domácností, pouze pár jednotlivců využilo nabídky zapojení do hromadné žaloby.

<sup>73</sup> Zde tedy s odkazem na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, resp. jeho novelizaci, která s účinností od 1. 1. 2018 významně účast veřejnosti omezila.

**Seznam použité literatury**

- Balarin, Jan, Tichý, Luboš, Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost? (Návrh právní úpravy a jeho odůvodnění), publikováno: 22. 03. 2013, dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kolektivni-ochrana-procesnich-prav-v-cr-sen-ci-skutecnost-navrh-pravni-upravy-a-jeho-oduvodneni>, citováno 28. 12. 2018.
- Dwight H. Merriam, Jeffrey A. Benson, Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participation, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3, No. 1, 1993, s. 17-36.
- Holly D. Doremus, Albert C. Lin, Ronald H. Rosenberg, Environmental Policy Law, 6th – CasebookPlus (University Casebook Series), 6th Edition, Foundation Press, 2012, ISBN-13: 978-1642428650.
- Jančářová, Ilona a kol. Právo životního prostředí: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 715 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. 531, ISBN 978-80-210-8366-0.
- Jeffrey M. Gaba, The Private Causes of Action under CERCLA: Navigating the Intersection of Sections 107(a) and 113(f), In: The Michigan Journal of Environmental & Administrative Law, Vol. 5, No. 1, 2015, s. 117-168; dostupné z: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.cz/&httpsredir=1&article=1045&context=mjeal>
- Michael D. Axline, Environmental Citizen Suits, Butterworth Legal Publishers, 1991, 390 s., ISBN 0-88063-391-3.
- Pavel Černý, Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?, In: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, Sborník z mezinárodní konference, Zelený kruh, 2008, s. 8-12, ISBN: 978-80-903968-2-1, dostupné z: [http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/sbornik-limity-soudni-ochrany\\_web.pdf](http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/sbornik-limity-soudni-ochrany_web.pdf).
- Scalia, Antonin, The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers, In: Suffolk University Law Review, Vol. XVII:881, 1983, s. 881-899.
- Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, Understanding environmental law, 3. vydání, 2013, ISBN 978-0-7698-5495-3.

**Internetové zdroje:**

<http://federalpracticemanual.org/chapter3/section1>

**Klíčová slova:**

soudní ochrana životního prostředí, environmentální právo USA, občanské žaloby

**O autorce:**

*Autorka je absolventka PFUK v Praze, držitelka Fulbrightova stipendia, členka České společnosti pro právo životního prostředí.*

## THE FOUR ADVANTAGES OF US ENVIRONMENTAL LAW PRACTICE

### Abstract

American law includes several elements to support environmental protection through the judicial review. Based on the doctrine of *standing*, the basic condition for the judicial review is the existence of the right of action. The plaintiff must show that she or he is within the zone of interest the statute aims to protect, and threatened with actual injury.<sup>74</sup> The economic injury is not required.

Environmental law practice is based on administrative law provisions. This implies the importance of the judicial review of administrative decisions. The main US federal administrative law is the Administrative Procedure Act. This act provides standards for the judicial review of administrative acts.

US environmental law provides special provisions – *civil suits provisions* which enables anyone (a person, a citizen or NGO) to claim the environmental protection.

Professional groups in the United States have been several decades discussing the so-called strategic lawsuits against the public participation in environmental or other processes. As a result of the practical misuse of actions to discourage the public from participating and on the basis of professional debate, state measures have been taken to prevent such strategic actions.

The United States of America is a country where the class action is traditionally used. Through the class action, it is possible to combine the claims of many individuals. They could defend their rights together against one (or more) polluter. The extent of environmental damage can far outweigh the individual's interest and ability to defend the individual right, so the class action is the reasonable way how to protect the right.

The following paper reviews the above-mentioned possibilities of the environmental protection. American experience can be a good challenge and inspiration for the Czech Republic.

### Key words:

judicial review, US environmental law, civil suits



<sup>74</sup> Weinberg, Philip, Reilly, Kevin, *Understanding environmental law*, 3. vydání, 2013, s. 5.

## ÚZEMNÍ PLÁN JAKO NÁSTROJ PRO ADAPTACI NA ZMĚNY KLIMATU

*JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.*

### 1. Úvodem

Léto 2018 bylo extrémně suché a titulky novin plnily články zmiňující souvislost sucha a klimatických změn. Klimatické změny, které pocítujeme např. na extrémních výkyvech počasí, se přes výraznou skepsi české společnosti ovlivněné názory bývalého prezidenta ČR V. Klause staly součástí běžného slovníku. Počasí se za posledních několik desítek let proměnilo – dochází k výrazným změnám v jednotlivých ročních obdobích (např. méně sněhu v zimě, rychlejší nástup horkých dní na jaře, extrémní střídání teplot během dne),<sup>1</sup> změny počasí jsou extrémnější. Letní horka a sucha jsou problematické nejen v krajině, ale také ve městech.

Města kromě toho, že jsou vůči dopadům klimatických změn méně odolná, také významným způsobem ke změně klimatu přispívají. Přestože pokrývají pouze necelé 2% zemského povrchu, spotřebovávají až 80% světové energie a produkuje více než 60% celkových emisí oxidu uhličitého a zásadní množství dalších skleníkových plynů.<sup>2</sup> Změny klimatu budou lidská sídla čím dál citelněji zasahovat a bude tedy nutné, aby se města snažila ke změně klimatu co nejméně přispívat, ale také aby byla na změny klimatu připravena vhodnou adaptační strategií. Tento příspěvek se zaměřuje právě na otázku adaptace sídel na klimatické změny.

Česká republika přijala v roce 2015 *Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR*.<sup>3</sup> Tato národní adaptační strategie se věnuje také urbanizované krajině a navrhuje opatření pro adaptaci sídel na změny klimatu. Jako jedno z nejdůležitějších adaptačních opatření je uváděno **vytváření funkčně propojených systémů sídelní zeleně** zahrnující nejen prvky vegetace, ale také vodní plochy. Klíčovým nástrojem je přitom územní plán, který závazně stanoví podmínky

<sup>1</sup> Pro podrobné vysvětlení podstaty globálních změn klimatu a jejich dopadů v českém jazyce doporučuji především následující publikace: MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. 2. vydání. Praha: Karolinum, 2015. NOVÁČEK, Pavel. *Udržitelný rozvoj*. 2. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2011. NATR, Lubomír. *Rozvoj trvale neudržitelný*. Praha: Karolinum, 2006. NATR, Lubomír. *Příroda, nebo člověk? Služby ekosystémů*. Praha: Karolinum, 2011.

<sup>2</sup> Viz The World Bank. *Cities and Climate Change: An Urgent Agenda*. Washington: World Bank, 2010. s. 15. Publikace je ke stažení na < <http://siteresources.worldbank.org/INTUWM/Resources/340232-1205330656272/CitiesandClimateChange.pdf>>.

<sup>3</sup> Komplexní přehled koncepčních nástrojů v oblasti adaptace na klimatické změny přináší ve svém příspěvku A. Brtková. BRŤKOVÁ, Adéla. Koncepční nástroje v oblasti adaptace na klimatické změny. In DAMOHORSKÝ, Milan; FRANKOVÁ, Martina; SOBOTKA, Michal (eds.). *Půda, voda a krajina. Adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017. s. 7-19.

pro využití území a představuje „jedinou příležitost zabývat se celým zastavěným územím sídla v jeho základních územních souvislostech a vztazích, včetně možnosti zohlednit vazby sídla a navazující krajiny.“<sup>4</sup> Územní plán je svým způsobem super-plán, na který navazují další koncepce a je nutno z něj vycházet při rozhodování o území. Pokud se v územním plánu nepoloží základ pro funkčně propojený systém zeleně (v zastavěném území i mimo něj), žádný jiný nástroj tento deficit nezhojí.<sup>5</sup>

Cílem tohoto příspěvku je identifikovat a rozebrat některé problémy a výzvy vyplývající ze současné právní úpravy a praxe územního plánování, které brání efektivnímu využití územního plánu jako nutného základu pro přijímání adaptačních opatření promítajících se do území, včetně ochrany a rozvíjení systému sídelní a navazující krajinné zeleně.

Jako jeden z problémů příspěvek rozebírá absenci samostatné kategorie ploch zeleně v katalogu ploch s rozdílným způsobem využití. Některé hodnotné části krajiny je vlivem toho obtížné chránit před zastavěním, protože jsou součástí ploch, kde funkce zeleně není hlavní, ale pouze doplňkovou funkcí dané plochy. Tlaky na nové zastavitelné plochy nebo stavební využití volného prostoru v již zastavěném území jsou přítom obrovské. Vytváří je nejen developéři, ale i drobní vlastníci, kteří se nechtějí smířit s tím, že právě jejich pozemek bude nezastavitelný, nebo navíc ještě přístupný veřejnosti. K takovým střetům dochází v České republice poměrně často,<sup>6</sup> protože veřejná zeleň jakožto druh veřejného prostranství může vznikat také na pozemcích ve vlastnictví soukromých osob. Praxi si však komplikují svým přístupem také samotné obce, resp. jejich politická vedení – lukrativní pozemky ve vlastnictví obce, které by případně byly vhodné pro založení zelených pásů, jsou prodávány developerům. Veřejná prostranství pak je nutné zakládat na soukromých pozemcích.

Pokud ale veřejná prostranství, včetně veřejně přístupné zeleně, vznikají na pozemcích soukromých osob, je třeba si uvědomit, že tímto dochází k zásahu do vlastnického práva, který je za určitých podmínek přípustný (vždyť čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod zavádí tzv. sociální funkci vlastnictví), ale klade tím pádem zvýšené nároky na obce, které musí veřejný zájem na vzni-

<sup>4</sup> MACKOVIČ, Vladimír. Plochy zeleně v územním plánu. In *Urbanismus a územní rozvoj* roč. XVI, č. 4/2013, s. 48.

<sup>5</sup> K významu zeleně pro klima města srov. POKORNÝ, Jan; HESSLEROVÁ, Petra; JIRKA, Vladimír; HURYNA, Hanna; SEJÁK, Josef. Význam zeleně pro klima města a možnosti využití termálních dat v městském prostředí. In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 1/2018, s. 26-37. LEHNERT, Michal; GELETIČ, Jan. Místní klimatické zóny a jejich význam ve městech České republiky. In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 2/2017, s. 9-16.

<sup>6</sup> Srov. příspěvek Karla Černína k veřejným prostranstvím, kde odkazuje na řadu soudních sporů vedených vlastníky pozemků, které jsou veřejným prostranstvím. ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, *terra incognita*. In *Právník*, č. 10/2016, s. 803-817.

ku nové nezastavitelné plochy náležitě odůvodnit. Právě klimatické změny, jejich dopady na život ve městě a potřeba se těmto změnám náležitě přizpůsobit přináší novou dimenzi veřejného zájmu na vytvoření funkčně propojeného systému zeleně v zastavěném území obcí i mimo něj. Adaptace na klimatické změny, kterou české obce a města teprve objevují, bude postupně nabývat na významu. Mohla by poskytnout další potřebný argument pro vytváření souvislého a funkčně propojeného systému zeleně na území každé obce či města, protože adaptace na klimatické změny je z pohledu práva veřejným zájmem.

## 2. Adaptace sídel na klimatické změny

Statistiky ukazují, že tři čtvrtiny (75%) obyvatel EU žijí ve městech. Podobná statistika platí i pro Českou republiku, která má celkem 6258 obcí, z toho je 604 měst,<sup>7</sup> v nichž žije víc jak 70% obyvatel ČR.<sup>8</sup> Klimatické změny a jejich dopady na lidská sídla představují velkou výzvu pro politické vedení obcí a měst. Důležitost adekvátní reakce na přicházející klimatické změny a jejich dopady na lidská sídla se projevila v roce 2008 ve vzniku *Paktu starostů a primátorů*<sup>9</sup> (*Covenant of Mayors*), který vzešel z iniciativy Evropské komise. Pakt sdružuje zástupce místních samospráv, které se dobrovolně zavázaly snížit emise CO<sub>2</sub> o 20% do roku 2020. V roce 2014 vznikla po vzoru Paktu starostů a primátorů iniciativa pro oblast adaptace na klimatické změny (tzv. *Mayors Adapt*) se záměrem plnit na území města či obce cíle EU v oblasti klimatu a energetiky, konkrétně nejnoveji snížit do roku 2030 emise CO<sub>2</sub> aspoň o 40% a přijmout integrovaný přístup ke zmírnění klimatických změn a adaptaci na ně.<sup>10</sup>

Původně se v oblasti boje proti klimatickým změnám počítalo pouze s mitigačním přístupem, čili s opatřeními na zmírnění dopadů klimatických změn. Když ale EU v roce 2013 přijala Strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu, došlo ke změně i v rámci Paktu starostů a primátorů, který od roku 2015 prosazuje integrovaný přístup ke změnám klimatu – vedle mitigace jsou důležitá také opat-

<sup>7</sup> Statistické údaje o počtu obcí a měst byly převzaty z veřejně dostupných údajů Českého statistického úřadu k 1. 1. 2017. Dostupné na <<https://www.czso.cz/documents/10180/46186417/32019917003.pdf/adf9352e-fba9-40f1-87fd-f59530802fc4?version=1.0>>.

<sup>8</sup> FRELICH, Jiří. V českých městech žijí skoro tři čtvrtiny obyvatelstva. In *Statistika & My*, č. 04/2012, s. 26-27. Dostupné na [https://www.czso.cz/documents/10180/20555415/1804120426\\_27.pdf/d216b1ce-ec0d-48c5-bff1-7124f5a925a7?version=1.0](https://www.czso.cz/documents/10180/20555415/1804120426_27.pdf/d216b1ce-ec0d-48c5-bff1-7124f5a925a7?version=1.0)

<sup>9</sup> Blíže k této iniciativě viz BRŤKOVÁ, Adéla. Koncepční nástroje v oblasti adaptace na klimatické změny. In DAMOHORSKÝ, Milan; FRANKOVÁ, Martina; SOBOTKA, Michal (eds.). *Půda, voda a krajina. Adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017. s. 15-16.

<sup>10</sup> Původní závazek zněl snížit emise oxidu uhličitého (CO<sub>2</sub>) o 20% do roku 2020.

ření adaptační. Integrovaná iniciativa od té doby nese nový název – *Pakt starostů a primátorů v oblasti klimatu a energetiky*<sup>11</sup> (dále jen „pakt“).

Pakt měl ke dni 1. 12. 2018 celkem 7755 signatářů ze všech zemí EU. Za Českou republiku se k paktu připojilo doposud celkem 11 měst (Brno, Chrudim, Hlinsko, Jeseník, Liberec, Litoměřice, Lkáň, Mezilesí, Ostrava, Písek a Praha).<sup>12</sup> Města a obce, které přijmou politický závazek paktu, mají za úkol během prvních dvou let od rozhodnutí zastupitelstva 1) připravit základní inventuru emisí a posoudit rizika a zranitelná místa v oblasti změny klimatu, která pak 2) promítnou do akčního plánu pro udržitelné zdroje energie a boj proti změně klimatu (tzv. SECAP)<sup>13</sup> a do dalších strategických dokumentů. Akční plán SECAP je schvalován zastupitelstvem. Jeho naplňování je třeba monitorovat a každé dva roky o tom podávat zprávu. Veškeré dokumenty (akční plány SECAP i monitorovací zprávy) jsou dostupné na webových stránkách paktu citovaných výše. Vzhledem k tomu, že požadavek na začlenění adaptačních opatření byly do paktu začleněny až později, mají obce a města, která jsou signatáři paktu, možnost je začlenit přímo do akčního plánu SECAP, nebo zpracovat samostatný dokument.

Důležitým východiskem pro české obce a města při plánování adaptačních opatření je již zmiňovaná *Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR* (dále jen „Adaptační strategie ČR“), která byla vládou ČR schválena v říjnu 2015.<sup>14</sup> Adaptační strategie ČR navazuje na strategické dokumenty EU (Adaptační strategie EU)<sup>15</sup> i na mezinárodní adaptační rámec tvořený *Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu a Pařížskou dohodou*. Adaptační strategie ČR definuje deset prioritních oblastí, včetně prioritní oblasti urbanizovaná krajina a zdůvodňuje, proč jsou adaptační opatření v urbanizované krajině třeba:

*„V sídelní krajině se vyvinulo specifické prostředí vysoce citlivé vůči změně klimatických podmínek, protože se tato území vyznačují nízkou ekologickou stabilitou, a tedy i nízkou přirozenou adaptační schopností na tuto změnu (tepelné ostrovy měst). Velký podíl zpevněných ploch ovlivňuje celkové mikroklíma území a způsobuje přehřívání povrchů, vyšší teploty vzduchu, zvýšenou výparnost, rychlý odtok srážkových vod, prašnost atd. Prognózy postupné změny klimatu v České republice*

<sup>11</sup> Angl. *Covenant of Mayors for Climate and Energy*. Webové stránky v češtině viz <<http://www.pakt-starostuaprimatoru.eu/>>.

<sup>12</sup> Progres jednotlivých měst a obcí v plnění závazků vyplývajících z Paktu starostů a primátorů v oblasti klimatu a energetiky je možné najít pod ikonou „Můj pakt“ na webové hlavní stránce paktu.

<sup>13</sup> SECAP je zkratkou pro anglický název tohoto dokumentu *Sustainable Energy and Climate Action Plan*.

<sup>14</sup> Usnesení Vlády České republiky ze dne 26. října 2015 č. 861 o Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách České republiky.

<sup>15</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. *Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu*. COM(2013) 216 final.



obecně naznačují změny průběhu počasí během celého roku. Hovoří zejména o významně častějším (extrémním) střídání období vysokých teplot a nízkého srážkového úhrnu s obdobími s vysokým srážkovým úhrnem za krátké období (v letním období). Uvedené změny (směrem k extrémním výkyvům) budou mít v sídelním prostředí (a to zejména ve velkých městech) zcela zásadní dopad na kvalitu života související především s dostupností a kvalitou vody ...<sup>16</sup>

Adaptační strategie ČR stanovuje pro adaptaci urbanizované krajiny jako základní cíl zvýšení odolnosti lidských sídel a jejich schopnosti adaptovat se na změny klimatu a uvádí, že „v zájmu naplnění tohoto cíle je třeba zajistit udržitelné hospodaření s vodou (zasakování či využívání srážkových vod, úsporná opatření) a funkční propojení ploch s převažujícími přírodními složkami tvořící systém sídelní zeleně. Současně je třeba podporovat celkovou variabilitu urbanizovaných území a různorodosti jednotlivých typů lidských sídel. Důležitou roli přitom budou hrát vodní a vegetační plochy a prvky, protože mohou významně ovlivňovat sídelní mikroklima a snižovat teplotu ve městech.“<sup>17</sup>

Jak je patrné z výše uvedeného, adaptace měst a obcí na probíhající změnu klimatu nebude možná bez funkčního systému sídelní zeleně. Konkrétní opatření, která Adaptační strategie ČR ve vztahu k vytvoření funkčního systému sídelní zeleně navrhuje, jsou následující:

- Upřesnit požadavky na vymezení a ochranu systému sídelní zeleně vyplývající z právních předpisů a zajistit navazující metodickou a odbornou podporu.
- Zvýšit podíl a funkční kvalitu dostupných ploch zeleně a vodních ploch ve vztahu k počtu a hustotě obyvatel.
- Revitalizovat stávající a realizovat nová funkční propojení existujících ploch zeleně, zvýšit podíl přírodně blízkých postupů a metod při revitalizaci a zakládání ploch zeleně s ohledem na jejich udržitelnost, pro výsadby v městském prostředí volit vhodný sortiment rostlin.
- Zvýšit počet realizovaných ploch a prvků zeleně na vodorovných i svislých konstrukcích (střešní zahrady, popínavé rostliny na konstrukcích), přičemž za přínosné lze považovat takové prvky zeleně, které mohou být odkázány výhradně na atmosférické srážky (např. extenzivní zelené střechy), případně u kterých jsou při významném adaptačním efektu minimalizovány nároky na umělé zavlažování.
- Zajistit odpovídající správu systému sídelní zeleně včetně efektivní údržby a důsledně využívat nástrojů managementu zeleně.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách České republiky, s. 44.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 45.

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 47.

### 3. Mají obce povinnost realizovat opatření k adaptaci na změny klimatu?

Pokud se má tento příspěvek zabývat právními aspekty adaptace obcí na změny klimatu, nutně narazíme na otázku, zda obce mají právně zakotvenou povinnost podílet se na zmírňování dopadů klimatických změn.<sup>19</sup> Klimatické změny představují pro mnohé abstraktní a vzdálený problém, ale jejich dopady pocítujeme lokálně – každý z nás tam, kde bydlíme, kde pracujeme nebo tam, kde se zrovna nacházíme.<sup>20</sup>

Jednoznačnou a výslovnou odpověď na otázku právní povinnosti obcí realizovat adaptační opatření v platné legislativě nenalezneme, ale je možné ji dovodit z více zdrojů. Povinnost státu zmírňovat dopady klimatických změn a přijímat adaptační opatření, která pomohou společnosti vyrovnat se s negativními dopady klimatických změn, vyplývají přímo z Ústavy České republiky. Jde o ústavněprávní povinnost státu chránit životní prostředí, která navazuje na mezinárodní závazky ČR,<sup>21</sup> ale také na povinnosti vyplývající pro Českou republiku z členství v EU.<sup>22</sup>

Povinnost chránit životní prostředí může stát delegovat na další subjekty,<sup>23</sup> včetně obcí, které se podílejí na výkonu státní správy, a obce ji musí vést při své rozhodovací praxi v patrnosti.<sup>24</sup> Jak uvádí T. Snopková v předmluvě k publikaci *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, je role obcí v ochraně životního prostředí „zcela zásadní. Jsou to právě obce, které vykonávají největší podíl

<sup>19</sup> Otázka povinnosti obcí učinit opatření k adaptaci na klimatické změny je předmětu zájmu také v zahraničí. Viz např. článek Maxine Burkett z William S. Richardson School of Law, University of Hawaii. BURKETT, Maxine. Duty and Breach in an Era of Uncertainty: Local Government Liability for Failure to Adapt to Climate Change. In *George Mason Law Review*, vol. 20, no. 775, 2013, s. 775-802.

<sup>20</sup> MEASHAM, Thomas G.; PRESTON, Benjamin L.; SMITH, Timothy F.; BROOKE, Cassandra; GORDDARD, Russell; WITHYCOMBE, Geoff; MORRISON, Craig. Adapting to climate change through local municipal planning: barriers and challenges. In *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*. Roč. 16, č. 8/2011, s. 890.

<sup>21</sup> Viz čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Jde např. o Evropskou úmluvu o krajíně, kterou Česká republika ratifikovala 1. 10. 2004, je publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 12/2017 Sb. m. s.

<sup>22</sup> Povinnost implementovat a financovat právo a politiku EU v oblasti ochrany životního prostředí vyplývá již z primárního práva EU, konkrétně z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU a z čl. 192 odst. 4 a čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

<sup>23</sup> Srov. HANÁK, Jakub. Část I. Východiska práva životního prostředí. Kapitola 5. Ústavní zakotvení práva životního prostředí. In JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 149.

<sup>24</sup> Viz ŠIMÍČEK, Vojtěch. Komentář k čl. 7. In BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZSKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁNEK, Ladislav. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010. s. 132.

státní správy v této oblasti. Další kompetence (mimo speciální působnost) jsou v prvním stupni svěřeny krajům a spíše výjimečně ústředním orgánům státní správy.<sup>25</sup>

Z čl. 7 Ústavy České republiky vyplývá ústavní povinnost státu „dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ Přestože problém globálního oteplování a klimatických změn nebyl v době přijetí Ústavy ČR tím nejpálčivějším ekologickým problémem, je třeba ústavní povinnost státu chránit životní prostředí a dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů vykládat v kontextu současného stavu vědeckého poznání a aktuálních problémů a výzev, včetně snahy zmírňovat dopady klimatických změn a přijímat opatření, která pomohou adaptovat se na klimatické změny.

V Listině základních práv a svobod pak povinnost chránit životní prostředí vyplývá z čl. 11 odst. 3 a z čl. 35 odst. 3. Již z uvedených ústavních norem vyplývá, že ochrana životního prostředí, které funguje jako vzájemně propojený celek, je sdílenou odpovědností všech subjektů,<sup>26</sup> které se na jeho znečišťování podílejí nebo kterým zákonodárce svěří kompetence v této oblasti (od státu po jednotlivé obce). Role obcí v ochraně životního prostředí je zcela klíčová, neboť obce jako základní územní samosprávné jednotky ve svých územních plánech rozhodují o budoucím uspořádání a využití svého území. Ve světle případu *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*<sup>27</sup> je třeba upozornit také na to, že jednotlivci mají právo domáhat se na orgánech veřejné moci plnění jejich právních povinností ve vztahu k životnímu prostředí,<sup>28</sup> není tedy vyloučeno, aby se jednotlivci podobným po-

<sup>25</sup> SNOBKOVÁ, Tereza. Předmluva. In DAMOHORSKÝ, Milan; SNOBKOVÁ, Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015. s. 7.

<sup>26</sup> DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. Oddíl 6. Hlavní zásady. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 51.

<sup>27</sup> Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 25. července 2008 ve věci C-237/07, *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*, 2008 I-06221. K rozboru tohoto případu a navazujících rozhodnutí německých soudů viz DOERIG, Harald. The German Courts and European Air Quality Plans. In *Journal of Environmental Law*. Roč. 26, č. 1/2014, s. 139-146.

<sup>28</sup> V tomto případě položil Spolkový správní soud Soudnímu dvoru EU otázku, „zda jednotlivec může požadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán v případě uvedeném v čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62, kdy existuje riziko překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot.“ Soudní dvůr na tuto otázku odpověděl tak, že „čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.“ Dříve v tomto rozsudku Soudní dvůr EU také uvedl, že „podle ustálené judikatury Soudního dvora se jednotlivci proti veřejným orgánům mohou dovolávat bezpodmínečných a dostatečně přesných ustanovení směrnice (rozsudek ze dne 5. dubna 1979, *Ratti*, 148/78, Recueil, s. 1629, bod 20).“ Viz body 34, 36 a 42 rozsudku Soudního dvora EU ze dne 25. července 2008 ve věci C-237/07 *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, 2008 I-06221.

stupem jako Dieter Janecek na státu, krajských či místních orgánech domáhali splnění jejich povinností v souvislosti s klimatickými změnami. Takové případy jsou známé již po celém světě<sup>29</sup> – z Evropy je za všechny možné zmínit rozhodnutí nizozemského soudu v případě žaloby neziskové organizace Urgenda na stát pro nedostatečná opatření v boji proti klimatickým změnám.<sup>30</sup>

V oblasti samosprávy mají obce povinnost pečovat o potřeby svých občanů a chránit přitom veřejné zájmy.<sup>31</sup> Při plnění svých úkolů mají obce povinnost sledovat nejen „lokální zájem, ale též širší veřejný zájem.“<sup>32</sup> Jedním z důležitých veřejných zájmů, na jehož naplňování by se obce měly podílet je adaptace na již probíhající klimatické změny a předcházení dalšímu pokračování změn klimatu. Obce jsou základní územní samosprávné celky podílející se na výkonu veřejné správy ve veřejném zájmu a disponují přitom veřejnou mocí,<sup>33</sup> jsou tedy logicky povolány k tomu, aby se na ochraně klimatického systému podílely na lokální úrovni v mezích svých zákonných možností, zejména v oblasti udržitelné energetiky a dopravy ve svých územních obvodech.

Aby mohly obce dostát svým povinnostem, je třeba rozvoj území, péči o potřeby občanů obce a ochranu veřejných zájmů plánovat, nelze je koordinovat ani realizovat nahodile. K tomu mají obce celou řadu efektivních nástrojů, mezi něž patří např. program rozvoje obce a územní plánování se všemi nástroji, které stavební zákon zakotvuje. Územní plán pak považují za klíčový nástroj obcí<sup>34</sup> a zá-

<sup>29</sup> Viz studie Programu OSN pro životní prostředí zpracovaná ve spolupráci s Columbia Law School v květnu 2017, která mapuje soudní spory kvůli klimatickým změnám po celém světě. United Nations Environment Programme. *The Status of Climate Change Litigation. A Global Review*. Nairobi: UN Environment Programme, 2017. 41 s. Studie je dostupná zde <<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20767>>.

<sup>30</sup> V tomto případě podala nezisková organizace Urgenda soukromoprávní žalobu na nizozemskou vládu, která se rozhodla omezit emise o 14 – 17% do roku 2020 v porovnání s rokem 1990. Soud na základě žaloby rozhodl, že takové snížení v následujících pěti letech není dostatečné. Vláda se po vydání rozsudku odvolala, ale chystá se emise omezit v souladu s rozsudkem soudu, tedy minimálně o 25%. K názorům na přeshraniční význam rozhodnutí Urgenda v. nizozemská vláda viz ROY, Suryapratim; WOERDMAN, Edwin. Situating Urgenda v the Netherlands within comparative climate change litigation. In *Journal of Energy & Natural Resources Law*. Vol. 34, Issue 2, 2016, s. 165-189.

<sup>31</sup> Viz § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>32</sup> KOPECKÝ, Martin. Ustanovení § 2. In KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 5.

<sup>33</sup> KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. S. 4.

<sup>34</sup> Z českých zdrojů viz názor E. Mazancové MAZANCOVÁ, Eva. Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny. In DAMOHORSKÝ, Milan; FRANKOVÁ, Martina; SOBOTKA, Michal (eds.). *Půda, voda a krajina. Adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017. s. 76. Ze zahraničních zdrojů viz např. článek Anny C. Hurlimannové a Alana P. Marche: HURLIMANN, Anna C.; MARCH, Alan P. The role of spatial planning in adapting to climate change. In *WIREs Clim Change*, č. 3/2012, s. 477-488.

kladní předpoklad pro to, aby tak komplexní téma, jako je adaptace na klimatické změny, bylo možné přetavit ze slov na papíře v konkrétní opatření, která budou mít stabilní právní základ.

#### 4. Územní plán jako nástroj adaptace na změny klimatu

V územním plánu obce závazně regulují rozvoj svého území a tvoří základ pro uspokojování potřeb svých občanů, např. potřeby odpočinku, dostupnosti služeb, pracovního uplatnění, kulturního a společenského vyžití, ale i pro ochranu veřejných zájmů, kterými jsou ochrana přírody a krajiny, zachování biodiverzity, ochrana vodních zdrojů a ovzduší atd.

S odkazem na § 18 odst. 1 stavebního zákona<sup>35</sup> je cílem územního plánování mj. vytvářet předpoklady pro **udržitelný rozvoj území**, *spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společnosti obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*. Jak uvádí autoři publikace *Udržitelný územní rozvoj* v úvodu, „[v] českém prostředí získalo uvažování o udržitelném rozvoji území výrazný impuls přijetím stavebního zákona z roku 2006. První poznatky z praktického uplatňování požadavků zákona na udržitelný rozvoj území ale ukazují, že samotný předpis zřejmě nepostačuje k tomu, aby se kritérium udržitelného rozvoje v plánování rozvoje v území a v rozhodování o něm opravdu naplnilo.“<sup>36</sup>

Klimatické změny, které do měst a obcí přinášejí např. živelní pohromy (povodně, sucha, požáry), teplotní výkyvy (především vysoké teploty v létě), nedostatek vody, narušují rovnováhu a udržitelný rozvoj lidského sídla, představují velkou výzvu pro územní plánování a novou dimenzi pro dosahování udržitelného územního rozvoje. Územní plánování se této výzvě nesmí vyhýbat, naopak je třeba využít veškeré nástroje územního plánování pro efektivní mitigaci i adaptaci na klimatické změny. Těmito nástroji jsou nejen samotné územní plány jako celek, ale také pravidelně aktualizované územně analytické podklady (ÚAP), doplňující průzkumy a rozborů řešeného území, využívání nástrojů územních rezerv, veřejně prospěšných opatření nebo možnost uložit podrobnější prověření budoucího využití území prostřednictvím územních studií, včetně možnosti pořízení územní studie krajiny.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>36</sup> MAIER, Karel a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada Publishing, 2012. s. 9.

<sup>37</sup> Viz metodický pokyn k pořízení územní studie krajiny. Zde <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zadani\\_uzemni\\_studie\\_krajiny/\\$FILE/OOOPK\\_zadani-uzemni-studie-krajiny\\_20160311.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zadani_uzemni_studie_krajiny/$FILE/OOOPK_zadani-uzemni-studie-krajiny_20160311.pdf)>.

V návaznosti na úkoly územního plánování vymezené v § 19 stavebního zákona obsahuje územní plán tři základní koncepce, a to urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury,<sup>38</sup> které jsou v územním plánu postaveny především na rozložení tzv. ploch s rozdílným způsobem využití<sup>39</sup> a jejich vzájemné koordinaci. Všechny tři koncepce ve své kombinaci mají přispívat k udržitelnému rozvoji území obce či města. Zeleň jako skladebný prvek krajiny i sídelní struktury by měla být v různé míře řešena ve všech třech koncepcích tak, aby byla efektivně zajištěny nejenom produkční, ale i mimoprodukční funkce krajiny.<sup>40</sup>

Koncepce uspořádání krajiny představuje v podstatě koncepci uspořádání nezastavěného území. V publikaci *Principy a pravidla územního plánování* se k této koncepci výstižně uvádí: „Plánování nezastavěného území stálo a dodnes do jisté míry ještě stojí v pozadí plánování zastavěného území sídel a jejich plošného rozvoje, i když právě v souvislosti s přijetím Evropské úmluvy o krajině začíná nabývat koncepce uspořádání krajiny v územním plánu jasnější rámeček. V tvorbě urbanistické koncepce představuje krajina především prostředí pro realizaci funkcí spojených s osídlením, ekonomickým využíváním území, a jako zájmového zázemí obcí (především možnosti zástavby a rekreace). V krajině se však odbývá řada přírodních procesů a hospodářských činností, její přírodní a kulturní složka má svou významnou hodnotu, je dokladem historického vývoje a je bohatstvím země.“<sup>41</sup> Krajinu je tedy třeba vnímat nejen z pohledu jejích produkčních funkcí, které člověku přináší ekonomický užitek, ale také z pohledu jejích mimoprodukčních funkcí, včetně velmi významné ekologické funkce.

#### 4.1 Zeleň krajinná a sídelní

Zeleň rozlišujeme na krajinnou a sídelní. Zeleň krajinná může být přirozeně vzniklá nebo i člověkem záměrně založená. Má především krajinnotvornou funkci a hraje důležitou roli v ochraně půdy a ve vodním režimu. Jde o volnou krajinu, která navazuje na zastavěné území a která by měla být funkčně napojena na zeleň v zastavěném území.

<sup>38</sup> Viz § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>39</sup> Pojem ploch s rozdílným způsobem a jednotlivé kategorie těchto ploch vymezuje vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. Dle § 3 odst. 3 této vyhlášky se plochy s rozdílným způsobem využití „vymezují s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodů omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území.“

<sup>40</sup> MACKOVIČ, Vladimír. Proč má územní plán řešit uspořádání krajiny? In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 1/2018. s. 45.

<sup>41</sup> Tamtéž, s. 4.

Zeleň sídelní (městská, venkovská) „není příroda ve své přirozenosti, ale nejvýznamnější symbol přírody v umělém, člověkem vytvořeném urbánním prostředí – v zastavěném území. Jejím hlavním posláním je zlepšovat životní prostředí sídel a poskytovat obyvatelům možnost rekreace.“<sup>42</sup> Má ale i další funkce – hygienickou (zlepšuje mikroklima města či obce), chrání zdroje (např. protierozní ochrana půdy), ekologickou (podporuje ekologickou stabilitu) či ekonomickou (zvyšuje atraktivitu zastavěného území a pohodu bydlení).<sup>43</sup> Zeleň sídelní je v územním plánu součástí urbanistické koncepce, která by měla obsahovat také systém sídelní zeleně.<sup>44</sup>

#### 4.2 Systém sídelní zeleně

Dle požadavků vyhlášky 500/2006 Sb. má být v rámci urbanistické koncepce navržen systém sídelní zeleně. Institut systému sídelní zeleně byl zaveden až s účinností stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a měl by být dle vyhlášky č. 500/2006 Sb. popsán v textové části každého územního plánu. Pokud se vrátíme zpět k Adaptační strategii ČR, je právě budování funkčního systému sídelní zeleně jedním z klíčových adaptačních opatření na obecní úrovni.<sup>45</sup> Jak uvádí E. Mazancová v odkazu na Adaptační strategii ČR, „vytvořením funkčně navazujících systémů sídelní zeleně s přírodními prvky dojde k napojení sídla na příměstskou krajinu a tím k celkovému zvýšení variability území a ekologické stability krajiny.“<sup>46</sup>

Jak již bylo naznačeno výše, urbanistická koncepce se do území řešeného územním plánem promítá prostřednictvím tzv. ploch s rozdílným způsobem využití,<sup>47</sup> tedy tak, že pozemky sdružené do ploch mají územním plánem vymezeno funkční využití na škále od hlavního způsobu využití, přípustného, podmíněně přípustného až po nepřípustné využití.

Základní kategorie ploch s rozdílným způsobem využití jsou definovány ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Je jich celkem 16 a vyhláška každou z nich blíže charakterizuje a umožňuje obcím každou kategorii ve svém územním plánu dále členit. Ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky

<sup>42</sup> BALABÁNOVÁ, Pavla; KYSELKA, Igor. *Principy a pravidla územního plánování. Kapitola C – Funkční složky. C.5 Zeleň*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2006., s. 2.

<sup>43</sup> Tamtéž, s. 7-8.

<sup>44</sup> Viz bod I, odstavec 1, písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně analytické dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>45</sup> Viz Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, s. 44-49. K systému sídelní zeleně viz s. 47.

<sup>46</sup> MAZANCOVÁ, Eva. *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny*. In DAMOHORSKÝ, Milan; FRANKOVÁ, Martina; SOBOTKA, Michal (eds.). *Půda, voda a krajina. Adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017. s. 80.

<sup>47</sup> MACKOVIČ, Vladimír. Proč má územní plán řešit uspořádání krajiny? In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 1/2018. s. 44.

č. 501/2006 Sb. pak také uvádí, že „*ve zvlášť odůvodněných případech a za předpokladu, že je to zdůvodněno v odůvodnění opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, lze stanovit plochy s jiným způsobem využití, než je stanoveno v § 4 až 19.*“

Zeleň je součástí všech kategorií ploch s rozdílným využitím<sup>48</sup> a může představovat hlavní využití dané plochy, nebo hrát pouze doplňkovou funkci na ploše, jejíž hlavní využití je jiné. Vyhláška č. 501/2006 Sb. nevymezuje samostatnou kategorii plochy zeleně, naopak předpokládá, že zeleň bude začleněna do některé z jiných kategorií ploch.

V zastavěném území a zastavitelných plochách vycházel zákonodárce ze zákonné definice veřejného prostranství uvedené v § 34 zákona o obcích<sup>49</sup> a zeleň a parky zahrnul do ploch veřejných prostranství. Plošně rozsáhlejší veřejná prostranství mohou být zahrnuta do samostatné plochy veřejných prostranství. Dle § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se plochy veřejných prostranství vymezují samostatně za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství (viz § 34 zákona o obcích) a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem.

Zahrnutí zeleně do ploch veřejných prostranství může být z praktického i právního hlediska nevhodné. Pokud soukromý pozemek se zelení splní zákonné požadavky pro veřejné prostranství,<sup>50</sup> může město počítat s dalšími náklady na kompenzaci vlastníků těchto pozemků. Soudy totiž konstantně dovozují, že vlastníci pozemků, na nichž se nachází veřejné prostranství, mají nárok na bezdůvodné obohacení za to, že město má jejich pozemek ve veřejném užívání bez náležitého uživatelského titulu.<sup>51</sup> Kromě toho zařazení zeleně čistě do ploch veřejných prostranství (bez další diferenciacie této plochy) oslabuje možnost ochránit zeleň před zastavěním jiným typem veřejného prostranství, např. parkovištěm – v textové části územního plánu totiž bude jako hlavní využití veřejné prostranství, které dle zákonné definice zahrnuje jak zastavěné plochy, tak zeleň. Veřejná prostranství menšího rozsahu mohou být v územním plánu součástí veškerých dalších zasta-

<sup>48</sup> BALABÁNOVÁ, Pavla; KYSELKA, Igor. *Principy a pravidla územního plánování. Kapitola C – Funkční složky. C.5 Zeleň*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2006. s. 21. V aktualizované podobě dostupné na <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>.

<sup>49</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

<sup>51</sup> Blíže k této otázce viz MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014. s. 153-161. MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. In *Právní rozhledy*, č. 10/2015. s. 363-368. MÁCHA, Aleš. Bezodůvodné obohacení za užívání účelové komunikace. In *Právní rozhledy*, č. 21/2017. s. 747-751.



věných či zastavitelných ploch, ať již jde o plochy pro bydlení, občanské vybavení, rekreaci či plochy výroby a skladování atd. Na těchto plochách není hlavním využitím veřejné prostranství nebo přímo zeleň, takže míra ochrany zeleně na těchto plochách je ještě slabší.

Kromě výše zmíněných ploch veřejných prostranství může být zeleň (krajinná i sídelní) součástí následujících kategorií ploch s rozdílným způsobem využití, na nichž zeleň nemá pouze doplňkovou funkci:

- **plochy přírodní** (§ 16) – samostatně se vymezují za účelem zajištění podmínek pro ochranu přírody a krajiny a zahrnují zpravidla pozemky národního parku, pozemky v 1. a 2. zóně chráněné krajinné oblasti, pozemky v ostatních zvláště chráněných územích, pozemky evropsky významných lokalit včetně pozemků smluvně chráněných, pozemky biocenter. S biokoridory zákonodárce výslovně nepočítal, přestože může jít o poměrně rozsáhlé plochy.
- **plochy lesní** (§ 15) – samostatně se vymezují za účelem zajištění podmínek využití pozemků pro les a zahrnují především pozemky určené pro plnění funkcí lesa.
- **plochy zemědělské** (§ 14) – samostatně se vymezují za účelem zajištění podmínek pro převažující zemědělské využití a zahrnují především pozemky zemědělského půdního fondu.
- **plochy smíšené nezastavěného území** (§ 17) – tato kategorie se používá pro ty plochy nezastavěného území, které není vzhledem k jejich smíšenému charakteru účelné členit samostatně na plochy lesní, zemědělské či vodní. Tyto plochy zahrnují zpravidla pozemky určené k plnění funkcí lesa, pozemky zemědělského půdního fondu, případně pozemky vodních ploch a koryt vodních toků bez rozlišení převažujícího způsobu využití. Jejich součástí mohou být také pozemky přirozených a přírodě blízkých ekosystémů.
- **plochy rekreace** (§ 5) – tyto se vymezují samostatně za účelem zajištění podmínek pro rekreaci v kvalitním prostředí a zahrnují pozemky, jejichž využití je slučitelné s rekreací, např. veřejná prostranství, veřejná tábořiště, přírodní koupaliště nebo rekreační louky.

#### 4.3 Plochy zeleně jako samostatná kategorie?

Zeleň tedy může být součástí celé řady kategorií ploch s rozdílným způsobem využití. Z kategorie plochy pak vyplývá možnost ochrany a stabilizace zeleně. Zeleň není dle současné legislativy pojata komplexně, a tak je v zastavěném území součástí urbanistické koncepce (systém sídelní zeleně), mimo zastavěné území se zelení zabývá koncepce uspořádání krajiny. V ideálním případě budou obě koncepce provázané<sup>52</sup> a budou pamatovat na nutnost funkčního napojení zeleně

<sup>52</sup> MAIER, Karel a kol. *Udržitelný územní rozvoj*. Praha: Grada Publishing, 2012. s. 57.

v intravilánu s volnou krajinou – propojení umožní nejen migraci živočichů, zvyšování biodiverzity, ale i prostupnost sídla pro člověka, který se z města snadno dostane do volné krajiny, především za účelem rekreace a odpočinku. To je ovšem závislé na přístupu projektanta, pořizovatele a jeho spolupráci s dotčenými orgány a na politické vůli zastupitelstva dát ochraně a rozvoji zeleně jasné kontury.

Významným nedostatkem současné právní úpravy je neexistence samostatné kategorie plochy zeleně v katalogu ploch s rozdílným způsobem využití ve vyhlášce č. 501/2006 Sb.<sup>53</sup> Zeleně v zastavěném území je třeba územně stabilizovat a vytvořit podmínky pro její udržitelnou existenci, a to jak větší souvislé plochy, které je třeba chránit před tlaky na zastavění, tak zelené prvky v ulicích, na náměstích, parkovištích atd. Pokud je zeleně pouze součástí plochy s jiným využitím, např. plochy dopravní či technické infrastruktury, bude se na dané ploše v prvé řadě řešit umístění technické či dopravní infrastruktury a až sekundárně, doplňkově umístění zeleně.<sup>54</sup> To je logické, neboť vzrostlá zeleně může do infrastruktury nepříznivě zasahovat, ale pokud má být v územním plánu položen základ pro kvalitní koncepci zeleně, není možné spoléhat jen na zeleně s doplňkovou funkcí na plochách s jiným způsobem využití. Navíc možnosti územní ochrany zeleně na plochách s jiným hlavním využitím jsou samozřejmě nižší, protože jsou samozřejmě definovány kategorií plochy.<sup>55</sup>

Plochy veřejných prostranství nejsou použitelné pro zeleně mimo zastavěné území či zastavitelné plochy. Plochy přírodní pak nejsou univerzálně použitelné pro veškerou zeleně, vyhláška č. 501/2006 Sb. je vyhrazuje pro zvláště chráněná území dle zákona o ochraně přírody a krajiny, evropsky významné lokality soustavy Natura 2000 (tyto se často překrývají se zvláště chráněnými územími) a biokoridory územního systému ekologické stability (ÚSES). Existují však další lokality se zvýšenou přírodní hodnotou, které ve výčtu uvedeny nejsou. Jde např. o významné krajinné prvky,<sup>56</sup> přírodní parky,<sup>57</sup> ty části biokoridorů, které nejsou např. součástí ploch lesních, nebo ptačí oblasti v rámci soustavy Natura 2000.<sup>58</sup> Významné krajinné prvky (VKP) mohou být v územním plánu sice zakresleny jako samostatný regulační prvek (limit využití území), efektivita jeho ochrany

<sup>53</sup> Viz MACKOVIČ, Vladimír. Plochy zeleně v územním plánu. In *Urbanismus a územní rozvoj* roč. XVI, č. 4/2013, s. 48-55.

<sup>54</sup> Srov. MACKOVIČ, Vladimír. Plochy zeleně v územním plánu. In *Urbanismus a územní rozvoj* roč. XVI, č. 4/2013, s. 49.

<sup>55</sup> Tamtéž.

<sup>56</sup> Viz § 4 odst. 2 a § 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>57</sup> Viz § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>58</sup> Viz § 45e zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších právních předpisů.

však spočívá v možnostech ochrany jejich okolí, tedy od režimu využití stanoveném pro celou plochu, jejíž jsou VKP součástí.

Orgány územního plánování se musí při pořizování územního plánu řídit vyhláškou č. 501/2006 Sb. Vzhledem k tomu, že v katalogu ploch s rozdílným způsobem využití ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. nejsou plochy zeleně uvedeny, v praxi se tato situace překonává pomocí § 3 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., který umožňuje zavést v územním plánu i plochu s jiným způsobem využití, než jsou kategorie ploch uvedené v § 4-19.<sup>59</sup> Problém však je, že takovou novou kategorií ploch je možné zavést jen „ve zvlášť odůvodněných případech a za předpokladu, že je to zdůvodněno v odůvodnění opatření obecné povahy“, což klade zvýšené nároky na projektanty i pořizovatele územních plánů.

Pořizovatelé a projektanti územních plánů si, co se zeleně týče, s katalogem ploch ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. nevystačí a vytváří nové kategorie ploch (viz dále také kapitola 5). Pro nezastavěné území je nad rámec vyhlášky zaváděna např. plocha krajinné zeleně. V zastavěném území buď dále člení plochy veřejných prostranství na podkategorie, včetně veřejné zeleně, nebo zavádí vedle ploch veřejných prostranství zvláštní kategorii ploch sídelní zeleně, kterou dále člení na zeleň veřejnou, zeleň soukromou (zahradní) či vyhrazenou.

#### **4.4 Další problémy a výzvy ochrany zeleně v územním plánování**

Politická vůle řešit zeleň na celém území obce (v zastavěném i nezastavěném území) systémově a koncepčně a pak tuto koncepci promítnout z papíru do skutečnosti je oslabována celou řadou dalších faktorů. Bylo by zcela naivní myslet si, že funkčně propojený systém sídelní zeleně vznikne bez potřeby pozemků soukromých vlastníků. Zajištění potřebných pozemků pro zeleň je především právním problémem.

Komplikace mohou nastat také při managementu zeleně, který vyžaduje odpovídající finanční prostředky. Navíc mají mnohem nižší hodnotu než pozemky v zastavitelných plochách a jako zeleň nepřinášejí přímé finanční výnosy.<sup>60</sup> Pokud jde o pozemky v lokalitě, která je lukrativní, bude obec vystavena tlaku developerů či vlastníků zařadit tyto pozemky v územním plánu do zastavitelných ploch (ideálně s co nejnižším podílem zeleně a co nejvyšším koeficientem zastavitelnosti).

Odborníci na územní plánování uvádí jako jeden z dalších nedostatků oslabujících možnost koncepčně pojmut zeleň v územním plánu způsob výběru zpraco-

<sup>59</sup> MACKOVIČ, Vladimír. Plochy zeleně v územním plánu. In *Urbanismus a územní rozvoj* roč. XVI, č. 4/2013, s. 53.

<sup>60</sup> Viz MACKOVIČ, Vladimír. Jaký význam má pojem zeleň v územním plánu. 21. 1. 2015 [online]. Dostupné na: <[http://www.urbanismus.cz/assets/user/publikace/dalsi\\_odborne\\_texty/zele%C5%88\\_v\\_%C3%9AP\\_Z%C3%81V%C4%9ARY\\_03.pdf](http://www.urbanismus.cz/assets/user/publikace/dalsi_odborne_texty/zele%C5%88_v_%C3%9AP_Z%C3%81V%C4%9ARY_03.pdf)>.

vatele územního plánu. Zpracování územního plánu probíhá v režimu veřejných zakázek, kde hlavním kritériem výběru bývá cena. Koncepce zeleně může být vnímána jako jedna z položek, na které je možno ušetřit. Ve zpracovatelském týmu často chybí specialisté na zeleň a krajinu.<sup>61</sup> Ideálním řešením by bylo vybírat zpracovatele na základě urbanistické soutěže, dál neuvádět jako jediné kritérium cenu, ale také zajištění spolupráce s krajinným architektem, který se pak bude účastnit zpracování návrhu územního plánu.<sup>62</sup> Zmiňována je také omezená znalost v plánování krajiny u autorizovaných projektantů, což může souviset s „jednostrannou orientací profesní přípravy projektantů autorizovaných pro územní plánování.“<sup>63</sup>

Ze všech výše uvedených důvodů nebude rozšiřování ploch zeleně pro zastupitelstva rozpočtovou prioritou, přestože by šlo o investici do zelené infrastruktury, která bude pomáhat obci adaptovat se na klimatické změny, bude zvyšovat atraktivitu sídla a pohodu bydlení v něm. Bohužel platí, že politické reprezentace dávají přednost spíše krátkodobým vizím, do nichž vybudování udržitelného systému zeleně nepatří. Jak totiž uvádí V. Mackovič, „efekty, které může přinést racionálně a perspektivně založený systém sídelní zeleně, plnohodnotně pocítí až generace příští.“<sup>64</sup> Není to ale přesně to, co požaduje stavební zákon v § 18, tedy vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích? Cíle v zákonech nejsou jen na okrasu, mají důležitý normativní význam<sup>65</sup> – orgány výkonné moci by ve své činnosti měli směřovat k jejich naplnění. V následující kapitole budou předmětem zájmu územní plány vybraných krajských měst z pohledu rozvoje systému zeleně.

<sup>61</sup> Tamtéž, s. 54-55.

<sup>62</sup> Viz Závěry z diskuse Open Think Tank Architektů (OTTA) na téma „Systém sídelní zeleně v územním plánu“.

<sup>63</sup> MAIER, Karel. Poznámky k textu V. Mackoviče „Proč má územní plán řešit uspořádání krajiny?“ In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 1/2018. s. 47.

<sup>64</sup> Tamtéž, s. 55.

<sup>65</sup> Česká právní věda se významu „cílových“ ustanovení právních předpisů nevěnuje, na rozdíl od zahraničí. Zahraniční odborné zdroje na toto téma jsou k dispozici zejména v německém jazyce. Viz např. BERENDT, Patrick. *Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung: Dargestellt am Beispiel der §§ 1 f. BNatSchG*. Nomos, 2001. NUSSER, Jens. *Zweckbestimmungen im Umweltschutzgesetzen: Grundlagen, rechtliche Bedeutung und gesetzliche Umsetzungen*. Nomos, 2007. SCHÖBER, Katharina. *Der Zweck im Verwaltungsrecht: Zur Finalisierung der Verwaltungsrechtsordnung am Beispiel der Leitvorschriften des Bundesumweltrechts*. Mohr Siebeck, 2007. WISCHMEYR, Thomas. *Zwecke im Recht des Verfassungsstaates: Geschichte und Theorie einer juristischen Denkfigur*. Mohr Siebeck, 2015. GABAIN-SCHMIDT, Florian. *Die Seelen der Gesetze: Eine Untersuchung über Zweckbestimmungen in den Gesetzen der Schweiz, Deutschlands und Frankreichs von 18. Jahrhundert bis heute*. Nomos, 2014. HAHN, Daniel. *Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat: Normative Bedeutung und Divergenzen*. Duncker & Humblot, 2010.

## 5. Zeleň v územních plánech krajských měst

Krajská města jsou největšími městy České republiky, co se počtu obyvatel týče. Dá se tedy předpokládat, že budou klimatickými změnami výrazně zasažena. Logicky tak vyvstává otázka, jak do svých územních plánů promítají požadavky Adaptační strategie ČR, např. požadavek „zvýšit podíl a funkční kvalitu dostupných ploch zeleně a vodních ploch ve vztahu k počtu a hustotě obyvatel.“

Ze 13 krajských měst má zatím pouze pět měst územní plán pořízený a schválený na základě stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tedy po 1. 1. 2007. Až územní plány pořízené a schválené dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. zahrnují systém sídelní zeleně jako součást urbanistické koncepce a samostatnou koncepci uspořádání krajiny. Nedá se tím říct, že by územní plány pořízené a schválené dle předchozí právní úpravy zeleň nechránily a nerozvíjely, stavební zákon č. 50/1976 Sb. ovšem kladl na ochranu zeleně mnohem nižší požadavky, takže ponechával větší prostor pro politické rozhodování a stanovení priorit ve využívání území.

Podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. tedy své územní plány zatím pořídila a schválila následující krajská města: Zlín (2011), Ústí nad Labem (2011), Olomouc (2014), Plzeň (2016) a Jihlava (2017). Zaměřila jsem se tedy na územní plány těchto měst. Sledovala jsem kategorie ploch s rozdílným způsobem využití ve smyslu, jaké kategorie nad rámec vyhlášky č. 501/2006 Sb., byly použity. Zjišťovala jsem také, zda jsou v územním plánu ve větší míře navrhovány nové prvky sídelní či krajinné zeleně a zda se ve větší míře plánuje realizace nových veřejně prospěšných opatření v podobě navrhovaných prvků ÚSES.

Jako příklad dobré praxe jsem využila územní plán Plzně,<sup>66</sup> který získal ocenění Urbanistický projekt roku 2017<sup>67</sup> a je z něj jasně patrná snaha města systém sídelní i krajinné zeleně nejen chránit, ale i významně rozvíjet. Celé území města je rozčleněno na tzv. lokality, včetně tzv. krajinných a říčních lokalit.<sup>68</sup> Systém sídelní zeleně je vymezen ve třech kategoriích ploch s rozdílným způsobem využití: plochy lesní, plochy přírodní a plochy parků. Územní plán Plzně naopak nevymezuje samostatnou kategorii ploch veřejných prostranství. Veřejná prostranství jsou koncipována jako součást všech ploch s rozdílným způsobem využití v zastavěném území a na každé takové ploše jsou zobrazena formou „překryvné vrstvy jemné

<sup>66</sup> K pořizování územního plánu Plzně viz KRÁLOVÁ, Irena. Návrh územního plánu města Plzně je hotov! Jaká bude jeho další cesta ke schválení? In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 3/2014. s. 12-17. KRÁLOVÁ, Irena; BORKOVEC, Jiří. Územní plán Plzeň je schválen a vydán! Jaká byla závěrečná etapa „cesty“ do cíle? In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 2/2017. s. 30-35.

<sup>67</sup> Viz webové stránky soutěže Stavba roku, kterou každý rok vyhlašuje Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství. <http://www.stavbaroku.cz/printDetail.do?Dispatch=ShowDetail&siid=1551&coid=74>

<sup>68</sup> KRÁLOVÁ, Irena; BORKOVEC, Jiří. Územní plán Plzeň je schválen a vydán! Jaká byla závěrečná etapa „cesty“ do cíle? In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 2/2017. s. 33.

šrafy<sup>69</sup> ve dvou druzích: jako veřejná prostranství s převahou parkových ploch a ostatní veřejná prostranství (mají charakter zejména dopravních komunikací, náměstí, ulic, chodníků, nadchodů a podchodů, nábřeží). Pouze nejvýznamnější veřejná prostranství s převahou parkových ploch jsou vymezena jako samostatná plocha s rozdílným způsobem využití „plochy parků“ s vlastním regulativem způsobu využití. Příklad Plzně ukazuje na to, že mezery současné právní úpravy mohou být překonány, pokud se najde ochota a vůle všech subjektů podílejících se na přípravě nového územního plánu.

Pokud se zaměříme na srovnání využití kategorií ploch, zjistíme, že kromě Olomouce si všechna ostatní města s katalogem ploch s rozdílným způsobem využití stanoveným vyhláškou č. 501/2006 Sb. nevystačila. Nad rámec ploch přírodních, lesních, vodních a zemědělských jsou v územních plánech sledovaných měst používány např.

- plochy parků a plochy urbanistické zeleně (Plzeň),
- plochy zeleně – krajinné, areálů, zahrad, parků a historických zahrad (Jihlava),
- plochy systému sídelní zeleně členěné na více druhů (Ústí nad Labem),
- plochy sídelní zeleně a plochy krajinné zeleně (Zlín).

V Olomouci je sídelní i krajinná zeleň součástí ploch veřejné rekreace. I z textové části územního plánu je patrné, že zeleň je vnímána především jako prostor pro rekreaci,<sup>70</sup> což je samozřejmě velmi zúžené chápání. Plochy veřejné rekreace v zastavěném území zahrnují dle hlavního využití pozemky veřejných prostranství, zejména pozemky veřejné zeleně a parků. Na těchto plochách mohou vznikat i rozličné stavby pro účely rekreace – parkoviště, jezdecké trasy, golfová hřiště, stavby pro stravování, kulturu či nerušivé služby. Kromě toho, že funkce rekreační převažuje nad ekologickou funkcí zeleně, je z koncepce uspořádání krajiny i textové části územního plánu Olomouce patrné, že nepočítá s výrazným navýšením zeleně sídelní ani krajinné, což neodpovídá výše zmiňovaným požadavkům Adaptační strategie ČR.

Územní plány Olomouce, Zlína a Jihlavy nepočítají v zastavěném území s doplněním větších celků nových ploch sídelní zeleně. Naopak Ústí nad Labem a Plzeň počítají s výrazným rozšířením zelených ploch i v zastavěném území. Plzeňský územní plán dokonce nad rámec samostatného výkresu pro koncepci uspořádání krajiny zahrnuje samostatný výkres pro územní systém ekologické stability a také schéma ochrany krajinného rázu, ve kterém jsou v území jasně rozlišeny stupně ochrany krajinného rázu. Naposledy zmíněný dokument přináší nejen užitečný

<sup>69</sup> Tamtéž.

<sup>70</sup> Viz str. 74 textové části územního plánu [http://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/22\\_/22954/up\\_olm\\_uplne\\_zneni\\_2018-2\\_text.cs.pdf](http://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/22_/22954/up_olm_uplne_zneni_2018-2_text.cs.pdf).

podklad pro rozhodování správních úřadů, ale upevňuje také právní jistotu stavebníků a zvyšuje transparentnost a předvídatelnost rozhodování.

V návaznosti na požadavky Adaptační strategie je možné uzavřít, že nový stavební zákon rozšířil potenciál územních plánů jako nástroje pro adaptaci na klimatické změny na lokální úrovni. Zkoumané územní plány krajských měst, které byly podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. vydány se však v míře naplňování adaptačních požadavků liší, což je samozřejmě dáno specifickou charakteristikou každého města, ale důležitou roli hraje také politická vůle vedení města, výběr zpracovatele územního plánu a dobře zmapované klimatické podmínky ve městě.

Zmapování klimatických podmínek města může poskytnout objektivní, vědecky podložený podklad pro určení lokalit, v nichž je třeba adaptaci na klimatické změny řešit prioritně. Je to důležitý podklad pro zdůvodnění ochranných opatření a rozvoje zeleně v území. V tomto ohledu odkazují na zajímavý příspěvek M. Lehnerta a J. Geletiče z Přírodovědecké fakulty UP v Olomouci,<sup>71</sup> kteří jsou autoři klasifikační metody tzv. místních klimatických zón, jejíž aplikace na území města může být pokladem pro další postup ve využití územního plánu pro adaptaci města na klimatické změny.

Kromě Prahy, Ostravy, Brna a Liberce není žádné další krajské město ČR signatářem *Paktu starostů a primátorů v oblasti klimatu a energetiky*. Přistoupení k paktu může být na politické úrovni projevem zájmu a motivace se dopady klimatických změn vážně zabývat, sdílet zkušenosti s ostatními městy a pracovat na adaptačních opatřeních ušitých na míru specifickým podmínkám daného města, např. na základě výše zmíněného vymezení místních klimatických zón.

## 6. Závěr

Adaptace na klimatické změny je pro česká města velkou výzvou. Pravděpodobně bude tato výzva vnímána politickými vedeními především jako další možná zátěž obecních rozpočtů a nepopulární krok, který může znamenat pokles voličských preferencí. Smysl adaptace na klimatické změny na lokální úrovni bude nejspíš zpochybňován – jak může přístup jednoho města změnit něco na problému globálního rozsahu? Jenže dopady i tak abstraktního problému, jako jsou klimatické změny, pociťuje každý člověk lokálně. Města mají navíc v rukou klíčový nástroj, a tím je územní plán, kterým závazně regulují využití území, mohou koordinovat veřejné i soukromé zájmy a mají jedinečnou možnost zabývat se v něm celým územím ve všech jeho souvislostech a vazbách.

<sup>71</sup> LEHNERT, Michal; GELETIČ, Jan. Místní klimatické zóny a jejich význam ve městech České republiky. In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 2/2017. s. 9-16.

Územní plán tak skutečně může přispět k adaptaci na klimatické změny tím, že stabilizuje ochranu zeleně a položí základ pro funkčně propojený a souvislý systém zeleně na celém území města, včetně napojení na okolní krajinu. Kritická je pak ale praktická implementace územního plánu, to znamená faktické vytvoření souvislého a funkčně propojeného systému zeleně a následná péče o něj, protože teprve až existující systém zeleně bude účinkovat jako adaptační opatření – územní plán je pouze jeho předpokladem, i když neopomenutelným.

Potenciál územního plánu přispívá k vytvoření fungujícího systému zeleně v současné době oslabují některé legislativní nedostatky a praktické překážky. Legislativní nedostatky spočívají především v nekonceptčnosti pojetí zeleně v územním plánu – stavební zákon ve spojení s prováděcí vyhláškou č. 501/2006 Sb. rozděluje tzv. sídelní zeleň (v zastavěném území, na zastavitelných plochách a na plochách přestavby) a zeleň v nezastavěném území, kterou bychom mohli označit za zeleň krajinnou. Systém sídelní zeleně by měl být popsán v textové části územního plánu, koncepce uspořádání krajiny je zpracována v grafické části územního plánu,<sup>72</sup> nikde však nevyčteme požadavek na jejich vzájemné propojení. Katalog ploch s rozdílným způsobem využití navíc postrádá kategorii ploch zeleně, ať již sídelní či krajinné. Absence takové kategorie ploch je sice v praxi překonatelná (viz § 3 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), ale přispívá k rozdrobenosti zeleně do různých kategorií ploch s tím výsledkem, že některým hodnotným částem krajiny není zajištěna stabilní ochrana před stavebními záměry.

V praktické rovině existuje několik problémů, které ve výsledku vznik funkčně propojeného systému zeleně komplikují. Praktickým právním problémem může být zahrnutí zeleně do ploch veřejných prostranství. Pokud pak soukromý pozemek se zelení splní zákonné požadavky pro veřejné prostranství, může město počítat s dalšími náklady na kompenzaci vlastníků těchto pozemků. Soudy totiž konstantně dovozují, že vlastníci pozemků, na nichž se nachází veřejné prostranství, mají nárok na bezdůvodné obohacení za to, že město má jejich pozemek ve veřejném užívání bez náležitého soukromoprávního užívacího titulu. Kromě toho zařazení zeleně čistě do ploch veřejných prostranství (bez další diferenciacie této plochy) oslabuje možnost ochránit zeleň před zastavěním jiným typem veřejného prostranství, např. parkovištěm – v textové části územního plánu totiž bude jako hlavní využití veřejné prostranství, které dle zákonné definice zahrnuje jak zastavěné plochy, tak zeleň.

Plochy zeleně nenesou žádný přímý finanční profit, takže se jejich vlastníci (ať již jde o soukromé vlastníky nebo i samotná města) snaží o zvýšení ekonomické hodnoty přeměnou na zastavitelné pozemky. Města pod záminkou potřeby no-

<sup>72</sup> MAIER, Karel a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada Publishing, 2012. s. 135.



vých bytů rozprodávají své pozemky developerům (ať již jde o zemědělský půdní fond na okrajích měst či zatravněné plochy v intravilánu). Logicky pak městské pozemky nejsou k dispozici pro vytvoření souvislého systému zeleně a je třeba pozemků v soukromém vlastnictví. Soukromí vlastníci se vymezení nezastavitelných ploch na svých pozemcích samozřejmě brání. Pokud města nemají dobře zdůvodněný veřejný zájem na vzniku nezastavitelné plochy zeleně na soukromých pozemcích, pak soudní spor s vlastníkem předmětného pozemku neustojí a vystavují se tak nejen průtahům v realizaci zamýšlených opatření, ale také zvýšeným finančním nákladům spojeným se soudním řízením a s nutností pořizovat změnu územního plánu.

Adaptace na klimatické změny, které budou i česká města citelně zasahovat, bude nutností. Přestože výslovnou povinnost českých měst a obcí v zákonech nenajdeme, lze ji dovodit z povinnosti pečovat o potřeby svých občanů a chránit přitom veřejný zájem, včetně veřejného zájmu na ochraně obyvatelstva i přírody před negativními dopady klimatických změn. Jak naznačují případy ze zahraničí, je jen otázkou času, kdy soudy uznají vynutitelnost této povinnosti ze strany obcí či státu. Cílem tohoto příspěvku však nebylo argumentovat z pozice síly a vynutitelnosti povinnosti přijmout adaptační opatření. Domnívám se, že klíčem k úspěchu je pochopení příležitosti, jakou téma adaptace na klimatické změny pro vedení měst představuje.

Na příkladu Plzně se ukazuje, že pokud města dlouhodobě, efektivně a transparentně plánují územní rozvoj a zohledňují přitom ústavně zaručená práva a právem chráněné zájmy a potřeby obyvatel, může pak ve výsledku adaptace na klimatické změny posloužit jako jeden z pádných argumentů, který zdůvodní veřejný zájem na vytvoření souvislého systému zeleně i na soukromých pozemcích. Zdůvodnění bude o to přesvědčivější, pokud snaha politického vedení města o ochranu životního prostředí a potřeby jeho obyvatel bude podložena objektivním vědeckým výzkumem (např. vymezení místních klimatických zón), bude systematicky plánována a bude stabilně investováno do implementace plánovaných opatření. Výbornou příležitostí, jak dát najevo, že to město myslí vážně s adaptací na klimatické změny, je např. zapojení se do iniciativy *Pakt starostů a primátorů v oblasti klimatu a energetiky*, které poslouží jako odrazový můstek pro systematickou práci na adaptačních opatřeních.

**Klíčová slova:** adaptace na klimatické změny, územní plánování, systém územní zeleně, koncepce uspořádání krajiny, plochy s rozdílným způsobem využití, veřejné prostranství.

#### **Dedikace:**

Tento příspěvek byl zpracován v rámci projektu IGA\_PF\_2017\_018 „Veřejné užívání a přírodní statky“, jehož je autorka spoluřešitelkou. Autorka tímto děkuje

Univerzitě Palackého v Olomouci za finanční podporu svého výzkumu a Pavlu Chodúrovi za pomoc s analýzou územních plánů krajských měst.

**O autorce:**

*JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D. je odbornou asistentkou na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.*

**TERRITORIAL PLAN AS A TOOL FOR ADAPTATION  
TO CLIMATE CHANGE**

**Abstract:**

This paper deals with spatial planning as a tool for adaptation to climate change. Municipalities and cities are less resistant to the effects of climate change. At the same time, they also contribute significantly to climate change.

Although they cover only less than 2% of the Earth's surface, they consume up to 80% of the world's energy and produce more than 60% of total carbon dioxide emissions and substantial amounts of other greenhouse gases.

Climate change will increasingly affect human settlements. It will therefore be necessary for cities to contribute to climate change as little as possible. Cities can prepare for climate change through an appropriate adaptation strategy. This paper focuses on the issue of adaptation of settlements to climate change.

This paper focuses on the issue of adaptation of settlements to climate change. In 2015, the Czech government adopted a Strategy for Adapting to Climate Change in the Czech Republic. This national adaptation strategy also focuses on urban landscapes and proposes measures for adaptation to climate change residences. The aim of this paper is to identify and analyze some of the problems and challenges of current land use planning and practice.

**Key words:** adaptation to climate change, land use planning, system of territorial greenery, conception of landscape arrangement, area with different usage, public open space.



## OBEC JAKO „ŽALOBCE – NAVRHOVATEL“ V ENVIRONMENTÁLNÍM SOUDNÍM ŘÍZENÍ SPRÁVNÍM

*Mgr. Kateřina Švarcová*

### 1. Úvod

Zaměřuje-li se tento příspěvek na postavení obce jako „žalobce – navrhovatele“ v soudním řízení správním, a to při ochraně životního prostředí („environmentální hledisko“), je nutné rámcově vymezit význam soudního řízení správního, jakožto nástroje kontroly veřejné správy. Obec může být „žalobcem – navrhovatelem“ v rámci jednotlivých typů soudních řízení správních, které reflektují potřebu kontroly výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí. Tato soudní řízení jsou vymezena v § 65 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále „soudní řád správní“), regulující zvláštnosti toho kterého typu řízení. Postavení obce jako „žalobce – navrhovatele, resp. účastníka řízení“ v soudním řízení správním je neodmyslitelně spojeno s mnohými procesními oprávněními a povinnostmi. Přes šíři tématu je pro jeho komplexní pojetí rámcově vymezeno, v jakých případech připadá v úvahu, aby obec zažalovala, resp. podala návrh dle zvláštních ustanovení o řízení, dopadají-li tato právě do oblasti ochrany životního prostředí. Pozornost je následně věnována řízení o zrušení „environmentálního“ opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a následujících soudního řádu správního. Příspěvek pojednává o otázce aktivní legitimace obce k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a některých aspektech tohoto soudního řízení správního, které musí obec jako navrhovatel reflektovat. Je obec oprávněna podat žalobu, resp. návrh ve veřejném zájmu (*actio popularis*)? A jakému režimu dle soudního řádu správního podléhá výstup přezkumného řízení opatření obecné povahy dle správního řádu?

### 2. Soudní kontrola veřejné správy v oblasti práva životního prostředí

Soudní kontrola veřejné správy – jakožto správy státní i samosprávné – v oblasti práva životního prostředí, je jedním z mechanismů „právních záruk ve veřejné správě“. Orgány veřejné správy jsou díky kompetenčním ustanovením složkových právních předpisů subjekty veřejné správy, které rozhodují o významných environmentálních otázkách (ať už s přímým, nebo odvozeným dopadem na konkrétní adresáty a danou lokalitu). Význam a zásahy veřejné správy do environmentálního dění vypovídají o důležitosti nastavení právních záruk ve veřejné správě, kdy je vyžadována garance zákonné realizace nastavených úloh. Těmito zárukami je

v obecné rovině souhrn veškerých právních prostředků, určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva.<sup>1</sup>

Kontrola vykonávaná soudy představuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu,<sup>2</sup> reflektující požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>3</sup> Soudní kontrola veřejné správy v otázkách ochrany životního prostředí je prezentována zejména správním soudnictvím, vedle toho své významné místo zaujímá kontrola vykonávaná Ústavním soudem (tomuto typu kontroly není v příspěvku věnována pozornost). Základním procesním předpisem správního soudnictví je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále také „soudní řád správní“). Ten vymezuje vedle základních procesních otázek samotného soudního řízení správního,<sup>4</sup> jednotlivé typy řízení – která mohou být před správními soudy vedena (ustanovení § 65 a následující).

### 3. Obec jako „žalobce – navrhovatel“ v soudním řízení správním

Účastenství v řízení dle soudního řádu správního je obecně vymezeno v § 33 soudního řádu správního. „*Účastníky jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon.*“<sup>5</sup> Vedle fyzických a právnických osob soukromého práva je účastníkem řízení také územní samosprávný celek – obec, resp. vyšší územní samosprávný celek – kraj (v obojím případě se jedná o právnické osoby veřejného práva), a to v postavení právnické osoby veřejného práva nebo správního orgánu. „*Za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Za právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby. Kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat. V téže věci může za právnickou osobu současně jednat pouze jediná osoba.*“<sup>6</sup> Za obec, není-li v pozici správního orgánu, vystupují před správním soudem ty osoby, které jsou podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění (obecní zřízení), oprávněny ji zastupo-

<sup>1</sup> K právním zárukám ve veřejné správě, jejich pojmu a jednotlivým typům: Průcha P., *Správní právo – obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Brno – Plzeň 2012. ISBN: 978-80-7239-281-0. S. 324 an.

<sup>2</sup> Čl. 36 usnesení předsednictva české národní rady ze dne 16. prosince 1992, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále Listina základních práv a svobod – LZPS). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. [cit. 30. 5. 2018].

<sup>3</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. [cit. 30. 5. 2018].

<sup>4</sup> Jedná se o ustanovení § 32-64 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „soudní řád správní“).

<sup>5</sup> Ust. § 33 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>6</sup> Ust. § 33 odst. 4 soudního řádu správního

vat navenek.<sup>7</sup> Oprávnění jednat za obec prokazuje dotyčná osoba listinou, ze které je patrné, že zastává předmětnou funkci (za obec nejčastěji starosta), nejčastěji opisem usnesení příslušného zastupitelstva o zvolení do funkce. Za obec mohou jednat osoby pověřené, zejména zaměstnanci, prokazující se pověřením.<sup>8</sup> Takto obec vystupuje před správním soudem, není-li v postavení správního orgánu.<sup>9</sup>

Řízení dle soudního řádu správního se zahajuje výlučně na návrh<sup>10</sup>, zásadním účastníkem řízení je tedy „navrhovatel“. Je-li návrh nazýván žalobou (dle § 32 soudního řádu správního se tak označují věci uvedené v § 4 odst. 1 soudního řádu správního), užívá se místo pojmu navrhovatel – „žalobce“.

Postavení „žalobce – navrhovatele“ je spjato s aktivní legitimací k podání žaloby. Ta je upravena samostatně pro jednotlivé typy řízení, odvíjí se v zásadě od tvrzení „žalobce – navrhovatele“ o zkrácení jeho práv nebo od určité situace či procesního postavení, ve kterém se „žalobce – navrhovatel“ nachází.

Věcné kritérium, jež spočívá v zaměření na úsek ochrany životního prostředí, představovaný širokou ochranou jednotlivých složek životního prostředí – od regulace vod, ovzduší, přírody a krajiny, památkové ochrany, k územnímu plánování apod., se odráží v následující kapitole, věnované konkrétnímu typu soudního řízení správního, a to řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Vycházeje z tohoto kritéria lze říci, že obec může být iniciátorem soudního řízení správního v otázkách ochrany životního prostředí i v jiných typech řízení dle soudního řádu správního. Obec může být „žalobcem“ v řízení dle § 65 an. soudního řádu správního, v případě podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Dle § 79 an. soudního řádu správního se může obec žalobou domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu, dle § 82 an. soudního řádu správního se může domáhat ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, dále lze do environmentální oblasti podřadit také místní referendum<sup>11</sup> o otázce vztahující se k životnímu prostředí dané lokality (§ 88 an. soudního řádu správního), zcela specifické postavení má řízení o kompetenčních žalobách dle § 97 soudního řádu správního, i to se může týkat environmentálních záležitostí. A konečně se jedná o řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, dle § 101a a následující soudního řádu správního. Soudní řád správní „je koncipován tak, aby poskytl procesní možnost ochrany adresáta veřejné správy

<sup>7</sup> Pozn. v případě kraje o zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění (krajské zřízení), zvláštní úpravu má hlavní město Praha zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>8</sup> Potěšil, L. Šimíček, V. aj. Soudní řád správní. Praha: Nakladatelství Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. [cit. 30. 5. 2018]. K § 33.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ust. § 5 soudního řádu správního.

<sup>11</sup> K tomu zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

*před všemi variantami jednání veřejné správy, které je způsobilé individuálně zasáhnout do jeho právní sféry.*<sup>12</sup>

#### 4. Obec jako „navrhovatel“ zrušení opatření obecné povahy

Ustanovení §§ 101a an. soudního řádu správního upravuje řízení o zrušení opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je správním aktem, s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů. Do právní úpravy bylo výslovně zavedeno ke dni 1. 1. 2006. Materiálním naplněním pojmových znaků však opatření obecné povahy existovalo v českém právním řádu i před uvedeným datem. Opatření obecné povahy vykazuje speciální znaky, díky kterým se pohybuje na pomezí mezi individuálním správním aktem a normativním správním aktem (k tomu nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07<sup>13</sup>).

Proces přijetí opatření obecné povahy je upraven v §§ 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“). Specifika obsahují zvláštní zákony. Právě na úseku ochrany životního prostředí je řada institutů vydávána formou opatření obecné povahy. Nejčastěji se jedná o oblast územního plánování – územní plány obcí,<sup>14</sup> zásady územního rozvoje krajů,<sup>15</sup> další územně plánovací dokumentace (regulační plán) a další opatření ve vztahu k území;<sup>16</sup> ale také například o oblast památkové péče,<sup>17</sup> ochrany vod – omezení nakládání s povrchovými vodami,<sup>18</sup> plány pro zvládnutí povodňových rizik,<sup>19</sup> ná-

<sup>12</sup> Štencel, V. Vomáčka, V. *Volba žalobního typu ve správním soudnictví*. In: Soudní rozhledy 5/2017, s. 146. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 2. 6. 2018].

<sup>13</sup> Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07: „*Opatření obecné povahy představuje určité překlenují dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.*“

<sup>14</sup> Ust. § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, v platném znění (dále jen „stavební zákon“), dále ve spojení dále s § 188 odst. 4 k dřívějšímu vymezení obecně závaznou vyhláškou.

<sup>15</sup> Ust. § 36 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>16</sup> Ust. § 59 odst. 2 stavebního zákona (vymezení zastavěného území), § 62 odst. 1 stavebního zákona (regulační plán) ve spojení dále s § 188 odst. 4 k dřívějšímu vymezení obecně závaznou vyhláškou, § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona (územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území).

<sup>17</sup> Jedná se o opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí, k tomu § 6a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění.

<sup>18</sup> Ust. 6 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „vodní zákon“).

<sup>19</sup> Ust. 25 odst. 5 vodního zákona.

rodní plány povodí,<sup>20</sup> stanovení nebo změna ochranného pásma vodního zdroje<sup>21</sup>, záplavová území a jejich aktivní zóny,<sup>22</sup> nebo o oblast ochrany přírody a krajiny – například stanovení závazných podmínek v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů, omezení a zákaz vstupu z důvodu ochrany přírody.<sup>23</sup>

Opatření obecné povahy může být změněno, resp. zrušeno subjektem, který jej vydal, postupem dle správního řádu. To je zcela totožným postupem, jako když je přijímáno opatření obecné povahy poprvé. Formu opatření obecné povahy mají také jejich změny a zrušení subjekty, které je vydaly (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33). Proti vydanému opatření obecné povahy nelze uplatnit řádné opravné prostředky dle správního řádu. Vedle toho je ve správním řádu stanoven „přezkumný režim“ opatření obecné povahy, jako jediný mimosoudní nástroj změny nebo zrušení daného opatření obecné povahy, a to subjektem odlišným od subjektu, který jej vydal (§ 174 odst. 2 ve spojení s § 94 an. správního řádu). V rámci tohoto přezkumného řízení se zkoumá pouze soulad vydaného opatření obecné povahy s právními předpisy. Věcná příslušnost správního orgánu k vedení přezkumného řízení je stanovena v § 95 správního řádu. Možnost „změny“ opatření obecné povahy v přezkumném řízení neplatí napříč právním řádem neomezeně, když při přezkumu územních plánů, vydaných právě ve formě opatření obecné povahy, dle stavebního zákona, je možnost změny vyloučena (k tomu § 54 odst. 6 stavebního zákona). „*Dozorčí orgány mohou územní plán zrušit pro rozpor se zákonem nebo pro nezákonnost předcházejícího řízení. Stavební zákon z roku 2006 změnu územního plánu v přezkumném řízení výslovně vylučuje (srov. § 54 odst. 6 tohoto zákona). I kdyby však stavební zákon z roku 2006 toto výslovné vyloučení neobsahoval, měla by případná změna opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti provedená dozorčím orgánem v rámci přezkumu vždy za následek nepřípustný zásah do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu [srov. § 147 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ...]*“<sup>24</sup> Jedná-li se o opatření obecné povahy vydaná v rámci samostatné působnosti obce, je v souladu s citovaným názorem Nejvyššího správního soudu ústavně konformní, je-li změna dozorčím přezkumným orgánem vyloučena. Jednalo by se o nepřiměřený zásah do práva na samosprávu.

<sup>20</sup> Ust. 25 odst. 4 vodního zákona.

<sup>21</sup> Ust. 30 odst. 1 vodního zákona.

<sup>22</sup> Ust. 66 odst. 7 vodního zákona.

<sup>23</sup> Například § 5b odst. 4, § 17 odst. 3, § 43 odst. 3 a § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

Právní úprava vztahující se k opatření obecné povahy nachází odraz v soudním řádu správním, zakotvujícím možnost jeho soudního zrušení (právní úprava účinná úprava od 1. 5. 2005) – a to zčásti nebo zcela.

#### **4.1 Aktivní legitimace obce k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části**

Dle § 101a odst. 1 soudního řádu správního „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*“ Dle § 101a odst. 2 „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.*“ Dle § 101a odst. 3 „*Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.*“

Ustanovení § 101a soudního řádu správního vymezuje celkem tři případy aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Jedná se za prvé o toho, kdo je zkrácen na svých právech napadeným opatřením obecné povahy. Předpokladem subjektivní přípustnosti takto podaného návrhu je dle uvedeného ustanovení tvrzení, že navrhovatel byl daným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Vymezení pojmu „zkrácen na právech“ přineslo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.<sup>25</sup> „Nezákonnost“ opatření obecné povahy spočívající v porušení procesních právních předpisů při jeho přijímání neznamená bez dalšího zkrácení na právech, to je „dotčenost právní sféry navrhovatele“. Zásadní je vztah mezi porušením hmotněprávních a procedurálních pravidel při vydání daného opatření obecné povahy a zásahem do právní sféry navrhovatele. To je do konkrétních subjektivních práv navrhovatele. Navrhovatel musí zcela konkretizovat, jakým způsobem došlo k zásahu do jeho práv.<sup>26</sup> V tomto smyslu lze odkázat také na náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, který vymezuje podstatu tvrzení „zkrácení na právech“ v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy, podaného spolkem.<sup>27</sup> Pokud není zcela zjevně možné,

<sup>25</sup> Pozn. Předmětem tohoto řízení byl návrh na zrušení územního plánu obce Vysoká nad Labem.

<sup>26</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, sp. zn. 8 Ao 2/2011.

<sup>27</sup> Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho částí) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 soudního řádu správního. Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné. Aniž by současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. K tomu více náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.



aby došlo k zásahu do práv navrhovatele – soud návrh odmítne jako nepřípustný. Jinak se jím soud zabývá v řízení.

Obec tak může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy z pozice „toho, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech“<sup>28</sup> dle § 101a odst. 1 soudního řádu správního. Bude se jednat o situace, kdy obec má práva k nemovitým věcem nacházejícím se na území regulovaném daným opatřením obecné povahy. Ať už se jedná o právo vlastnické nebo spoluvlastnické,<sup>29</sup> či jiné absolutní právo k nemovité věci.<sup>30</sup> V úvahu přichází legitimace obce také tehdy, bude-li vlastníkem pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem (tedy opatřením obecné povahy), který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jejím pozemku (např. exhalacemi, hlukem) nebo povedou k významnému snížení hodnoty jejího majetku<sup>31</sup>. Obec má možnost navrhnout zrušení územních plánů sousedních obcí, pokud by se dotýkaly a zasahovaly do jejich věcných práv.<sup>32</sup>

S ohledem na rozhodování správních soudů je aktuálním tématem oprávnění obce podat tzv. *actio popularis*, tedy žalobu či návrh podaný k ochraně veřejného zájmu. Tato je v českém soudním řízení správním v zásadě nepřípustná.<sup>33</sup> Návrhem k ochraně veřejného zájmu by se navrhovatel mohl úspěšně dovolávat nikoli pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře, když byl by oprávněn osobovat si i námitky vyplývající z práv třetích osob.<sup>34</sup> Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 3 AOs 3/2013-48<sup>35</sup> bylo řečeno, že návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Dívčice, kterého se navrhovatel domáhal z důvodu zásahu do práva na příznivé životní prostředí, resp. zásahu do ptáčích oblastí, který může mít negativní dopad na některé druhy ptáků, neznamená zásah do právní sféry navrhovatele.<sup>36</sup> Tento rozsudek potvrzuje

<sup>28</sup> Ve smyslu tvrzení, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a současně logicky konsekventního a myslitelného tvrzení o možnosti dotčení právní sféry navrhovatele příslušným opatřením obecné povahy.

<sup>29</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

<sup>30</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

<sup>31</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

<sup>32</sup> Zahumenská V., Benák J. Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky věcné legitimace. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 131 s. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 5. 2018].

<sup>33</sup> Vyjma § 66 soudního řádu správního v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V tomto případě však obec není subjektem oprávněným k jejímu podání.

<sup>34</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2018, č. j. 4 As 64/2018-54.

<sup>35</sup> Pozn. v tomto případě nebyla obec navrhovatelem, ale odpůrcem. Příklad je uveden z důvodu *actio popularis* ve veřejném zájmu, kterým je zájem na ochraně životního prostředí, resp. ptáčích oblastech.

<sup>36</sup> K aktivní legitimaci dle § 101a správního řádu je pro komplexnost vhodné ještě jednou zmínit nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, týkající se „spolků“.

z obecného hlediska nepřipustnost *actio popularis* v řízení dle § 101a an. soudního řízení správního.

Zásadní z hlediska posouzení současného nahlížení na možnost obce podat „*actio popularis*“, resp. posouzení aktivní věcné legitimace<sup>37</sup> obce k podání návrhu dle § 101a odst. 1 soudního řádu správního je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 187/2017-149 a mu předcházející rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147. Zmíněným usnesením Nejvyššího správního soudu byla právní věc navrhovatelky obce Dobřejovice proti odpůrkyni obci Čestlice,<sup>38</sup> kterou se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Čestlic ze dne 27. 9. 2016, č. j. OOP-1/2016, postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu (pozn. k datu zpracování příspěvku rozšířený senát nerozhodl). Rozšířenému senátu je předložena otázka aktivní věcné legitimace<sup>39</sup> obce dle § 101a odst. 1 soudního řádu správního. Otázka spočívá v tom, zda postačuje ke splnění aktivní věcné legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu jiné obce skutečný, přímý a bezprostřední vztah mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím nebo je třeba rovněž posoudit, zda je konkrétní namítaná nezákonnost způsobilá zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv? Od zodpovězení uvedeného odvisí také zodpovězení, zda je obec aktivně věcně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve veřejném zájmu, tedy bez zkrácení práv obce napadeným opatřením obecné povahy? Tedy zda je obec oprávněna podat *actio popularis*?

Dobřejovice a Čestlice jsou sousedící obce. Navrhovatelka se domáhala zrušení té části opatření obecné povahy obce Čestlice, kde došlo k převodu plochy Z12c, nacházející se v těsném sousedství obce Dobřejovice, z plochy územní rezervy na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení, komerční zařízení plošně rozsáhlá. Navrhovatelka – obec Dobřejovice – uvedla, že změna územního plánu sousední obce Čestlice bude mít podstatný vliv „na život obce a jejích občanů“ a je způsobilá dotknout se oprávněných zájmů svých občanů žijí-

<sup>37</sup> Aktivní věcná legitimace je „důvodností“ podaného návrhu. Oproti tomu aktivní procesní legitimace je otázkou přípustnosti návrhu. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení, není však nutné, aby byla taková tvrzení pravdivá. Tvrzení navrhovatelky o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí je myslitelné a logicky konsekventní. Pravdivost tvrzení je až otázkou posuzování důvodnosti (aktivní věcné legitimace). Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 187/2017-149.

<sup>38</sup> Obec Dobřejovice zaujímá rozlohu 383 ha a vykazuje počet obyvatel 783, obec Čestlice zaujímá rozlohu 437 ha a vykazuje počet obyvatel 354. Dostupné z: <http://mesta.obce.cz>.

<sup>39</sup> Nutno upozornit na rozdíl ve vnímání toliko procesní aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a an. soudního řádu správního a vedle toho otázky aktivní věcné legitimace k podání tohoto návrhu.

cích na jejím území. Konkrétně posuzovaná plocha Z12c, kde má vzniknout další komerční zóna,<sup>40</sup> bezprostředně sousedí s územím obce Dobřejovice. Vzdálenost mezi jejím centrem a posuzovanou plochou je okolo jednoho kilometru. Zatímco od území obce Čestlice je oddělena dálnicí. Negativní vlivy se tedy projeví na území navrhovatelky. Napadená část změny územního plánu povede k navýšení dopravy skrze území navrhovatelky, to povede v důsledku souvisejících imisí, jako například hluku, ke ztrátě pohody bydlení obyvatel a omezení užívání nemovitostí ve vlastnictví obyvatel, jakož i navrhovatelky.

Ve věci bylo rozhodnuto Krajským soudem v Praze dne 27. 4. 2017, rozsudkem č. j. 50 A 2/2017-147 a to tak, že ten napadenou změnu územního plánu zrušil, neboť aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky shledal v tvrzeném zásahu do jejího vlastnického práva a práva na samosprávu. Přeražení plochy je dle krajského soudu způsobitelné ovlivnit život na území obce Dobřejovice a její další rozvoj měrou nikoli zanedbatelnou. Tento rozsudek je výjimečný tím, že přiznává obci aktivní legitimaci při ochraně zájmů svých obyvatel, dotčených územním plánem sousední obce. Soud při posuzování aktivní legitimace obce Dobřejovice došel k závěru, že obec může představovat veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy, stejně jako ji představují spolky nebo zástupci veřejnosti. Obec má právo brojit proti územnímu plánu, i kdyby nebyla vlastníkem sousedních (nebo jinak dotčených) pozemků.<sup>41</sup> „[p]od pojem veřejnosti (a tím i dotčené veřejnosti) lze zahrnout i právnické osoby, a to nikoliv pouze právnické osoby práva soukromého, ale rovněž právnické osoby práva veřejného. Jinak řečeno, obec (není-li v příslušné věci správním orgánem) může být sama „veřejností“ ve smyslu Aarhuské úmluvy a, jestliže může být ovlivněna environmentálním rozhodováním např. sousední obce, může být rovněž

<sup>40</sup> „Dobřejovice leží v trojúhelníku mezi dálnicí D1, Pražským okruhem a průhonickým údolím Botiče. V území mezi Dobřejovicemi a dálnicí D1, které ovšem spadá do katastrálního území sousedních Čestlic, plánovaly Čestlice obří obchodní zónu. V září 2016 začala obec projednávat změnu územního plánu, která by další výstavbu umožnila. Čestlické území „za dálnicí“ se skládá ze tří ploch vymezených v územním plánu jako Z12a, Z12b a Z12c: Plochy Z12a a Z12b jsou podle územního plánu z roku 2010 využitelné ke komerční výstavbě a Čestlice už mají uzavřené smlouvy s investory záměru Kostka a CP Čestlice. Plocha Z12c byla předmětem změny územního plánu, ovšem změny od počátku problematické, neboť se zde nachází kvalitní zemědělská půda I. a II. třídy ochrany a pro změnu využití plochy by bylo nutné mj. získat souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Při zastavění plochy Z12c komerční výstavbou by přes nedaleké Dobřejovice vedla přirozená zkratka k této zastavbě a vesnice by tak nesla podstatnou část dopravní zátěže – emise znečišťujících látek a zvýšený hluk.“ In: Frank Bold. Zrušení územního plánu Čestlic – důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce [online], [cit. 20. 6. 2018]. Dostupné z: [http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/1000-zruseni-uzemniho-planu-cestlic-dulezity-rozsudek-priznavajici-pravo-obce-napadnout-uzemni-plan-sousedni-obce?eco=mail&utm\\_source=ecomail&utm\\_campaign=2018\\_06\\_21\\_novinky\\_cerven\\_2018&utm\\_medium=email&utm\\_term=22023&ecmid=723](http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/1000-zruseni-uzemniho-planu-cestlic-dulezity-rozsudek-priznavajici-pravo-obce-napadnout-uzemni-plan-sousedni-obce?eco=mail&utm_source=ecomail&utm_campaign=2018_06_21_novinky_cerven_2018&utm_medium=email&utm_term=22023&ecmid=723).

<sup>41</sup> Frank Bold. Zrušení územního plánu Čestlic – důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce [online], [cit. 20. 6. 2018]. Op. cit.

„dotčenou veřejností“ ve smyslu Aarhuské úmluvy. Vzhledem k tomu je judikatura Ústavního soudu, která umožňuje právě s odkazem na Aarhuskou úmluvu spolkům brojit proti opatření obecné povahy i bez dotčení vlastnického práva ke konkrétním nemovitostem, aplikovatelná i na situace, kdy je „dotčenou veřejností“ veřejnoprávní korporace, která může být územním plánem ovlivněna.“<sup>42</sup>

V kasační stížnosti podané v této věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda může být obec dotčena na svých právech, zejména právu na samosprávu, územním plánem sousední obce. Následně se zabýval souvislostí mezi tvrzenou nezákonností napadené části územního plánu a dotčením navrhovatelčiných veřejných subjektivních práv. Druhý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že obec je v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce, dopravu či únosnou míru hluku a jiných imisí v obci. Je však třeba vyvažovat ústavně zaručené právo na samosprávu pořizovatelky územního plánu proti ústavně zaručenému právu na samosprávu a ochranu vlastnictví sousední obce. V případě kolize dvou ústavně zaručených práv, představujících principy, je nutné postupovat v souladu s příkazem k optimalizaci, tj. postulátem minimalizace omezení základního práva a svobody. Nikoli každá změna územního plánu obce může vést k aktivní věcné legitimaci sousední obce. Pro dovození závěru o aktivní věcné legitimaci je třeba skutečné dotčení určitého konkrétního, a nikoli marginálního, aspektu práva na samosprávu. V případě velkých záměrů na samé hranici území obce pořizovatelky může dojít k dotčení práva na samosprávu sousední obce, toto dotčení musí být významné a jasně konkretizované. Není však postaveno na jisto, jak má být zkoumán vztah mezi dotčeností na právech navrhovatele a nezákonností přezkoumávaného aktu (kde druhý senát odkazuje na různé přístupy senátů Nejvyššího správního soudu a předkládá věc předloženou rozšířenému senátu) a zároveň odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86. Dle uvedeného „[s]oudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ Oproti tomu dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51, je obec přímo ze své povahy po-

<sup>42</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147.

volána k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří ji tvoří. Nejvyšší soud v tomto smyslu pak ve vztahu k aktivní legitimaci obce dovolávat se ochrany svých občanů před hlukem či vibracemi uvedl, že obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel.

Druhým případem aktivní legitimace obce je speciální aktivní legitimace dle § 101a odst. 2 soudního řádu správního, kdy návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, vydaného krajem, může podat též obec.

Uvedené ustanovení zakládá ze zákona zvláštní návrhové oprávnění obce, jejíž aktivní legitimace není nijak omezena (není povinna tvrdit zkrácení svých práv) a to ve vztahu k opatření obecné povahy vydaného krajem. Jedná se o tzv. subjektivní přípustnost návrhu, která je u obce ze zákona předpokládána. Tímto výslovným zakotvením je postaveno na jisto, že obec může navrhnout zrušení opatření obecné povahy vyššího územního samosprávního celku.<sup>43</sup> Nejčastěji se bude jednat o zásady územního rozvoje kraje, ale přichází v úvahu například také napadení opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí dle § 6a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění, dále opatření obecné povahy vymezující rozsah záplavových území a jejich aktivní zóny u významných vodních toků. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, se musí jednat o obec, která leží na území kraje, jenž napadené opatření obecné povahy vydal. Opatření obecné povahy vydávaná krajem se mohou citelně dotknout zájmů těch obcí, které jsou na jeho území. Aktivní procesní legitimace náleží obci na základě toho, že se nachází na území příslušného kraje. Obec nemusí tvrdit zkrácení na právech daným opatřením obecné povahy. Mezi právní sférou obce a opatřením obecné povahy však musí existovat vztah a není na soudu, aby se zabýval jakýmkoliv námitkami obce, tedy také těmi, které směřují mimo její vlastní dotčenost. Při posuzování návrhu na zrušení zásad územního rozvoje vydávaných krajem, je soud při posuzování aktivní věcné legitimace obce povinen hodnotit, zda existuje vztah mezi právní sférou obce a územím, které je napadenou částí opatření obecné povahy regulováno (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53).

<sup>43</sup> Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 1. 6. 2018].

Existují zastánci názoru rozšíření této aktivní legitimace i na obec nacházející se mimo území kraje, jehož opatření obecné povahy je napadáno.<sup>44</sup> Bez ohledu na uvedené se obec z jiného kraje dostane na opatření obecné povahy tohoto kraje právě tvrzením dle § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

Dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 50 A 6/2012-79 „*Legitimace obce k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (nebo jeho části) kraje, jehož je daná obec součástí (§ 101a odst. 2 s. ř. s.), má povahu kontrolního nástroje základních územních samosprávných celků v podobě obcí vůči vyšším územním samosprávným celkům (krajům). Jako takovou ji proto nelze omezovat podmínkou přímého dotčení práv obce či jejího území napadeným opatřením obecné povahy (jeho částí).*“ Uvedeným rozsudkem byly zrušeny zásady územního rozvoje Středočeského kraje, vydané dne 19. 12. 2011,<sup>45</sup> a to v textové a grafické části „stavby aglomeračního kruhu“. Dle navrhovatele by uskutečněním záměru vysokorychlostní trati došlo k rozdělení katastru obce, zhoršení životního prostředí (zejména zatížení hlukem, emisemi a otřesy), což by vedlo i ke znehodnocení stavebních parcel, významnému narušení urbanistické koncepce. V tomto řízení odpůrce namítal nedostatek aktivní legitimace navrhovatele, neboť vymezením tohoto koridoru není navrhovatel žádným způsobem krácen na svých právech (koridor je zcela mimo území obce a nemá na toto území žádné dopady). Krajský soud v Praze zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (jedná se o existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Ust. § 101a odst. 2 soudního řádu správního je třeba vykládat tak, že umožňuje obci napadnout jakékoliv opatření obecné povahy příslušného kraje, bez přihlídnutí k tomu, zda se týká jeho práv či nikoliv (resp. zda se napadená část týká území příslušné obce). Uvedené ustanovení má povahu svébytného kontrolního nástroje obcí vůči krajům. Opatření obecné povahy vydávané krajem může následně v mnohém ovlivňovat autonomii obcí při řešení otázek spadajících do jejich pravomoci (typicky se tak děje právě v otázkách územního plánování).<sup>46</sup>

Uvedeným postupem byly například zrušeny zásady územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze

<sup>44</sup> JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 9788074004841. S. 867-868.

<sup>45</sup> Zásady územního rozvoje Středočeského kraje vydané usnesením zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK.

<sup>46</sup> Analogicky lze odkázat na § 64 odst. 2 písm. j) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, podle kterého návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněno podat též zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK a to v části textového a grafického vymezení koridoru D057 v úseku Tuchoměřice (R7) – Tursko, k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015, č. j. 4 As 153/2015-60, obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 AOs 3/2013, dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2014, č. j. 2 As 46/2014-79, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2016, č. j. 8 As 125/2015-75. Jedním z aktuálních rozhodnutí je dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 156/2015-114.

Třetím případem aktivní legitimace je tzv. incidenční přezkum (§ 101a odst. 1 věta druhá soudního řádu správního).

Přestože nebyla v této věci navrhovatelkou obec, incidenční přezkum byl s ohledem na aktuální judikaturu aplikován v řízení vedeném u Krajského soudu v Brně, ukončeném rozsudkem ze dne 5. 4. 2017, č. j. 67 A 1/2017-47. V tomto řízení Krajský soud v Brně rozhodoval o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Buchlovice schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29. 6. 2006, č. j. 16/3/2006. Bylo napadeno vymezení regulativů plochy bydlení, individuální bydlení čisté (Bc), které nepřipouští chov drobného zvířectva. Odpůrce obec Buchlovice poukazovala zejména na to, že navrhovatel se domáhal legalizace voliér pro chov exotického ptactva, které zřídil v roce 2008 v rozsahu překračujícím běžný zájmový chov. Dle tohoto rozsudku návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věta druhá soudního řádu správního je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito. Incidenční přezkum opatření obecné povahy je založen na posouzení zákonnosti pouze té jeho části, na základě které mohl být navrhovatel zkrácen na svých právech prostřednictvím žalobou napadeného rozhodnutí. To je v té části, jež se materializovala vůči navrhovateli právě vydáním individuálního správního aktu, napadeného před správním soudem. Pokud jde o otázku včasnosti,<sup>47</sup> návrh na incidenční přezkum je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, to je ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 soudního řádu správního (srov. usnesení rozšířeného

<sup>47</sup> Návrh v citované věci byl podán včas, neboť rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. 3. 2013, č. j. KUZL 12157/2013, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, napadl navrhovatel včasnou žalobou, kterou Krajský soud v Brně projednává pod sp. zn. 62 A 29/2013, přičemž v průběhu řízení navrhovatel k výzvě soudu (vázaného právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014-45) dne 13. 1. 2017 výslovně sdělil, že se žalobou ze dne 23. 4. 2013 ve věci sp. zn. 62 A 29/2013 domáhá i přezkumu části opatření obecné povahy – územního plánu obce Buchlovice – schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice č.j. 16/3/2006 ze dne 29. 6. 2006.

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). Dle rešerše správní judikatury se dosavadně neobjevil incidenční přezkum k návrhu navrhovatele – obce, v teoretické rovině je však představitelný.

#### **4.2 Vybrané aspekty řízení o zrušení opatření obecné povahy, aneb co by mělo obec z pozice navrhovatele zajímat a čeho by si měla být vědoma**

Právě soudní přezkum opatření obecné povahy – z hlediska vymezení přezkoumávaných aktů – prošel vývojem, kdy původně byla přezkoumávána i ta opatření obecné povahy, existující před výslovným zavedením tohoto institutu do právní úpravy, a to na základě materiálního pojetí tohoto institutu. Následně se soudy přiklonily k formálnímu pojetí (zejména ve vazbě na staré územní plány), v současnosti je však postaveno na jisto, že se přezkum řídí materiálním pojetím opatření obecné povahy (k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08). Úprava § 101a soudního řádu správního dopadá nejen na „nově vzniklá opatření obecné povahy“, ale také na „změnová opatření obecné povahy, vydaná oprávněným subjektem“ opět formou opatření obecné povahy. I ta podléhají soudnímu přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013-40).

Dle § 101b odst. 1 soudního řádu správního a to ve znění účinném od 1. 1. 2018, lze návrh na zrušení opatření obecné povahy podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.<sup>48</sup> Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. V době od 1. 1. 2012<sup>49</sup> do 31. 12. 2017 přitom právní úprava stanovila lhůtu 3 let, která byla změněna dle důvodové zprávy k novele zákonem č. 225/2017 Sb.,<sup>50</sup> z důvodu nalezení kompromisu mezi zákonností daného opatření obecné povahy a právní jistotou (a to zejména ve vztahu k územnímu plánování). Dle přechodných ustanovení se tato lhůta aplikuje také na ta opatření obecné povahy, kterým by jinak uplynula tříletá

<sup>48</sup> Opatření obecné povahy nabývá dle § 173 odst. 1, resp. § 25 odst. 3 správního řádu účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, jejímž prostřednictvím správní orgán vydávající opatření obecné povahy toto vydání oznamuje (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489). Pro soudní přezkum opatření obecné povahy je zásadní, zda bylo opatření obecné povahy řádně vyhlášeno, a zda je účinné. Nelze poskytovat ochranu takovým opatřením obecné povahy, která nepůsobí vůči obecnému okruhu adresátů (neexistuje předmět řízení, jako neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, k tomu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 3 Ao 5/2007).

<sup>49</sup> Před tímto datem lhůta stanovena nebyla.

<sup>50</sup> Aplikace o/ dok. Úřad vlády České republiky. Materiál k vládnímu návrhu zákona č. 225/2017 Sb. [online]. apps.odok.cz [cit. 10. 6. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNAE7HETRI>.



lhůta až po 1. 1. 2019.<sup>51</sup> Tyto lhůty se vztahují na všechny nástroje ochrany životního prostředí, které jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy. Lhůta tří let vytvářela dle názoru některé odborné veřejnosti nepříjemnou situaci pro správní orgány, občany, firmy nebo investory, kteří chtěli v případě v podobě opatření obecné povahy vydaných územních plánů na daném území realizovat své zájmy. Zkrácení lhůty klade vyšší nároky na procesní bdělost všech dotčených či zúčastněných osob.<sup>52</sup>

Před 1. 1. 2018 bylo k tříleté lhůtě ve správním soudnictví judikováno, že může být „překonána“. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53, který se vztahoval k soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaného na základě opatření obecné povahy (územního plánu). V tomto rozhodnutí bylo řečeno, že je-li rozhodnutí vydané na základě opatření obecné povahy na základě podané žaloby shledáno nezákonným, pak ačkoliv se žalobce nedomáhal zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. soudního řádu správního, neboť již uplynula zákonná lhůta, je soud oprávněn za účelem zjištění jeho případné nezákonnosti posoudit tu část opatření obecné povahy, která je podkladem rozhodnutí. Shledal-li by posuzovanou část opatření obecné povahy za nezákonnou, neaplikoval by ji. Jedná se o možnost faktického přezkumu opatření obecné povahy mimo řízení o návrhu na jeho zrušení. K nově zavedené jednoleté lhůtě je nutné dodat, že může být „překonána“. Neboť novela účinná od 1. 1. 2018 nic nemění na faktickém přezkumu opatření obecné povahy. Faktický přezkum opatření obecné povahy je možný i po 1. 1. 2018 (právní úprava se změnila toliko v délce lhůty k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy). Otázkou je, zda v důsledku zkrácení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nedojde ke zvýšení faktického přezkumu opatření obecné povahy.

Přestože není analyzován samotný proces přijetí daného opatření obecné povahy, je vhodné podotknout, že není podmínkou – aby navrhovatel využil, resp. vyčerpal možnost podání námitek, resp. připomínek v procesu přijetí daného opatření obecné povahy (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

<sup>51</sup> „Pokud uplyne lhůta 3 let pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je opatření již nepřezkoumatelné; pokud uplyne v období kratším než 1 rok, je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen v období do uplynutí tříleté lhůty od vydání opatření obecné povahy; pokud by podle dosavadních předpisů uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dobu delší než 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona, zkracuje se lhůta pro podání návrhu na 1 rok od nabytí účinnosti zákona.“ In: Aplikace o/ dok. Úřad vlády České republiky. Materiál k vládnímu návrhu zákona č. 225/2017 Sb. [online]. apps.odok.cz [cit. 10. 6. 2018]. Op. cit.

<sup>52</sup> Michal Vitek, Lucie Zdráhalová. Stavební zákon 2018: Napadání územních plánů [online]. epravo.cz [cit. 20. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stavebni-zakon-2018-napadani-uzemnich-planu-106631.html>.

16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). K tomuto je však vhodné dodat následné závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č.j. 7 As 186/2014-49 „*pasivita navrhovatele v procesu přípravy opatření obecné povahy (...) může mít vliv na jeho věcnou legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části*“. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55, kdy i přes pasivitu navrhovatele v řízení o vydávání opatření obecné povahy musí Nejvyšší správní soud zkoumat potenciální zkrácení práv navrhovatele, s přihlédnutím k možnému zásahu do práv těch osob, které se do řízení o návrhu opatření obecné povahy aktivně zapojily, tak aby nedošlo k nepřípustnému narušení právní jistoty těchto dotčených osob.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy musí obsahovat kromě obecných náležitostí podání návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit. Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.<sup>53</sup> Návrhovými body označuje navrhovatel konkrétní důvody nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Od okamžiku, kdy začal návrh splňovat veškeré zákonem uvedené náležitosti – nelze návrhové body doplňovat. Jedná se o zákonnou koncentraci řízení k uplatnění návrhových bodů.

Dle § 101d odst. 1 soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012: „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Do 31. 12. 2011 nebyl soud vázán právními důvody návrhu. S ohledem na uvedené mohla být předmětná opatření obecné povahy zrušena i z jiných než navrhovatelem vytčených důvodů. Soud aplikoval kompletní algoritmus přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu, k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Algoritmus sestával za prvé z přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé z přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; za třetí z přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; za čtvrté z přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a konečně za páté z přezkumu obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky

<sup>53</sup> Ust. § 101b odst. 2, 3 soudního řádu správního.

souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně. Soud zkoumal, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.

K řízení o zrušení opatření obecné povahy lze jen krátce dodat, že se k § 101a – 101d soudního řádu správního aplikují jinak obecná ustanovení soudního řádu správního (část první až třetí). Dle § 101b odst. 4 „*Ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.*“ Jedná se o využití institutu osob zúčastněných na řízení a institutu rozhodování bez nařízení jednání. Soud je povinen rozhodnout do 90 dnů od nápadu věci. Účinky rozsudku jsou dále upraveny v § 101d odst. 3, 4 soudního řádu správního.

Do 31. 12. 2011 rozhodoval v prvním stupni o takovém návrhu Nejvyšší správní soud. Od 1. 1. 2012 rozhodují o těchto návrzích krajské soudy, resp. Městský soud v Praze (jedná se o rejstřík AOs).<sup>54</sup>

#### **4.3 Zrušení územního plánu obce v přezkumném řízení a jak se soudně bránit proti „výstupu“ přezkumu dle správního řádu?**

Dalším příkladem, kdy bude obec moci podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je tehdy, je-li zrušen její územní plán v rámci přezkumného řízení dle správního řádu (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36). Dle právní věty uvedeného rozhodnutí „*Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky. Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a s. ř. s.*“

V uvedeném řízení rozhodoval Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti Města Vimperk proti Ministerstvu pro místní rozvoj. Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje vydaného v přezkumném řízení dne 16. 10. 2014 bylo zrušeno opatření obecné povahy ze dne 29. 6. 2011 – územní plán města Vimperk. Město Vimperk se odvolalo, odvolání bylo pro nepřípustnost zamítnuto, neboť Ministerstvo pro místní rozvoj dovodilo, že v řízení ve věci vydání opatření obecné povahy (ve smyslu pořizování a vydávání územního plánu), existují pouze dotčené osoby (§ 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu) a nikoli účastníci řízení. Následně přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy ve smy-

<sup>54</sup> Potěšil, L. Šimíček, V. aj. Soudní řád správní. Op. cit. [cit. 30. 5. 2017]. K § 101a až 101d.

slu § 171 a § 174 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 95 odst. 4 téhož zákona, nemá účastníky. V návaznosti na § 9 a § 81 správního řádu nelze proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, podat odvolání.

Nejvyšší správní soud zjistil, že k otázce účastenství obce v řízení o přezkoumání jí vydaného opatření obecné povahy existuje rozdílná judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Aos 1/2013-35 bylo dospěno k tomu, že ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití § 94 a násl. správního řádu odůvodňuje závěr, že obec je v daném případě účastníkem přezkumného řízení, a proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu. Oproti tomu v rozsudku ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 Aos 4/2013-40 bylo uvedeno, s odkazem na rozsudek ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33, a dále pak v rozsudku ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013-40, že napadené rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj nelze pojímat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, nýbrž se jedná o správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, a jako takový je třeba jej pro účely soudního přezkumu pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. soudního řádu správního. Výsledkem přezkumného řízení, vedeného podle správního řádu, nebylo rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1, ale opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu. Rozhodnutí žalovaného je třeba z materiálního hlediska pojímat jako opatření obecné povahy, a to bez ohledu na to, že formálně byl tento akt označen jako rozhodnutí. Protože řízení k přijetí opatření obecné povahy se vyznačuje absencí konkrétně určených účastníků, proti rozhodnutí o jeho zrušení v přezkumném řízení se rovněž nelze odvolat.

Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska rovněž opatřením obecné povahy. Přezkumné řízení je upraveno v § 94 až § 99 správního řádu upravující obecná ustanovení o správním řízení. Těchto ustanovení lze pro přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně, neboť samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu) a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení (odlišnost řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.<sup>55</sup> Výsledkem „přezkumného řízení“ vedeného dle § 174 správního řádu tak není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, to je úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zase opatření obecné povahy

<sup>55</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č.j. 5 As 85/2015-36.

(k tomu dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013-40). „Není-li přezkoumávaný akt úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže být ani jeho zrušení (změna – nejde-li o územní plán) v přezkumném řízení úkonem, který by se ke konkrétním adresátům vztahoval, a to i přes jeho formální označení za „rozhodnutí“ a navázání jeho účinků na „právní moc“. Takovým výsledkem přezkumného řízení není úkon správního orgánu zakládající, měnící nebo rušící práva či povinnosti konkrétním osobám, ale závazný správní akt dopadající svým předmětem na obecně vymezený okruh adresátů.“<sup>56</sup> Rozšířený senát se shoduje s tou částí dosavadní judikatury, která vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy a považuje za výsledek přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy. „Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu, má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitěho okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt pořídit (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořízení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci.“<sup>57</sup> V přezkumném řízení proto může být opatření obecné povahy rušeno (v některých případech, např. u opatření vydávaných v přenesené působnosti, také nahrazeno jiným) pouze právním aktem stejného druhu a vlastní přezkum územního plánu je nutno vést přiměřeně způsobu, jakým se vede řízení o jeho vydání. Uvedené neznamena, že zrušení územního plánu se stěžovatele žádným způsobem nedotkne. Kompetence přezkoumávajícího správního orgánu nezahrnuje oprávnění územní plán jakýmkoliv způsobem měnit ani samosprávnému celku přikázat, aby takový dokument vůbec měl, avšak jeho zrušení představuje podstatný zásah. Zrušení územního plánu má za následek deregulaci dotčeného území a s ní spojenou velkou míru právní nejistoty. Územní plán je klíčovým prostředkem, kterým může obec kontrolovat, regulovat a usměrňovat urbanistický rozvoj svého území a chránit jeho hodnoty. Ekonomický aspekt není zanedbatelný, protože pořízení územního plánu je finančně nákladné. Zrušení územního plánu se dotýká jak obce samotné, tak dalších subjektů. Jelikož o jeho věcné stránce rozhoduje obec v samostatné působnosti, dochází zrušením územního plánu k zásahu do ústavního práva územního samosprávného celku na sa-

<sup>56</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

<sup>57</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

mosprávu.<sup>58</sup> Zásah do práva obce na samosprávu nemá za následek «překlopení» postupu dle části šesté správního řádu do formalizovaného řízení dle části druhé, dle kterého by obec byla jediným účastníkem řízení s oprávněním podat proti výsledku přezkumu odvolání. Takový výklad by byl v rozporu s materiálním pojetím opatření obecné povahy, navíc by zakládal nerovnost v právech obce a blíže neurčeného počtu dotčených osob, do jejichž práv je zrušením územního plánu v přezkumném řízení zasahováno.<sup>59</sup> Vše uvedené s argumentací, kdy územní samospráva není jen výkonem veřejné moci, ale rovněž ústavně zaručeným právem obcí, které může obec hájit nejen před obecnými soudy a Ústavním soudem, ale i před správními orgány v rámci výkonu veřejné správy.<sup>60</sup>

Je vhodné upozornit, že rozsudek rozšířeného senátu obsahuje také disentanční názor soudkyně Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Lenky Matyášové, dle kterých výstupem přezkumného řízení dle správního řádu je individuální správní akt, přezkoumávaný v soudním řízení správním postupem dle § 65 soudního řádu správního. Neboť přijetí názoru, že se jedná o opatření obecné povahy je nejen v rozporu s výslovným textem správního řádu, ale případné dozorčí prostředky, cyklicky otevírají možnost „přezkumu“, ať soudního nebo správního.<sup>61</sup>

S ohledem na uvedené je žádoucí změna právní úpravy, resp. její upřesnění v tom, v jaké míře má být přezkumné řízení aplikováno na přezkum opatření obecné povahy. Přes existenci sjednocujících stanovisek nelze opomenout, že judikatura se zabývá vždy případem od případu. Toliko činností zákonodárce může být postaven na jisto případný postup do správního soudnictví.

Nad rámec shora uvedeného, kdy bylo analyzováno řízení o zrušení opatření obecné povahy z perspektivy obce, jakožto navrhovatele zrušení daného opatření obecné povahy, je vhodné dodat, že mnohem častěji vystupuje obec v řízení o zrušení opatření obecné povahy z procesního postavení odpůrce. Tedy toho, kdo opatření obecné povahy vydal. Právě soudní přezkum územních plánů obcí je nejčastějším typem řízení dle § 101a an. soudního řádu správního vůbec. Odborné publikace se častěji zabývají právě tímto čtenějším řízením probíhajícím dle uvedených ustanovení, proto bylo pro zpracování tohoto příspěvku zvoleno odlišné až opačné kritérium náhledu na uvedené řízení ve vazbě na komunální aspekt obce jako navrhovatele.

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

## 5. Závěr

Příspěvek se věnoval postavení obce jakožto „žalobce – navrhovatele“ v soudním řízení správním. Po zobecněném vymezení významu soudní kontroly veřejné správy – mechanismu právních záruk veřejné správy – byla pozornost upřena na postavení obce v řízení dle soudního řádu správního. Obec může být „žalobcem – navrhovatelem“ v rámci jednotlivých typů soudních řízení správních, které reflektují potřebu kontroly výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí. Postavení obce jakožto navrhovatele bylo nahlíženo optikou řízení o zrušení opatření obecné povahy dle § 101a an. soudního řízení správního. Věcně bylo toto postavení obce analyzováno na úseku ochrany životního prostředí. V úvahu přichází trojí typ aktivní legitimace obce. S ohledem na soudobé rozhodování správních soudů je aktuálním tématem oprávnění obce podat tzv. *actio popularis*, tedy žalobu či návrh podaný k ochraně veřejného zájmu. Tato byla dosavadně v zásadě nepřijatelná. Rozsudek Krajského soudu v Praze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147 vůbec poprvé přiznal obci právo vyjádřit se k územnímu plánu obce sousední, pokud je to v souladu s jejím oprávněným zájmem, resp. přiznává obci aktivní legitimaci při ochraně zájmů svých obyvatel, dotčených územním plánem sousední obce. V současnosti je rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena otázka související s oprávněním obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (v judikovaném případě územního plánu) jménem svých občanů a na ochranu jejich práv, resp. to, zda je obec ochráncem veřejného zájmu v lokalitě jejího území. Nutno dodat, že potvrzením názoru Krajského soudu v Praze Nejvyšším správním soudem by byla otevřena cesta pro mnohá obdobná řízení, neboť obce aktivně připomínají „sousední“ územní plány z důvodu negativních vlivů na jejich území. Avšak dosavadně obce neměly jistotu, zda jim soud přiznává aktivní legitimaci i pro soudní napadnutí těchto plánů a zda je šance na úspěch v takto zahájeném soudním řízení.<sup>62</sup> V souladu se zásadou „vigilantibus iura scripta sunt“ je na samotných „žalobcích – navrhovatelích“, zda se budou o soudní ochranu ucházet. Pokud se obec rozhodne být za zájmy občanů obce, nebude-li se jednat o zjevnou svévoli v jejím postupu, lze vidět v otevření této cesty nový způsob environmentálního přístupu malých obcí, nesoucích a realizujících odpovědnost za stav životního prostředí na jejím území, a to ve jménu svých občanů. Musí se však jednat o zjevnou potencialitu zasažení právní sféry navrhovatele – obce – daným opatřením obecné povahy, bez přímého zásahu do jejího veřejného subjektivního práva. Obec je územním samosprávným společenstvím občanů a je povinna pečovat o jejich potřeby a zájmy. S ohledem na uvedené je žádoucí, aby bylo

<sup>62</sup> In: Frank Bold. Zrušení územního plánu Čestlic – důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce [online], [cit. 20. 6. 2018]. Op. cit.

podpořeno aktivizování role obce. Aby obec měla možnost brát se za své občany. Uvedené má zásadní význam zejména ve vztahu k otázkám územního plánování.

Je dle mého celospolečensky žádoucí, aby obce vyšly ze svého spícího (latentního) stavu a aktivně začaly činit ve věcech ochrany životního prostředí, neobávali se jít do soudních řízení a ve jménu samosprávy regulace a ochrany lokálního životního prostředí činili aktivní kroky (nebály se zastupovat zájmy občanů obce a navrhopvat zrušení předmětné regulace ve formě opatření obecné povahy, zejména ve vztahu k územním plánům). Navíc, když investorské snažení o prosazení nikoli environmentálního řešení je zpravidla opakované a intenzivní (k tomu lze dodat, že přestože Krajský soud v Praze dne 27. 4. 2017, zmíněným rozsudkem pod č. j. 50 A 2/2017-147, rozhodl ve věci sousedních obcí Dobřejovice a Čestlice, tak je opětovně od podzimu 2017 projednávána obdobná změna územního plánu<sup>63</sup> a je možné, že tyto obce čeká opětovné řízení). S ohledem na uvedené lze netrpělivě očekávat rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, neboť je celospolečensky a environmentálně žádoucí, aby byla obcím s judikaturní jistotou přiznána aktivní věcná legitimace a tedy šance na úspěch.

Judikaturou byla prozatímne zodpovězena také otázka, jakým způsobem začalovat rozhodnutí v přezkumném řízení dle správního řádu – zda postupem dle § 65 soudního řádu správního (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), nebo zda „rozhodnutí“ v přezkumném řízení dle správního řádu je v případě přezkumu opatření obecné povahy materiálně také opatřením obecné povahy. Neboť soudní řád správní obsahuje zvláštní úpravu jednotlivých typů řízení, lišice se zvláštnostmi toho, kterého typu. S ohledem na materiální pojetí opatření obecné povahy lze mít za to, že se jeví jako vhodnější přijetí stanoviska, že také výstup „přezkumného řízení“ dle správního řádu bude opatřením obecné povahy, nicméně nelze zcela opomenout závěry disentančního stanoviska o případných opravných prostředcích, cyklicky otevírajících možnost „přezkumu“, ať soudního nebo správního. V tomto duchu je žádoucí změna právní úpravy, resp. její upřesnění v tom, v jaké míře má být přezkumné řízení aplikováno na přezkum opatření obecné povahy. Jen tím bude postaven na jisto případný postup do správního soudnictví.

S ohledem na od 1. 1. 2018 účinnou novelu zavádějící jednoletou lhůtu k napadení opatření obecné povahy (místo do konce roku platící tříleté) je dále otázkou, zdali uvedené nepovede k nárůstu incidenčních přezkumů po uplynutí této lhůty. Novela akcentuje na zvýšení bdělosti osob a jejich aktivitu v ochraně a prosazování jejich práv, a nastolení právní jistoty dané regulace. Zavedení výrazně kratší lhůty pro napadení opatření obecné povahy jako takového může vést ke zvýšení incidenčních přezkumů. Zda uvedené nastane, ukáže až praxe.

<sup>63</sup> In: Frank Bold. Zrušení územního plánu Čestlic – důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce [online], [cit. 20. 6. 2018]. Op. cit.



**Literatura**

Aplikace o/ dok. Úřad vlády České republiky. Materiál k vládnímu návrhu zákona č. 225/2017 Sb. [online]. apps.odok.cz. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNAE7HETRI>.

Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck.

Frank Bold. Zrušení územního plánu Čestlic – důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce [online]. Dostupné z: [http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/1000-zruseni-uzemniho-planu-cestlic-dulezity-rozsudek-priznavajici-pravo-obce-napadnout-uzemni-plan-sousedni-obce?eco=mail&utm\\_source=ecomail&utm\\_campaign=2018\\_06\\_21\\_novinky\\_cerven\\_2018&utm\\_medium=email&utm\\_term=22023&ecmid=723](http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/1000-zruseni-uzemniho-planu-cestlic-dulezity-rozsudek-priznavajici-pravo-obce-napadnout-uzemni-plan-sousedni-obce?eco=mail&utm_source=ecomail&utm_campaign=2018_06_21_novinky_cerven_2018&utm_medium=email&utm_term=22023&ecmid=723).

JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 9788074004841. 818 s.

Michal Vítek, Lucie Zdráhalová. Stavební zákon 2018: Napadání územních plánů [online]. epravo.cz. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stavebni-zakon-2018-napadani-uzemnich-planu-106631.html>

Potěšil, L. Šimíček, V. aj. *Soudní řád správní*. Praha: Nakladatelství Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. 1152 s. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Průcha P., *Správní právo – obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Brno – Plzeň 2012. ISBN: 978-80-7239-281-0. 427 S.

Štencel, V. Vomáčka, V. *Volba žalobního typu ve správním soudnictví*. In: Soudní rozhledy 5/2017, s. 146. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck.

Zahumenská V., Benák J. Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky věcné legitimace. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 131 s. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Právní předpisy a soudní rozhodnutí dle textu příspěvku.

**Klíčová slova:**

opatření obecné povahy; obec; žalobce – navrhovatel; návrh na zrušení dle § 101a an. zákona č. 150/2002 Sb.; správní soudnictví

**O autorce:**

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

*Příspěvek vznikl v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/0866/2017 na téma Právní prostředky udržitelného rozvoje obce. Příspěvek bude částečně použit v rámci disertační práce.*

**THE MUNICIPALITY AS THE “PLAINTIFF – PETITIONER”  
IN THE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

**Abstract**

This paper deals with the position of the municipality as the “plaintiff – petitioner” in proceedings under the Rules of Administrative Procedure (Act No. 150/2002 Sb., the Rules of Administrative Procedure). The criterion chosen for examining the position of the municipality is the decision-making process in matters falling within the scope of environmental protection – which also includes planning in our view (especially the issue of land use planning). The paper first focuses on the importance of the administrative proceedings as an instrument of the public administration’s control. Then it defines in what actions or motions (as they are regulated in §§ 65 et seq. of the aforementioned Act) the position of the municipality as the “plaintiff – petitioner” comes into consideration. What follows is the aspects of the chosen procedure, namely the procedure for the annulment of measures of a general nature falling within the scope of environmental protection. The paper also deals with the issue of the entitlement of the municipality to submit motions for the annulment of measures of a general nature, and with certain aspects of the above mentioned proceedings which municipalities as the petitioners have to take into account. Attention is paid to the possibility of the municipality to sue in public interest, i.e. “actio popularis”, dealing with the current practice of the Czech administrative judiciary. Last but not least, the paper is also concerned with the question what review regime (as for the review in the administrative judiciary) the outcome of the review procedure of a general nature is subject to under the Rules of Administrative Procedure. An analysis of the legal action to annul a measure of a general nature reflects the current application of law not only due to the choice of certain aspects but also due to the environmental topic (thus being a reflection of the actually applied law and not only of the written one).

**Key words:** measures of a general nature; municipality; plaintiff – petitioner; motion for annulment under §101a et seq. of Act No. 150/2002 Sb.; administrative justice



**PŘÍMÝ VLIV VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV  
NA ROZHODOVACÍ ČINNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU  
V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

*Mgr. Anna Chamráthová<sup>1</sup>*

### Úvod

Právo na příznivé životní prostředí je jedním ze základních práv zaručených Listinou.<sup>2</sup> V jeho ochraně hraje významnou roli Ústavní soud jako ochránce ústavnosti. Jedním z orgánů, který má v rámci své činnosti přispívat k ochraně lidských práv, je i veřejný ochránce práv.<sup>3</sup> Ten také má k Ústavnímu soudu vztah, který lze považovat za nadstandardní, a disponuje tedy značným potenciálem jeho rozhodování ovlivnit. Oblast práva životního prostředí dále představuje významnou část agendy ochránce.<sup>4</sup>

S názorem ochránce, jak by bylo vhodné určitý problém z oblasti práva životního prostředí řešit, se Ústavní soud může seznámit mnoha různými způsoby. Tento článek se zaměřuje na tu skupinu případů, kdy ochránce do řízení u Ústavního soudu aktivně vstupuje z vlastní vůle, ať už z vlastní iniciativy nebo na výzvu samotného Ústavního soudu.

Napřed článek popisuje, jak může ochránce jeho rozhodovací činnost přímo ovlivnit, a poté analyzuje, jakým způsobem své možnosti využívá v situacích týkajících se životního prostředí, a to na základě konkrétních údajů a nastínění vybraných případů. To umožní následné zhodnocení, jaký má jeho potenciál ovlivnit rozhodování Ústavního soudu a napomoci tím ochraně životního prostředí dopady na praxi. V závěru článek nastiňuje, jak může přímého vlivu ochránce na rozhodování Ústavního soudu v oblasti životního prostředí využít veřejnost.

<sup>1</sup> Autorka je asistentkou a interní doktorandkou na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, e-mail: anna.chamrathova@mail.muni.cz

<sup>2</sup> Čl. 35 sdělení č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 62/1998 Sb.

<sup>3</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVOP“). V. Sládeček se dokonce v této souvislosti zamýšlí, zda v této oblasti nedochází k určité duplicitě činnosti Ústavního soudu. Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2., podst. přepr. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 12-13. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>4</sup> Srov. např. HRAZDÍLKOVÁ, Iva (ed.). *Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránčiny práv za rok 2017* [online]. 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 53 an. [cit. 9. 4. 2018]. ISBN 978-80-87949-70-2. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Vyrocní-zprava-2017\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocní-zprava-2017_web.pdf).

**Vztah ochránce k Ústavnímu soudu<sup>5</sup>**

Ústavní soud má za úkol rozhodovat v mnoha různých typech řízení, z nichž se ochrany životního prostředí mohou týkat především řízení o ústavní stížnosti a řízení o zrušení právního předpisu nebo jeho části.<sup>6</sup> Pro zrušení zákona je nutný jeho rozpor s ústavním pořádkem, zatímco pro zrušení jiného právního předpisu postačuje rozpor se zákonem. V úvahu připadá i řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem<sup>7</sup> a o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu,<sup>8</sup> vzhledem k výjimečnosti těchto řízení je však tento článek ponechává stranou. V uvedených řízeních ochránce disponuje významnými oprávněními, a to především v případě řízení o zrušení právního předpisu. Má právo podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení jakéhokoli právního předpisu nebo jeho části s výjimkou zákona<sup>9</sup> (§ 64 odst. 2 písm. f) ZÚS). I pokud ochránce tento návrh nepodá, má právo být Ústavním soudem (konkrétně soudcem zpravodajem) informován o tom, že bylo zahájeno řízení o zrušení právního předpisu (v tomto případě včetně zákona), a poté vstoupit do řízení jako vedlejší účastník,<sup>10</sup> pokud to Ústavnímu soudu do 10 dnů od oznámení sdělí (§ 69 odst. 3 ZÚS).<sup>10</sup> Účelem této právní úpravy dle zákonodárce je, aby v řízení mohly být uplatněny praktické zkušenosti s aplikací předpisu, které ochránce při své činnosti získal,<sup>11</sup> a za zvláštnost lze považovat, že jeho účast v řízení je odvislá pouze od jeho uváže-

<sup>5</sup> Údaje v následujících částech článku vychází z analýzy údajů databáze rozhodnutí Ústavního soudu NALUS, po zadání slovních spojení „veřejný ochránce práv“, popř. „veřejná ochránkyně práv“ do vyhledávací masky v kritériu Text rozhodnutí pro varianty řízení o ústavní stížnosti (pouze pro nálezy) a řízení o zrušení právního předpisu ke dni 31. 8. 2018. NALUS: *Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. Ústavní soud České republiky, © 2006 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

<sup>6</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. a)-d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), rozvedeno v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚS“).

<sup>7</sup> Čl. 87 odst. 2 Ústavy.

<sup>8</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy.

<sup>9</sup> V legislativním procesu se před několika málo lety nacházela rozsáhlá novela ZVOP, která mj. předmětné oprávnění ochránce zamýšlela vztáhnout i na zákony, nakonec však byl návrh novely vzat zpět. Viz *Sněmovní tisk 379. Novela z. o Veřejném ochránci práv – EU* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 16. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=379>.

<sup>10</sup> Tyto pravomoci ochránce byly do zákona o Ústavním soudu vloženy předpisem doprovázejícím přijetí ZVOP, konkrétně zákonem č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv, s nabytím účinnosti současně se ZVOP.

<sup>11</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 18/2000 Sb., změna některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 4. 2018].

ní.<sup>12</sup> V těchto řízeních mohou jednat jménem ochránce jeho asistenti (§ 25 odst. 6 ZVOP).

Za zmínku stojí, že předmětná ustanovení byla do ZÚS vložena zcela nezávisle na ZVOP (který je jinak téměř jediným předpisem upravujícím kompetence ochránce), v němž se zmínka o jeho oprávněních k Ústavnímu soudu objevuje pouze v ustanovení řešícím oprávnění zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv vystupovat před Ústavním soudem jeho jménem (§ 25 odst. 6 ZVOP). V této souvislosti se pak v komentářové literatuře objevila otázka, zda tyto kompetence ochránce závisí na rozsahu jeho působnosti vymezené ve ZVOP.<sup>13</sup> Pokud by odpověď na tuto otázku byla kladná, ochránce by nemohl nikterak zasahovat do řízení o zrušení nařízení vlády nebo obecně závazných vyhlášek, jelikož činnost vlády nebo územní samosprávy jsou z působnosti ochránce zásadně vyloučeny. Ústavní soud nicméně tento problém vyřešil kontumačně tím, že bez jakýchkoli úvah v tomto směru vždy připustil návrh ochránce vztahující se i k předpisu mimo jeho působnost vymezenou v ZVOP. Stejně tak ho vždy vyzval k vedlejšímu účastenství v řízení i ohledně těchto předpisů. Předmětné pravomoci ochránce je tedy třeba považovat za originární, nezávislé na jeho působnosti vymezené ZVOP.<sup>14</sup> Ta však by měla dle I. Pospíšila určovat hlediska, které by měl ochránce v řízení sledovat.<sup>15</sup>

Těmito způsoby se však možnost přímého vlivu ochránce na rozhodování Ústavního soudu nevyčerpává. Především je možné, že ochránce se sice řízení neúčastní jako vedlejší účastník, ale bude vystupovat jako tzv. *amicus curiae*, tzn. bude dle § 48 odst. 2 ZÚS vyzván, aby Ústavnímu soudu poskytl stanovisko k projednávané věci. Toto je také hlavní a prakticky jediný způsob, jakým může ochránce přímo ovlivnit rozhodování Ústavního soudu v rámci řízení o ústavní stížnosti.<sup>16</sup> V praxi občas dochází k tomu, že se ochránce jako *amicus curiae* označí sám,

<sup>12</sup> FILIP, Jan. § 69 [Účastníci řízení]. In: FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 19. ISBN 978-80-7179-599-5. Lze učinit hrubý odhad, že ochránce v praxi do řízení vstoupí v přibližně jedné třetině případů. V této souvislosti lze podotknout, že situace, kdy se ochránce řízení neúčastní, by bylo možné považovat za implicitní vyjádření jeho názoru, že napadený právní předpis není z jeho pohledu závadný.

<sup>13</sup> POSPÍŠIL, Ivo. Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. s. 277-278. ISBN 978-80-7357-305-8.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 277-278.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 278.

<sup>16</sup> Ochránce sice může v rámci řízení u Ústavního soudu vystupovat jako opatrovník nebo kolizní opatrovník (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04 nebo nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09), je však otázkou, do jaké míry zde může rozhodování Ústavního soudu přímo ovlivnit a do jaké míry pouze prezentuje názory účastníka. Nadto se opět jedná o případy natolik výjimečné, že nepovažuji za nutné se jimi v tomto článku blíže zabývat.

namísto vstupu do řízení jako vedlejší účastník.<sup>17</sup> Dochází k tomu tehdy, když ochránce sice nemá zájem o pozici vedlejšího účastníka, přesto však cítí potřebu se k problematice vyjádřit. Stává se také, že ochránce vedlejší účastenství odmítne, ale ve svém vyjádření se zmíní, že se ztotožňuje (popř. neztotožňuje) s návrhem.<sup>18</sup> Tyto případy jsou však velice řídké.

### **Konkrétní případy přímého vlivu ochránce v oblasti práva životního prostředí**

#### ***Řízení o ústavní stížnosti***

Jak již bylo uvedeno, způsoby přímého vlivu ochránce na rozhodování Ústavního soudu o ústavních stížnostech jsou poměrně omezené, v podstatě se vyčerpávají jeho možností podat na výzvu soudu vyjádření jako *amicus curiae*. Uplatnit se zde může především jeho vliv nepřímý, kdy se Ústavní soud s názorem ochránce seznámí bez jeho vlastní aktivity, např. v případech, kdy stěžovatel nebo sám Ústavní soud využívají stanoviska ochránce jako podpory své argumentace.

Co se příkladů z praxe týče, ochránce jako *amicus curiae* vystupoval v řízení o ústavní stížnosti jen několikrát a ani jednou se věc netýkala práva životního prostředí. Nejblíže se vliv ochránce na Ústavní soud v této oblasti projevil v případě, kdy se stěžovatelé s úspěchem obrátili na Ústavní soud s tím, že Nejvyšší správní soud odmítl zrušit územní plán jimi napadaný jako opatření obecné povahy. Ve své argumentaci mj. uvedli, že ochránce se s jejich závěry ztotožňuje a sám jim doporučil se na Ústavní soud obrátit.<sup>19</sup>

Přesto nelze vyloučit, že se v budoucnu případy, kdy Ústavní soud požádá ochránce o jeho stanovisko ve věci týkající se práva životního prostředí, nevyskytnou, a to zvláště za situace rostoucího zájmu veřejnosti o tuto oblast a její ochotu chránit své právo na příznivé životní prostředí v rámci soudnictví.

#### ***Řízení o zrušení právního předpisu nebo jeho části***

V řízeních o zrušení právního předpisu nebo jeho části má ochránce, jak vyplývá z předchozí části, široké možnosti, jak může přímo ovlivnit rozhodování Ústavního soudu. Co se jeho činnosti v oblasti ochrany životního prostředí v tomto směru týče, uplatnil svůj vliv v celkem osmi případech,<sup>20</sup> z toho však mnohé z nich tematicky souvisí s životním prostředím jen velice volně a dva zcela okrajově. Jeden z nich se týkal toho, zda je nařízení obce o stavební uzávěře opatřením

<sup>17</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12.

<sup>18</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, Pl. ÚS 24/10 nebo náleží ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 9/14.

<sup>19</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

<sup>20</sup> Z celkového počtu přibližně šedesáti případů.

obecné povahy (ochránce vystupoval jako vedlejší účastník a Ústavní soud shodně s ním dospěl k závěru, že návrh je třeba odmítnout)<sup>21</sup> a druhý vyhlášky o technických podmínkách požární ochrany staveb (ochránce byl navrhovatelem a jeho návrh byl zamítnut).<sup>22</sup> Ve zbývajících šesti případech, v pěti z nichž byla napadena obecně závazná vyhláška obce a v jednom obecně závazná vyhláška kraje, ochránce vystupoval jako vedlejší účastník. Ve všech těchto případech se Ústavní soud přiklonil k názoru ochránce.

V prvním z těchto případů se jednalo o návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Karlovy Vary, která nařizovala opakované preventivní provádění speciální ochranné deratizace.<sup>23</sup> Ministerstvo vnitra se domnívalo, že plošná opakovaná deratizace nemůže být nařizována preventivně. Ochránce uvedl, že ministerstvo netvrdilo a neprokázalo věcné důvody, proč by tomu tak být nemohlo, a jeho návrh by tak měl být odmítnut jako nepřipustný nebo alternativně zamítnut. Ústavní soud návrh mj. i z jiných důvodů odmítl.

Dále se ochránce účastnil řízení o návrhu obcí Bavory a Dolní Dunajovice na zrušení obecně závazné vyhlášky Jihomoravského kraje, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu pro část území kraje.<sup>24</sup> Ochránce byl shodně s Ústavním soudem toho názoru, že z materiálního hlediska je územní plán opatření obecné povahy a nikoli obecně závazná vyhláška, k jeho přezkumu je tedy příslušný Nejvyšší správní soud.<sup>25</sup>

Další dva případy se týkaly obecně závazných vyhlášek obcí (Budyně nad Ohří<sup>26</sup> a Chrastava<sup>27</sup>) stanovujících podmínky spalování v obci. Budyně nad Ohří zakázala na území obce pořizovat kotle na spalování tuhých paliv bez atestu o ekologickém spalování zdroje tepla a spalovat některé druhy materiálů, popř. spalovat je za určitých podmínek. Dle Ministerstva vnitra žádný právní předpis neumožňoval omezit soukromé a právnické osoby prvním ze zákazů a zákaz druhý šel nad rámec příslušných zákonů. Ochránce souhlasil s ministerstvem, že první zákaz by měl být zrušen, nicméně, co se druhého zákazu týče, nespatořoval problém v tom, že upravuje věc nad rámec zákona, jelikož obec v rámci tohoto zákazu splnila kritéria legitimního cíle (v tomto případě ochrany životního prostředí) a rozum-

<sup>21</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08.

<sup>22</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08.

<sup>23</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 37/06.

<sup>24</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 16/07.

<sup>25</sup> Podotýkám, že stejný názor ochránce u Ústavního soudu byl úspěšně prezentován stěžovateli v citovaném řízení o ústavní stížnosti vedeném pod sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (viz pozn. č. 18), což je zřejmě jediný případ, kdy stanovisko ochránce dotýkající se práva životního prostředí významněji zasáhlo do řízení o ústavní stížnosti.

<sup>26</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08.

<sup>27</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08.

nosti. Ústavní soud dospěl v zásadě ke stejnému závěru, měl však za to, že jedna z podmínek upravující spalování vybraných materiálů nespĺňuje požadavek dostatečné srozumitelnosti kladený na právní předpisy, a zrušil ji rovněž.

Ohledně obecně závazné vyhlášky obce Chrastava byla Ministerstvem vnitra neúspěšně napadena její ustanovení stanovující podmínky, za kterých lze spalovat suché rostlinné materiály v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních, s tím, že obec překročila své zákonné zmocnění. Ochránce návrh doporučil zamítnut, jelikož vyhláška plně odpovídala rozsahu zákonného zmocnění, což Ústavní soud také učinil.

Dále se ochránce účastnil řízení o návrhu ministerstva na zrušení několika slov ustanovení obecně závazné vyhlášky statutárního města Hradec Králové týkající se místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.<sup>28</sup> Dle něj předmětné ustanovení svou úpravou přesahovalo do přenesené působnosti obce (v jejímž rámci nelze vydávat obecně závazné vyhlášky) a překračovalo zákonné zmocnění. V tomto případě se ochránce nejenže v rozporu se svou obvyklou praxí<sup>29</sup> ztotožnil s názorem ministerstva, ale dokonce navrhl, aby byla zrušena další část předmětného ustanovení, opět kvůli překročení zákonného zmocnění. Ústavní soud s ochráncem výslovně souhlasil.

V posledním případě se jednalo o návrh Ministerstva vnitra na zrušení vybraných ustanovení vyhlášky obce Holýšov týkající se čistoty a ochrany životního prostředí na veřejných prostranstvích, jelikož otázky v nich upravené nespĺdaly do věcné působnosti obce, s čímž se ochránce a následně i Ústavní soud opět ztotožnili.<sup>30</sup>

Na první pohled se může zdát, že ochránce v oblasti ochrany životního prostředí svá oprávnění vůči Ústavnímu soudu příliš nevyužívá, je však nutné mít na paměti, že, a to zejména v souvislosti s jeho rolí navrhovatele, v praxi bude zřejmě ochránce iniciovat zrušení předpisu u Ústavního soudu až poté, co se marně pokusil dosáhnout nápravu stavu, který vnímá jako závadný, jinými prostředky. Podání návrhu na zrušení právního předpisu totiž je pro ochránce prostředkem *ultima ratio*. Už samotná možnost podat takový návrh bude na tvůrce příslušného předpisu vyvíjet nátlak na to, aby se ohledně jeho obsahu podřídil názoru ochránce, k podání návrhu tedy v praxi ani nemusí dojít.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 6/09.

<sup>29</sup> V odst. 17 předmětného nálezu sám konstatoval, že „obvykle zastává v řízeních o abstraktní kontrole norem územní samosprávy odlišná stanoviska než navrhovatel a stojí spíše na straně hájící autonomie normotvorbu územních samospráv.“

<sup>30</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 25/11.

<sup>31</sup> BENÁK, Jaroslav. Ombudsman jako iniciátor abstraktní kontroly norem. Časopis pro právní vědu a praxi [online]. 2014, roč. 22, č. 1, s. 36 [cit. 11. 1. 2017]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/viewFile/5615/4711>.



Co se týče efektivnosti činnosti ochránce při využívání svých oprávnění vůči Ústavnímu soudu ohledně ochrany životního prostředí, lze usoudit, že ochránce je poměrně úspěšný. Z počtu šesti, resp. osmi situací, kdy ochránce svých oprávnění využil, by samo o sobě samozřejmě bylo lze jen těžko vyvozovat dalekosáhlé závěry, zde uvedené údaje ale odpovídají obecnému trendu úspěšnosti ochránce v oblasti jeho vlivu na rozhodování Ústavního soudu. Dosud totiž Ústavní soud za aktivní účasti ochránce v řízení meritorně rozhodoval o přibližně padesáti věcech a ve více než třiceti z nich se s názorem ochránce shodoval.

Lze nicméně vysledovat, že ve zde popsaných šesti případech se většinou jednalo spíše o otázku rozsahu zákonného zmocnění obce vydat obecně závaznou vyhlášku, která se právě v těchto konkrétních případech dotýkala problematiky práva životního prostředí. I zodpovězení této otázky však není pro účely tohoto článku nepodstatné, neboť obce, popř. i kraje (a jejich občané) tak mohou získat představu o tom, jak na ni nahlíží ochránce, a této znalosti pak dále využít při své normotvorbě, která se životního prostředí může týkat. Nelze také přehlížet fakt, že dvěma z kritérií, dle kterých je vyhláška ochráncem hodnocena, jsou legitimní záměr (např. na ochraně životního prostředí) a rozumnost (schopnost dosáhnout tohoto záměru), jejichž prizmatem ochránce věc posuzoval ve zde uvedených případech obecně závazných vyhlášek obcí Budyně nad Ohří a Chrastava. Za účasti ochránce byly rovněž opakovaně řešeny otázky, jaké akty mají materiálně povahu opatření obecné povahy. Znalost v tomto směru může být v právu životního prostředí důležitá v tom smyslu, že akty veřejné správy v tomto právním odvětví často mívají povahu právě opatření obecné povahy, což následně určuje způsob obrany proti nim.

Obdobně jako v případě řízení o ústavní stížnosti i ohledně řízení o zrušení právního předpisu nebo jeho části podotýkám, že za situace rostoucího zájmu veřejnosti chránit své právo na příznivé životní prostředí soudní cestou není vyloučena účast ochránce v řízení, ve kterém se nebude jednat pouze o tom, jaká je povaha aktů této problematiky se dotýkajících či rozsah zmocnění k jejich vydání, ale skutečně o tom, zda bylo porušeno právo na příznivé životní prostředí či nikoli.

### **Iniciativa ochránce při uplatnění přímého vlivu**

Ochránce může kompetence popisované v tomto článku využít nejen z vlastní iniciativy, tj. když si sám povšimne situace, kterou je dle jeho názoru třeba napravit. Jedním ze standardních způsobů, jak může určitý problém upoutat jeho pozornost, je totiž podnět ze strany člena veřejnosti (terminologií ZVOP „stěžovatele“<sup>32</sup>). Tento postup je ostatně zcela logický, protože jen těžko lze předpokládat, že ochránce má kapacitu být si vědom všech aplikačních a interpretačních problémů právní úpravy.

<sup>32</sup> V této podkapitole je používán pojem „stěžovatel“ ve výše naznačeném významu, nikoli ve významu užívaném v ZÚS.

Ochránce tedy může na základě podnětu stěžovatele dojít k závěru, že je na místě uplatnit svá oprávnění vůči Ústavnímu soudu, a to buď přímo podáním návrhu na zrušení právního předpisu nebo jeho části nebo zapojením se do řízení v případě, že k tomu bude Ústavním soudem vyzván (buď jako vedlejší účastník nebo jako *amicus curiae*). Tento postup mu také může navrhnout sám stěžovatel, jelikož požadovat po Ústavním soudu zrušení právního předpisu nebo jeho části fyzické a právnické osoby mohou jen v rámci své ústavní stížnosti, nikoli samostatně. Ne vždy je však osoba, která se domnívá, že by bylo potřebné určitý právní předpis zrušit, aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti. Ochránce je nadto význačným veřejným činitelem,<sup>33</sup> jednou z jeho úloh je poskytování kvalifikovaných právních názorů na určitou problematiku, jeho názor by tak u Ústavního soudu měl mít větší váhu než názor řadového člena veřejnosti.

### Závěr

Veřejný ochránce práv má značná oprávnění vůči Ústavnímu soudu, kterými může jeho rozhodování přímo ovlivnit. Nejvýznamnější z nich je právo podat návrh na zrušení právního předpisu jiného než zákona nebo jeho části, stát se účastníkem řízení o zrušení jakéhokoli právního předpisu nebo jeho části a možnost poskytnout Ústavnímu soudu svůj názor jako tzv. *amicus curiae*, v tomto případě i v rámci řízení o ústavní stížnosti. Jedná se o pravomoci originární, nezávislé na vymezení působnosti ochránce ve ZVOP. Ochránce jich může využít za účelem ochrany jak jedince, tak různých veřejných statků a hodnot, včetně životního prostředí.

V rámci řízení o ústavní stížnosti, která by se dotýkala práva na příznivé životní prostředí, ochránce dosud nikdy nebyl vyzván, aby poskytl svůj názor jako *amicus curiae*. Jinou možností, jak ovlivnit rozhodování Ústavního soudu v tomto typu řízení, nedisponuje. Co se řízení o zrušení právního předpisu, kterého se nějakým způsobem účastnil ochránce, týče, přímo právo na příznivé životní prostředí rovněž nebylo řešeno. Ochránce nicméně figuroval v osmi případech (v sedmi z nichž byl úspěšný), kdy napadené předpisy obsahovaly úpravu týkající se životního prostředí. Ve většině z těchto případů bylo řešeno zmocnění územních samosprávných celků vydat obecně závaznou vyhlášku s určitým obsahem. Ochránce hodnotil jako jedno z kritérií, zda k tomu byly oprávněny, legitimní záměr, v tomto případě na ochraně životního prostředí.

Ochránce tedy v rámci práva životního prostředí využívá svých oprávnění vůči Ústavnímu soudu spíše zdrženlivěji, není však vyloučeno, že vlivem rostoucího zájmu veřejnosti řešit otázky životního prostředí soudní cestou jeho aktivita v této ob-

<sup>33</sup> Např. K. Klíma ho staví naroveň činitelům ústavním. In: KLÍMA, Karel. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 305.

lasti vzroste. Nelze také přehlížet fakt, že ochránce má přednostně jiné prostředky, jak dosáhnout změny právního předpisu, který považuje za nevyhovující.

Z možností ochránce, jak přímo ovlivnit rozhodování Ústavního soudu, mohou profitovat i členové veřejnosti, kteří se na něj mohou obrátit s podnětem, aby jich využil.<sup>34</sup>

#### Použité zdroje:

BENÁK, Jaroslav. Ombudsman jako iniciátor abstraktní kontroly norem. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2014, roč. 22, č. 1, s. 33-37 [cit. 11. 1. 2017]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/viewFile/5615/4711>.

FILIP, Jan. § 69 [Účastníci řízení]. In: FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 405-421. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5.

HRAZDÍLKOVÁ, Iva (ed.). *Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránčyně práv za rok 2017* [online]. 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, 97 s. [cit. 9. 4. 2018]. ISBN 978-80-87949-70-2. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Vyrocní-zprava-2017\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocní-zprava-2017_web.pdf).

KLÍMA, Karel. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, xx, 332 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7478-647-1.

POSPÍŠIL, Ivo. Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 239-297. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357-305-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2., podst. přepr. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, xviii, 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.

Důvodová zpráva k zákonu č. 18/2000 Sb., změna některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 4. 2018].

NALUS: *Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. Ústavní soud České republiky, © 2006 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

<sup>34</sup> Poznámka redakce: Čtenářům doporučujeme také článek Jan Czajkowski, Jana Gregorová, Michaela Konečná, Marie Poláčková, Jitka Večeřová: Činnost ombudsmana v oblasti životního prostředí v 15 letech jeho existence. In *České právo životního prostředí* č.2/2015 (38) str. 10-57.

*Sněmovní tisk 379. Novela z. o Veřejném ochránci práv – EU* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 16. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=379>.

**Klíčová slova:**

veřejný ochránce práv; životní prostředí; Ústavní soud

**DIRECT INFLUENCE OF THE PUBLIC DEFENDER OF RIGHTS  
ON THE DECISION-MAKING OF THE CONSTITUTIONAL  
COURT IN THE AREA OF THE PROTECTION OF THE  
ENVIRONMENT**

**Abstract:**

The paper deals with the means which the Public Defender of Rights has to influence the decision-making of the Constitutional Court in the area of protection of the environment. First, it describes the competencies the Public Defender of Rights has under the Constitutional Court Act and analyses it. They are their possibility to become so-called *amicus curiae*, the right to file a motion demanding certain types of law regulation to become void or the right to participate in the proceeding concerned with the annulment of any type of law regulation. In the next part, the paper describes specific cases when the Public Defender of Rights used their direct influence in the area of the protection of the environment. First, it deals with the individual complaints, when the direct influence of the Public Defender of Rights remains a possibility. Then it describes eight cases of the annulment proceedings when the Public Defender of Rights used their influence, the ways of the influence and the areas the proceedings were concerned with. It can be seen the Public Defender of Rights was more concerned with the authorization of local municipalities to issue a law regulation on the environment problem than with the environment itself. The paper concludes with the analysis of how can a member of public initiate the use of means of the influence of the Public Defender of Rights.

**Key words:** Public Defender of Rights; environment; Constitutional Court



**PŘIKRMOVÁNÍ SCHRÖDINGEROVY KOČKY:  
ÚSTAVNÍ SOUD PODPOŘIL ÚČAST EKOLOGICKÝCH  
SPOLKŮ V PŘESTUPKOVÉM ŘÍZENÍ (POLEMKA)**

*Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.*

## I. Úvod

Nálezem ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17 (dále rovněž „náleží“), Ústavní soud podpořil účastenství ekologických spolků v řízení o přestupku podle ZOPK. Dovodil, že je možná i taková interpretace § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále „ZOPK“), která mezi řízení podle tohoto zákona podřazuje i řízení o správním deliktu. Tím se Ústavní soud odchýlil od závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016-31, kterému se věnoval V. Stejskal v čísle 43 tohoto časopisu.<sup>1</sup>

Závěry NSS je možné shrnout tak, že ekologickým spolkům nesvědčí role univerzálního dohlázele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů, která by překračovala hranice ustanovení § 70 ZOPK. To směřuje výhradně na dotčení chráněných zájmů, kterému jde ještě zabránit. Zejména není podle NSS možné ekologickým spolkům bez výslovné úpravy přiznat úlohu soukromých žalobců, kteří by narušovali rovnováhu řízení, na něž se analogicky vztahují principy uplatňované v trestním právu.

Ústavní soud dospěl k odlišnému závěru, podle kterého je možný i širší výklad § 70 odst. 2 ZOPK. Za řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, je tak možné považovat i sankční řízení, které se v dané věci týkalo kácení stromů napadených kůrovcem Správou NP a CHKO v oblasti Ptačího potoka a v okolních lokalitách, které způsobuje rušení zvláště chráněných druhů živočichů, například tetřeva hlušce či datlíka tříprstého. Ústavní soud rozsudek NSS nezrušil, protože správní orgán přihlédl k podkladům předloženým stěžovatelkou (ekologickým spolkem) při hodnocení protiprávnosti jednání.

Argumentace Ústavního soudu se opírá o dva základní body, kterými jsou závazky vyplývající z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a povinnost tzv. eurokonformního výkladu při interpretaci vnitrostátního práva. Z mého pohledu však Ústavní soud ve svých úvahách pochybil, neboť rozhodná úprava nevyhází z unijní úpravy a tedy ani nevyžaduje souladný výklad s takovou úpravou, a je sporné, zda se citované ustanovení Aarhuské úmluvy vůbec uplatní. Následující text předkládá bližší důvody pro uvedené závěry, ve stručné polemice s úvahami Ústavního soudu.

<sup>1</sup> STEJSKAL, V. Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. České právo životního prostředí. 2017, č. 43, s. 110-115.

Cílem tohoto příspěvku není podporovat či rozporovat možný přínos účastenství ekologických spolků v řízení o přestupcích. Je zřejmé, že dotčená veřejnost může přispět cenným vkladem k řešení širokého spektra otázek souvisejících s ochranou životního prostředí i celou řadou dalších veřejných zájmů, včetně těch, které se objevují v souvislosti s prokazováním odpovědnosti za protiprávní jednání. Neměla by se však stát soukromým žalobcem bez výslovného zmocnění a zvážení všech důsledků, pouze na základě chybné interpretace požadavků mezinárodního a unijního práva, které jinak žádoucím způsobem směřují i omezují politické uvážení v nastavení účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

Z pohledu požadavků na právní argumentaci a výklad mezinárodního a unijního práva je možné v judikatuře Ústavního soudu pozorovat deficit, do jisté míry napravený nálezem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, kterým Ústavní soud připustil aktivní legitimaci spolků (nejen ekologických) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ve snaze soudu rozšiřujícím výkladem „vyjádřit více, než bylo dosud řečeno, zároveň však ne více, než je v jeho pravomoci,<sup>2</sup> však zůstala celá řada otázek nezodpovězená, což se týká i výkladu požadavků Aarhuské úmluvy a unijních směrnic. Judikatura obecných soudů, která plošně převzala kritéria posuzování aktivní legitimace ekologických spolků předestřená Ústavním soudem, se pak dostala se do zjevného rozporu s požadavky unijního práva.<sup>3</sup> Řada podobných případů, ve kterých Ústavní soud i obecné soudy využí-

<sup>2</sup> Bod 31.

<sup>3</sup> V rozsahu čl. 9 odst. 2 Úmluvy a prováděcích unijních směrnic totiž není členským státem umožněno, aby vymezily, co je dostatečným zájmem v případě ekologických spolků. Soudy tak nemohou dovozovat podmínky aktivní legitimace skrze práva členů konkrétního ekologického spolku či na základě vztahu k dotčené lokalitě (rozdílně od čl. 9 odst. 3 Úmluvy, který poskytuje širší uvážení, ovšem i v tomto případě by podmínky měly být výslovně upraveny zákonem). Viz k tomu ve vztahu ke směrnici EIA např. rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, body 56-58: „To se však nevztahuje na ustanovení posledních dvou vět třetího pododstavce tohoto článku. Uvedená ustanovení tím, že stanoví, že zájem každé nevládní organizace splňující požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, je považován za dostatečný a že tyto organizace mají práva, jež mohou být porušována, stanoví přesná pravidla, která nepodléhají dalším podmínkám. Jak bylo ostatně uvedeno výše, k právům, jež musí sdružení na ochranu životního prostředí mít – možnost uplatňovat před soudem na základě článku 10a směrnice 85/337, náleží pravidla vyplývající z práva Unie v oblasti životního prostředí, a především pravidla vnitrostátního práva vyplývající z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích“). V případě ekologických spolků tak unijní právo konstituuje nevyvratitelnou domněnku dostatečného zájmu na věci, který zaručuje přístup k soudní ochraně. Pokud by členské státy takový přístup neumožňovaly nebo dostatečný zájem dále podmiňovaly, mohou se ekologické spolky dovolávat přímého účinku unijních směrnic. Skutečnost, že členské státy nemohou vymezit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků, pochopitelně neznamená, že nemohou stanovit další podmínky jejich aktivní legitimace. České správní soudy nicméně posuzují dotčenost ekologických spolků i v režimu čl. 9 odst. 2 Úmluvy, tedy i v řízení o žalobě proti integrovanému povov-

vají nadřazené právo v chybném kontextu nebo nesprávným způsobem,<sup>4</sup> svědčí o potřebě vyjasnit důslednějším způsobem rozsah a obsah participativních práv. K tomu se však Ústavní soud příliš nemá,<sup>5</sup> což ilustruje i náleží k účasti v sankčním řízení podle ZOPK. Nepřesná argumentace se přirozeně vrací správním orgánům a soudům v podání účastníků řízení, kteří ji přebírají, takže ani rozhodovací praxe nedokáže uspokojivě vyjasnit již tak komplikovaná pravidla účasti dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí. Posilování právní nejistoty, které jde nejvíce na bedra zákonodárci, připomíná experiment se Schrödingerovou kočkou, která je polomrtvá/položivá, dokud nedojde k otevření krabice.<sup>6</sup>

K uvedenému je nutné zdůraznit, že ani Ústavní soud účast dotčené veřejnosti na rozhodování slepě nepodporuje, naopak. V citovaném náleží zdůraznil, že Ústava nechrání „základní právo na účastenství ve správním řízení“,<sup>7</sup> což implikuje možnost omezení účastenských práv dotčené veřejnosti, zvláště když – jak Ústavní soud v jiném náleží vydaném ve stejný den potvrdil, se v této souvislosti neuplatní *stand-still* doktrína, což znamená, že „již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny.“<sup>8</sup>

## II. Zvláštní důvody aplikace čl. 9 odst. 3 Úmluvy

Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se v zásadě vůbec netýká účasti dotčené veřejnosti na rozhodování správních orgánů, o které jde v daném případě. Celý čl. 9 Úmluvy se vztahuje výhradně na právní ochranu a správní řízení zmiňují z důvodu, že ne všechny státy využívají klasický soudní přezkum. Předmětem regulace jsou tedy *postupy přezkoumání*, jak je označuje čl. 9 odst. 4 Úmluvy („*Navíc – a aniž by tím bylo dotčen odstavce 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu...*“), tedy podle čl. 9 odst. 3

lení, rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení na proces EIA nebo na naturové posuzování (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295, rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200, nebo rozsudek KS v Brně ze dne 29. 11. 2018, č. j. 31 A 100/2015-185).

<sup>4</sup> Viz například náleží ÚS ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109.

<sup>5</sup> Viz naposledy ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, bod 59: „Ačkoliv Ústavní soud z důvodů dříve zmíněných nepřistoupil k rozboru obsahu práva na příznivé životní prostředí zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny, diskutované instituty a postup orgánů veřejné moci při jejich prosazování lze považovat za jeden z projevů citovaného základního práva.“

<sup>6</sup> I když, jak uvádí Pratchett, „(v) dnešní době jsou všechny kočky Schrödingerovy. Jakmile tento fakt pochopíte, už vás nic v kočičím světě nepřekvapí.“ Viz PRATCHETT, T. *Nefalšovaná kočka*. Praha: Talpress, 1993, s. 39.

<sup>7</sup> Náleží ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17, bod 23.

<sup>8</sup> Náleží ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, bod 61.

řízení, ve kterých je přezkoumávána zákonnost správních aktů nebo nečinnost.<sup>9</sup> Čl. 9 Úmluvy vyžaduje zajištění účasti na rozhodování správních orgánů výhradně tehdy, ledaže je touto účastí podmíněn právě přístup k soudní ochraně.<sup>10</sup>

Vzhledem k uvedenému se jen těžko mohlo promítnutí čl. 9 odst. 3 Úmluvy do české úpravy uskutečnit zařazením § 70 odst. 3 ZOPK, jak uvádí Ústavní soud v bodě 24 nálezu. Uvedený závěr, dlouhodobě chybně přejímaný z prejudikatury,<sup>11</sup> neodpovídá ani běžnému vnímání chronologické posloupnosti, protože úprava § 70 se v ZOPK nachází od samého počátku (od roku 1992), ovšem Úmluvu ČR podepsala v roce 1998 a ratifikovala v roce 2004. Nejde přitom o pouhou formulační nepřesnost: Lze uvažovat o tom, že § 70 ZOPK provádí požadavky Úmluvy v tzv. prvním pilíři (přístup k informacím), ale již ne ve druhém a ve třetím pilíři, protože věcná působnost Úmluvy ve druhém pilíři je omezená (viz níže) a přístup k soudní ochraně § 70 ZOPK neupravuje. I pokud bychom velmi volně vyložili, že řízením ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK je zamýšleno rovněž řízení před správními soudy, nejedná se o otázku, kterou Ústavní soud řešil – a ve vztahu ke které by mohl pomýšlet nad závazky vyplývajícími z čl. 9 odst. 3 Úmluvy. Ústavní soud se totiž zabýval výhradně možností účasti v sankčním řízení vedeném správním orgánem.

Aby tedy Ústavní soud mohl uvažovat o aplikaci Úmluvy, musel by dospět k závěru, že existují zvláštní důvody aplikace čl. 9 odst. 3 Úmluvy i pro řízení před správními orgány. Případně se mohl pokusit podřadit rozhodování o správním deliktu pod čl. 6 Úmluvy, ze kterého vyplývá povinnost států přiznat dotčené veřejnosti účast na rozhodování správních orgánů (viz níže). Podobné úvahy však v jeho nálezu absentují.

Zvláštním důvodem aplikace čl. 9 v daném případě by teoreticky mohla být trestněprávní povaha přestupků (resp. ještě správních deliktů), která i v linii správního práva vyžaduje zohlednění zásad trestání. Pokud by správní sankční řízení nahrazovalo řízení před trestním soudem, pak by se jistě jednalo o řízení, které

<sup>9</sup> Závěry a doporučení Výboru ze dne 24. 9. 2010, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, ACCC/C/2008/33 (*United Kingdom*), bod 127: „...appropriate judicial or administrative procedures, as required by article 9, paragraphs 2 and 3, of the Convention, in which the substantive legality of decisions, acts or omissions within the scope of the Convention can be subjected to review“.

<sup>10</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987).

<sup>11</sup> Viz nálezy ÚS sp. zn. I. 59/14 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14, které se sice týkají soudní ochrany, konkrétně otázky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP, ovšem nikoliv v návaznosti na § 70 ZOPK. Podobná formulace se objevuje i ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Úmluvy v rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295 (v souvislosti s aktivní legitimací pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ne však vydaného v řízení podle ZOPK, ale podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů).



by zajišťovalo právní ochranu přestupce a do jisté míry i obětí závadného jednání. V této souvislosti je podstatné, že čl. 9 Úmluvy upevňuje právo na spravedlivý proces a právo na účinné opravné prostředky ve smyslu čl. 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, na kterou odkazuje i Příručka pro implementaci Aarhuské úmluvy.<sup>12</sup> Obě jmenovaná práva se přitom doplňují, protože čl. 13 Evropské úmluvy směřuje k ochraně ostatních zaručených práv,<sup>13</sup> zatímco soudní ochrana je způsobem dosažení nápravy. Stejná východiska platí i pro výklad čl. 9 odst. 3 Úmluvy.<sup>14</sup>

Pokud některé státy zavedly úpravu, která umožňuje spolkům vystupovat v roli trestního kvazi-žalobce, nestalo se tak v návaznosti na ratifikaci Úmluvy a při plnění povinností z ní vyplývajících: „Ve většině zemí zůstává vynucování trestního práva doménou státu. Existuje však několik výjimek. Například polský Zákoník o drobných přestupcích z roku 1971 opravňuje některá sdružení, včetně Stráže ochrany přírody a Sdružení na ochranu zvířat, působit jako státní žalobce v případech méně závažných trestných činů podle Zákona o ochraně přírody z roku 1991. Toto právo působit jako státní žalobce zahrnuje právo odvolat se k trestnímu soudu. Spojené království rovněž umožňuje „soukromé trestní stíhání“, což je trestní stíhání zahájené soukromou osobou, která nejedná jménem policie, státního zastupitelství ani jiného orgánu, který vede stíhání. Právo iniciovat soukromé trestní stíhání je zachováno zákonem Spojeného království o stíhání trestných činů z roku 1985. Existují však určitá omezení, včetně toho, že nejvyšší státní zástupce (Director of Public Prosecutions) je oprávněn převzít soukromá trestní stíhání a že soukromý žalobce musí v některých případech před zahájením řízení požádat o souhlas generálního prokurátora nebo nejvyššího státního zástupce.“<sup>15</sup> Darpö tyto procesní instituty označuje jako prostředky soudní nápravy dostupné v jiném kontextu (než je režim čl. 9 odst. 3 Úmluvy). Uvádí, že „ve většině členských států nemohou jednotlivci zahájit trestní řízení, ovšem mohou o porušení zákona informovat státního zástupce. Ve Spojeném

<sup>12</sup> Evropská hospodářská komise OSN. *Příručka pro Implementaci Aarhuské úmluvy*. 2013, 2. vyd., ang. znění, s. 188.

<sup>13</sup> Viz již rozsudek ESLP ze dne 6. 9. 1978, *Klass proti Německu* (stížnost č. 5029/71, bod 64: „Thus Article 13 (art. 13) must be interpreted as guaranteeing an „effective remedy before a national authority“ to everyone who claims that his rights and freedoms under the Convention have been violated.“).

<sup>14</sup> Viz např. závěry a doporučení Výboru ze dne 16. 6. 2006, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, ACCC/C/2004/06 (*Kazakhstan*), bod 35: „The Committee finds that the failure by Kazakhstan to provide effective remedies in a review procedure concerning an omission by the public authority to enforce environmental legislation as well as failure to ensure that courts properly notify the parties of the time and place of hearings and of the decision taken constitutes a failure to comply with the requirements of article 9, paragraph 4, in conjunction with article 9, paragraph 3, of the Convention.“

<sup>15</sup> Evropská hospodářská komise OSN. *Příručka pro Implementaci Aarhuské úmluvy*. 2013, 2. vyd., s. 160.

království (a omezeně i v Belgii) se mohou s žalobou obracet přímo na trestní soud. Ve Francii pouze tehdy, pokud utrpěli škodu.<sup>16</sup>

Podle Příručky pro implementaci Aarhuské úmluvy tudíž mohou státy plnit povinnost vyplývající z čl. 9 odst. 3 Úmluvy tak, že umožní dotčené veřejnosti iniciovat řízení o přestupku nebo trestní řízení.<sup>17</sup> Ani to však není podle Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy nezbytné, jak vyplývá ze závěrů, které se týkají dánské úpravy: „Výbor není přesvědčen, že nemožnost stěžovatele iniciovat trestní řízení sama o sobě představuje porušení Úmluvy ze strany Dánska. Na základě opatřených informací nemůže Výbor dospět k závěru, že dánské právo účinně brání všem nebo téměř všem členům veřejnosti, zejména všem nebo téměř všem nevládním organizacím, které se zabývají ochranou volně žijících živočichů a přírody, brojit proti usmrcování volně žijících ptáků, jak požaduje čl. 9 odst. 3.“<sup>18</sup> Podstatné tedy je, aby veřejnost po splnění stanovených podmínek (odlišná definice od aktivní legitimace dotčené veřejnosti dle čl. 9 odst. 2 Úmluvy<sup>19</sup>) mohla proti samotné závadné činnosti brojit před soudem a namítat nezákonnost rozhodnutí, které tuto činnost povoluje, nebo nečinnost správního orgánu (v širokém slova smyslu), případně aby mohla za stejným účelem využít soukromoprávní žalobu, a to v závislosti na pojetí soudní ochrany v konkrétním státě.

Z Aarhuské úmluvy tak nelze dovozovat právo dotčené veřejnosti, aby vystupovala v roli soukromého žalobce v sankčním řízení. Ostatně i to je důvod, proč návrh unijní směrnice o přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně vyjímá z definice environmentálních řízení trestní řízení.<sup>20</sup> V případě přestupkového říze-

<sup>16</sup> DARPÖ, J. *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*. 11. 10. 2013. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>.

<sup>17</sup> Evropská hospodářská komise OSN. *Příručka pro Implementaci Aarhuské úmluvy*. 2013, 2. vyd., ang. znění, s. 198: „The obligation can also be met, for example, by ensuring a right for members of the public to initiate administrative or criminal procedures.“

<sup>18</sup> Závěry Výboru ze dne 29. 4. 2008, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, ACCC/C/2006/18 (Denmark), bod 41, vlastní překlad.

<sup>19</sup> Viz závěry a doporučení Výboru ze dne 16. 6. 2006, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, ACCC/2005/11 (Belgium), bod 28: „Article 9, paragraph 3, is applicable to all acts and omissions by private persons and public authorities contravening national law relating to the environment. For all these acts and omissions, each Party must ensure that members of the public “where they meet the criteria, if any, laid down in its national law” have access to administrative or judicial procedures to challenge the acts and omissions concerned. Contrary to paragraph 2 of article 9, however, paragraph 3 does not refer to “members of the public concerned”, but to “members of the public”.“

<sup>20</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. COM/2003/0624 final, čl. 2 odst. 1 písm. f): „environmental proceedings means the administrative or judicial review proceedings in environmental matters, other than proceedings in criminal matters, before a court or other independent body established by law, which is concluded by a binding decision“.

ní podle správních předpisů včetně ZOPK navíc zůstává soudní ochrana ve smyslu čl. 9 odst. 3 Úmluvy nedotčená, a to i pro ekologické spolky, kterým podle novější judikatury Ústavního soudu svědčí procesní i hmotná práva.

Uvedený závěr Ústavní soud nerozporoval. Dokonce sám dodal, že „účastenství ekologických spolků v řízeních o správních deliktech záleží na konkrétních vnitrostátních právních úpravách, přičemž pokud ekologickým spolkům vyloučí přístup do těchto řízení, samo o sobě to nepředstavuje nedodržení Aarhuské úmluvy“.<sup>21</sup> Dovodil však, že bylo povinností NSS s ohledem na čl. 9 odst. 3 Úmluvy a požadavek eurokonformního výkladu „náležitě odůvodnit, proč byl upřednostněn restriktivní výklad, který vytváří v zákoně výslovně neuvedenou výjimku, zužující v úvahu připadající typy správních řízení, jichž se mohou ekologické spolky podle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit.“<sup>22</sup> Jak ovšem bylo uvedeno, nezdá se, že by čl. 9 odst. 3 Úmluvy takový požadavek vznášel, respektive že by bylo nutné jej zohlednit jinak, než jak to provedl NSS. I pokud by tomu tak bylo, postrádají závěry Ústavního soudu dva podstatné body.

Prvním z nich je opora v právu EU pro eurokonformní výklad § 70 ZOPK. Vzhledem k tomu, že podle Ústavního soudu není Úmluva přímo aplikovatelná a není ani součástí ústavního pořádku, pak je nutné vyhledat konkrétní ustanovení práva EU, se kterým se pojí „povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství“, jak uvádí Ústavní soud s odkazem na obecné závěry judikatury SDEU.<sup>23</sup> Takové ustanovení, které by upravovalo účast dotčené veřejnosti v řízení podle ZOPK na základě § 70 ZOPK (případně před novelizací i v rozsahu řízení podle jiných předpisů, ve kterých může dojít k dotčení zájmů přírody a krajiny), však neexistuje, a ani SDEU takové právo dotčené veřejnosti nedovojuje ve své judikatuře.<sup>24</sup> Ochranu dalších osob před jednáním přestupce, které se v daném případě může stýkat v rozsahu řízení podle § 70 ZOPK například s požadavky unijního práva na ochranu ptačích druhů dle čl. 5 písm. d) směrnice o ochraně volně žijících ptáků,<sup>25</sup> může unijní právo teoreticky poskytovat pouze ve formě přístupu k soudní ochraně – pokud

<sup>21</sup> Bod 28.

<sup>22</sup> Tamtéž.

<sup>23</sup> Bod 25.

<sup>24</sup> Výjimkou mezi chráněnými zájmy upravenými v ZOPK je ochrana oblastí soustavy Natura 2000. Viz rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838). V tomto případě se však účast na rozhodování týká výhradně naturového hodnocení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které je podle české úpravy u záměrů prováděno v režimu procesu EIA a navazujících řízení. Pro účastenství dotčené veřejnosti tudíž platí specifická úprava, která alespoň ve vztahu k ekologickým spolkům splňuje požadavky unijního práva.

<sup>25</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7-25.

je možné dovodit dotčení těchto osob – aby byl naplněn závazný účinek, který článek 288 SFEU směrnicí o ochraně volně žijících ptáků přiznává.

Druhým podstatným bodem je existence ústavně zaručených práv, k jejichž ochraně je Ústavní soud povolán. O těchto právech či o konkrétní ústavní povinnosti, k jejímž naplnění Ústavní soud svými požadavky směřuje, však náleží mlčí. Úlohou Ústavního soudu přitom není pouhá interpretace mezinárodního či unijního práva, takže pokud považoval v nálezu za zásadní zmínit, že závazné jsou i ty části odůvodnění nálezu, jež obsahují „nosné důvody“,<sup>26</sup> pak by mělo být zřejmé, kterých konkrétních práv ekologických spolků a jakým způsobem se účast v sankčním správním řízení dotýká.

### III. Trestání jako specifická činnost podle čl. 6 Úmluvy

Účast na rozhodování je upravena v čl. 6 Úmluvy. Není však neomezená. Podle Úmluvy se povinnost zajistit účast dotčené veřejnosti v řízeních vztahuje na rozhodování o specifických činnostech, kterými jsou činnosti uvedené v příloze I Úmluvy a také další činnosti, které dle čl. 6 odst. 1 písm. b) mohou mít významný vliv na životní prostředí. Jinak řečeno, účast na rozhodování je koncipovaná relativně úzce, přístup k soudní ochraně naopak široce. Ve vztahu k vymezení rozsahu účasti na rozhodování neobsahuje Úmluva zbytkovou kategorii, která by postihovala další řízení vedená správními orgány – bez ohledu na to, čeho se týkají.

Abyste tak mohl Ústavní soud podřadit dané řízení pod požadavky Aarhuské úmluvy, které se týkají zajištění účasti dotčené veřejnosti na rozhodování, musel by se předně udržet v mezích čl. 6 Úmluvy. V tomto ohledu nelze uvažovat o podřazení sporné činnosti pod žádný z bodů přílohy I Úmluvy, s výjimkou bodu 20. (*jakákoli činnost nezahrnutá do odstavců 1 až 19 výše, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životního prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou*), který by se uplatnil, pokud by například kácení mělo podobu rozsáhlého odlesňování ve smyslu bodu 95 Přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.

Zbývá tak pouze kategorie *specifických činností* dle čl. 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy, ve vztahu ke kterým Úmluva dodává, že „*Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením*“. Citovaná druhá věta článku 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy je bezpodmínečná přinejmenším v rozsahu, v němž musí smluvní strany v každém případě v zásadě rozhodnout, zda určitá činnost vyžaduje účast veřejnosti podle článku 6. Zda toto posouzení vykonají, není předmětem jejich volného uvážení. Odkaz na vnitrostátní právo zdánlivě naznačuje, že realizace účasti veřejnosti na základě čl. 6 odst. 1 písm. b) přichází v úvahu výlučně podle práva smluvních stran. Tak tomu ovšem není, jak vyplývá z jiných

<sup>26</sup> Bod 42.

jazykových znění, ze kterých lze dovodit, že použití citovaného ustanovení nepředpokládá provedení Unií nebo členskými státy.<sup>27</sup> Úlohou vnitrostátního práva je toliko doplnit aspekty povolovacího řízení, které článek 6 Úmluvy nestanoví dostatečně přesně.

Předpokládá se tedy, že státy stanoví určitá kritéria, podle kterých dojde případ od případu<sup>28</sup> k posouzení, zda může mít konkrétní činnost významný vliv na životní prostředí, a zároveň s povolováním této činnosti spojí účast dotčené veřejnosti (*podléhají těmto ustanovením*).<sup>29</sup> Toto spojení přitom nevyplývá z každé vnitrostátní úpravy, která obecně umožňuje účast dotčené veřejnosti na rozhodování,<sup>30</sup> takže není možné bez dalšího dovozovat, že § 70 ZOPK identifikuje specifické činnosti ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Podle franc. znění čl. 6 odst. 1 písm. b) druhé věty Úmluvy totiž smluvní strany rozhodnou o nutnosti účasti veřejnosti v každém případě („*Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions*“). Podobně i podle znění anglického nebo ruského je třeba vždy určit, zda určitá navrhovaná činnost podléhá článku 6 („*To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions*“; „С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями“).

<sup>28</sup> Evropská hospodářská komise OSN. *Příručka pro Implementaci Aarhuské úmluvy*. 2000, 1. vyd., ang. znění, s. 93: „*However, it is worth mentioning that if a Party does develop additional categories for EIA, these activities would already fall under subparagraph (a) by virtue of paragraph 20 of annex I as long as public participation is required. Furthermore, paragraph 22 of annex I provides that subparagraph (b) will be applied to changes or extensions of activities listed in annex I that in and of themselves do not meet the threshold requirements of annex I. These provisions might indicate that the Convention, even though it does not expressly use the term “case by case” as it does in the following subparagraph, assumes that determination under subparagraph (b) will be done case by case.*“

<sup>29</sup> Viz RICKETTS, S., MUNN, J. Public Participation in Environmental Decision-Making, Plan-Making and Executive Regulations – Articles 6, 7, and 8 of the Aarhus Convention. In: BANNER, C. (ed.) *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. Bloomsbury Publishing, 2015, s. 123: „*Whether a project will be caught by this provision will therefore depend on (i) its likely environmental impact and (ii) on whether the project is subject to public participation under national legislation.*“

<sup>30</sup> Viz především návrh závěrů a doporučení závěry Výboru ze dne 12. 5. 2010 ve věci ACCC/C/2008/35 (Georgia), body 22 a 49: „*The communicant alleges that the long-term forest licenses issued after the auctions in May 2007 and October 2008 (para. 18 above) are permits within the ambit of article 6, paragraph 1(b), of the Convention, since the Party concerned has already decided to subject the activities for which the licenses are awarded to public participation provisions, due to their size, location and effects (para. 14 above). (...) The Committee interprets article 6, paragraph 1(b) to the effect that its reference to these provisions implies either that the relevant domestic legislation has to contain an explicit reference to article 6 or that the provisions of the article are reflected in one or another way in the domestic legislation in respect of activities not listed in annex I to the Convention. In this case, the Committee is not convinced that the mere fact that Georgian legislation contains some provisions on public participation is sufficient for the applicability of article 6, paragraph 1(b) and finds that the decisions at issue do not fall within the ambit of its provisions.*“

<sup>31</sup> Viz rovněž závěry a doporučení Výboru ze dne 24. 9. 2010, ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.3, ACCC/C/2008/33 (United Kingdom), bod 40: „*The Committee similarly finds that the amended*

Za specifickou činnost je možné považovat realizaci záměrů ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které mohou mít (dle posouzení v konkrétním případě) vliv na chráněnou lokalitu. Jak dovodil SDEU, „na rozhodnutí přijatá vnitrostátními orgány spadající do působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, která se netýkají činností uvedených v příloze I Aarhuské úmluvy, se vztahuje čl. 6 odst. 1 písm. b) této úmluvy, a spadají tudíž do působnosti čl. 9 odst. 2 této úmluvy, pokud tato rozhodnutí zahrnují posouzení příslušných orgánů, které předchází jakémukoli souhlasu s činností, zda tato činnost za okolností daného případu může mít významný vliv na životní prostředí.“<sup>32</sup> Skutečnost, že samotné naturové hodnocení probíhá procesním postupem pro posouzení EIA, neřadí povolovanou činnost pod bod 20. přílohy I Úmluvy.

Dále by musel Ústavní soud dovodit, že ačkoliv v sankčním řízení nejde o povolení určité činnosti, je nutné řízení o přestupku (resp. o správním deliktu) za povolovací řízení či faktické prodloužení povolovacího řízení považovat. Podle Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy je totiž věcná působnost čl. 6 Úmluvy ohraničena zaměřením samotné Úmluvy, kterým je ochrana životního prostředí, a zaměřením konkrétních řízení, kterým je rozhodování o povolení budoucí činnosti.<sup>33</sup> Podstatná je přitom povaha rozhodnutí v kontextu povolovacích procesů,<sup>34</sup> přičemž klíčová jsou rozhodnutí, která umožňují realizaci specifických činností („*decisions that effectively pave the way for specific activities to take place*“<sup>35</sup>). Čl. 6 směřuje účast dotčené veřejnosti do fáze, kdy jsou otevřeny všechny varianty záměru, takže zapojení veřejnosti může být efektivní.<sup>36</sup> Předpokladem takto efektivní účasti je již zapojení do procesu přijímání koncepcí ve smyslu čl. 7

---

*Planning Agreement of 14 October 2008 is not within the scope of article 6, paragraph 1 (b), of the Convention. There has been no determination by the Party concerned that the proposed activity in question is subject to the provisions of article 6. Thus, the amended Planning Agreement of 14 October 2008, which increased the permitted seats for sale from 1.5 million to 2 million, is not subject to either article 6, paragraph 1 (a), or paragraph 1 (b), of the Convention.“*

<sup>32</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, bod 57).

<sup>33</sup> Viz např. zpráva Výboru ze dne 2. 5. 2008, ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, ACCC/C/2006/17 (*European Community*), body 41-43.

<sup>34</sup> Viz závěry a doporučení Výboru ze dne 25. 9. 2009, ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1, ACCC/C/2008/26 (*Austria*), bod 50: „*The communication refers to a number of consecutive decisions and decisionmaking processes. Whether any one of these decisions amount to a permitting decision under article 6, or a decision to adopt a plan, programme or policy under article 7 of the Convention, must be determined on a contextual basis, taking into account the legal effects of each decision.*“

<sup>35</sup> Závěry a doporučení Výboru ze dne 31. 3. 2006, ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1 (10. 5. 2006), ACCC/C/2004/8 (*Armenia*), bod 28.

<sup>36</sup> Viz např. zpráva Výboru ze dne 4. 4. 2008, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, ACCC/C/2006/16 (*Lithuania*), body 57 a 71; závěry a doporučení Výboru ze dne 17. 12. 2010, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3 (12. 5. 2011), ACCC/C/2009/41 (*Slovakia*), bod 62.

Úmluvy.<sup>37</sup> Jak je tedy patrné, Výbor se nepřiklání k extenzivnímu výkladu čl. 6 Úmluvy, který by zakládal požadavek na účast dotčené veřejnosti (či pouze ekologických spolků) v sankčním řízení.

K nastíněnému výkladu skutečně Ústavní soud přistoupil, byť bez vztahu k Aarhuské úmluvě, když uvedl, že „pokud bylo řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO prvním správním řízením, jehož předmětem bylo posouzení otázky protiprávnosti, resp. zakázanosti dané činnosti Správy NP a CHKO, byla tak předmětem tohoto správního řízení otázka, která mohla být – a v případě zjištěné protiprávnosti i měla být – posouzena v řízení o povolení výjimek ze zákazů (§ 43 a § 56 ZOPK). Závěr ČIŽP v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO o tom, zda je předmětná činnost Správy NP a CHKO zákonem zakázána, má tak v posuzovaném případě přímý vliv na to, jestli v takové činnosti může Správa NP a CHKO (nebo další osoby) bez příslušných povolení pokračovat nebo ji bez povolení v budoucnu opakovat, tedy aniž by muselo být řízení o povolení výjimek vedeno.“<sup>38</sup> Tato úvaha je správná v tom, že reflektuje praktické důsledky sankčního řízení. Ve vymezení vztahu mezi sankčním řízením a řízením o povolení výjimky podle § 43 nebo § 56 ZOPK je pochopitelně značně zjednodušující, protože osud (existence) povolovacího řízení není pevně spjat s výsledkem sankčního řízení. Pouze podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu si správní orgán nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá. Stále se jedná o dvě různá řízení vedená rozdílnými orgány ochrany přírody. Dotčená veřejnost by tak měla brojit proti tomu, že k provedení závadné činnosti nebyla vydána výjimka podle § 43 nebo § 56 ZOPK, čím došlo k porušení vnitrostátního práva životního prostředí (v režimu čl. 9 odst. 3 Úmluvy, tedy podle konkrétních okolností žalobou proti rozhodnutí o povolení činnosti, event. žalobou proti nezákonnému zásahu). Případnou účast v sankčním řízení a odvolání proti rozhodnutí o přestupku (správním deliktu) není možné považovat za vyčerpání řádných opravných prostředků, kterým je podmíněno podání žaloby podle § 5 s. ř. s.

Ústavní soud tedy podpořil účast ekologických spolků v sankčním řízení, aniž by bylo možné provozované činnosti podřadit pod čl. 6 Úmluvy, aniž by rozšiřujícímu výkladu svědčily závěry Výboru, a zejména za situace, kdy odůvodnění nálezu postrádá i již zmíněné podstatné body: Oporu v právu EU pro eurokonformní výklad § 70 ZOPK a vymezení zasažených ústavně zaručených práv, k jejichž ochraně je Ústavní soud povolán. I pokud by závadné jednání v daném případě představovalo zásah vyžadující posouzení vlivů na oblast v soustavě Natura 2000, neposkytuje oporu pro široký výklad § 70 ZOPK čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (v jehož případě se

<sup>37</sup> Závěry a doporučení Výboru ze dne 15. 6. 2007, ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1 (31. 7. 2007), ACCC/C/2005/12 (Albania), bod 70.

<sup>38</sup> Bod 33.

zapojení veřejnosti netýká sankčního řízení), ani obecná ochrana stanovišť podle čl. 6 odst. 2 směrnice o ochraně stanovišť, který s účastí veřejnosti na rozhodování nepočítá vůbec (nicméně opět nevylučuje soudní ochranu proti závadnému jednání).

#### IV. Právo na potrestání a práva poškozeného

V zásadě nic Ústavnímu soudu nebrání přiznání širšího rejstříku práv dotčené veřejnosti nad rámec požadavků práva EU nebo Aarhuské úmluvy, respektive přesnějšímu vymezení ústavně zaručených práv, které dotčené veřejnosti v souvislosti s ochranou životního prostředí svědčí. Skutečnost, že v tomto konkrétním případě stěžovatelka namítala porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1 odst. 2, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 20, čl. 21, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, příliš neulehčuje analýzu závěrů Ústavního soudu, protože není zřejmé, jakou roli by měl ekologický spolek v sankčním řízení plnit.

S úpravou § 70 ZOPK Ústavní soud spojuje právo ekologických spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí. Jedná se tedy nejen o prostředek ochrany přírody a krajiny, ale také o projev ochrany práv jednotlivců.<sup>39</sup> V daném případě soud dovodil, že k bezprostřednímu a přítomnému zásahu do blíže nespecifikovaného základního práva stěžovatelky způsobeného tím, že v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO nevystupovala jako účastník řízení, nedošlo proto, že správní orgán přihlédl k podkladům předloženým stěžovatelkou při hodnocení protiprávnosti jednání. Zároveň Ústavní soud v odůvodnění nálezu návodně naznačil, že vhodným řešením by bylo omezit případná procesní práva stěžovatelky v sankčním řízení na možnost vyjádření se k podkladům rozhodnutí a uplatňování námitek, které „se týkají otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny“,<sup>40</sup> což znamená, že „(r)ozsah procesních práv stěžovatelky v posuzovaném řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by, s ohledem na shora uvedené, měl být obdobný, jako v případě její účasti na správním řízení o povolení výjimek (v části posouzení zakázanosti zamýšlené činnosti), bylo-li by před zahájením předmětné činnosti Správy NP a CHKO vedeno. Obdobné platí i v souvislosti s řízením podle § 86 ZOPK, u kterého nelze vyloučit, aby bylo vedeno i bez předchozího rozhodování o správním deliktu.“<sup>41</sup>

Citované závěry implikují, že ekologický spolek v sankčním řízení vystupuje v pozici ochránce veřejného zájmu, tedy subjektu, jehož přímou účastí se uskutečňuje ochrana přírody ve smyslu § 70 odst. 1 ZOPK. Nelze se však tvářit, že obsah sankčního řízení je obdobný obsahu řízení o povolení výjimky podle § 43 nebo § 56 ZOPK. V sankčním řízení nejde o prokázání splnění podmínek pro udělení

<sup>39</sup> Viz náleze ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

<sup>40</sup> Bod 37 odůvodnění nálezu.

<sup>41</sup> Bod 39 odůvodnění nálezu.



výjimky, nýbrž o prokázání splnění podmínek odpovědnosti a uložení trestu. Tato činnost je běžně vyhrazena státnímu orgánu, takže důsledkem výkladu Ústavního soudu je konstrukce subjektivního práva soukromé osoby na potrestání jiné osoby za delikt, tedy určité soukromé žaloby trestní – bez ohledu na to, že by spolku nemělo podle Ústavního soudu svědčit právo vznášet námitky k určení druhu a výše sankce.<sup>42</sup> Stežít lze vykládat jako úmysl racionálního zákonodárce, že by § 70 ZOPK poskytoval bez konkrétní zákonné úpravy prostor pro natolik razantní odchylku od obecné úpravy správního trestání. Není sporu, že odborné argumenty ekologických spolků z oblasti ochrany životního prostředí mohou vést k účinnému potrestání pachatele, ovšem jinou roli již v sankčním řízení neplní. Jak uvádí Ligettiová a Marletta, „posílení role třetích osob při prosazování trestního práva je odvislé od specifické vnitrostátní úpravy. Mnoho členských států neuznává možnost soukromého stíhání. Aby bylo možné přiznat obětem trestných činů právo zahájit trestní řízení, muselo by dojít ke změně trestního práva procesního v těchto členských státech. Vedle toho by mělo být zavedení této formy *actio popularis* spojeno s určitými pravidly, které zamezí potenciální zneužití.“<sup>43</sup>

Zatím se přitom české soudy nedostaly ani do fáze, kdy by uznaly ekologické spolky (nebo jednotlivce) za poškozené v řízení o přestupku nebo oběti trestného činu, pokud dojde k dotčení životního prostředí. Takový postupný vývoj by byl jistě akceptovatelný a následoval by trendy, které se projevují v některých jiných členských státech, například v Nizozemsku, v Belgii nebo ve Francii. Jeho podmínkou by patrně byl odlišný přístup k pojetí ekologické újmy (v širším významu), případně precizace práva na příznivé životní prostředí. Ekologické spolky by potom uplatňovaly práva poškozených, kterým se v návaznosti na legislativní vývoj dostává v posledních letech větší pozornosti, což reflektuje legislativní vývoj,<sup>44</sup> doktrína<sup>45</sup> i judikatura Ústavního soudu a ESLP především v trestních věcech. Na závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 1685/17 je proto možné nahlížet jako na součást tohoto vývoje, přestože ani zde nenacházejí pevnou oporu.

<sup>42</sup> Bod 39 odůvodnění nálezu.

<sup>43</sup> LIGETI, K., MARLETTA, A. Smart enforcement strategies to counter environmental crime in the EU. In: DE LA CUESTA, J., L., QUACKELBEEN, L., PERŠAK, N., VERMEULEN, G. (eds.) *The Protection of the environment through criminal Law*. Maklu, 2017, s. 161, vlastní překlad.

<sup>44</sup> Viz výslovné zakotvení zásady zajištění práv poškozeného v § 2 odst. 15 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zavedené zákonem č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů.

<sup>45</sup> Viz např. BERANOVÁ, A. Úvahy nad právní úpravou adhezního řízení *de lege ferenda*. *Trestněprávní revue*, 2016, č. 10, s. 221-225; ŠČERBA, F. Právo na účinné vyšetřování ve světle judikatury Ústavního soudu. *Trestněprávní revue*, 2016, č. 7-8, s. 157-166; BLAŽKOVÁ, K. Právo na účinné vyšetřování. Dochází na třetím Ústavním soudu k výrazné změně v koncepci ochrany základních práv? *Jurisprudence*, 2016, č. 5, s. 3-14; ZŮBEK, J. Nárok poškozeného z pohledu trestního, civilního a insolvenčního řízení. *Právní rozhledy*, 2014, č. 4, s. 121-127

Ústavní soud například dříve odmítal vůbec přiznat poškozenému právo na rovné zacházení v řízení<sup>46</sup> a vzhledem k možnosti domáhat se svých nároků v řízení ve věcech občanskoprávních, nebyl-li tento nárok uspokojen v adhezním řízení, dokonce Ústavní soud neshledával u následně podaných ústavních stížností poškozených splnění zásady subsidiarity ústavní stížnosti, čímž jim rovněž *de facto* odpíral uplatňování i jiných základních práv.<sup>47</sup> V posledních letech však začal Ústavní soud významně akcentovat<sup>48</sup> zejména právo poškozených na účinné vyšetřování v případech podezření z trestných činů, které mohou svojí povahou představovat zejména zásah do práv chráněných čl. 2, 3 a 4.<sup>49</sup> Ve vztahu k adheznímu řízení Ústavní soud začal přiznávat poškozeným ochranu nejen práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny,<sup>50</sup> ale připustil i možné porušení práva na rovnost v řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny v případech, kdy je poškozený ignorován a řízení se koncentruje toliko na obviněného.<sup>51</sup>

Obecně Ústavní soud i ESLP vykládají právo na účinné vyšetřování jako garanci řádného procesu, nikoliv garanci výsledku.<sup>52</sup> Oba však již v několika rozhodnutích dospěly k závěru, že je-li porušení některého ze základních lidských práv, jež jsou vybavena procedurální rovinnou v podobě práva na účinné vyšetřování, v rámci následného vyšetřování zjištěno, musí být takové porušení rovněž i náležitě potrestáno, a to tak, aby bylo dosaženo dostatečně odrazujícího efektu.<sup>53</sup>

<sup>46</sup> Viz např. usnesení ÚS ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. III. ÚS 587/04, U 53/35 SbNU 621.

<sup>47</sup> Viz např. usnesení ÚS ze dne 18. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 3517/10, nebo ze dne 7. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 2685/09.

<sup>48</sup> Viz např. nálezy ÚS ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. III. ÚS 1716/16, nebo ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, N 51/76 SbNU 691.

<sup>49</sup> K tomu viz např. rozsudky ESLP ze dne 5. 7. 2016, *Jeronovičs proti Lotyšsku* (stížnost č. 44898/10, bod 104), ze dne 22. 10. 2015, *Lunev proti Ukrajině* (stížnost č. 4725/13, bod 90), ze dne 29. 7. 2014, *Husayn (Abu Zubaydah) proti Polsku* (stížnost č. 7511/13, bod 479), ze dne 24. 7. 2014, *Lyapin proti Rusku* (stížnost č. 46956/09, bod 125).

<sup>50</sup> Viz např. nálezy ÚS ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 3456/15.

<sup>51</sup> Viz např. nálezy ÚS ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 289/12.

<sup>52</sup> Např. v nálezu ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 3196/12, N 152/74 SbNU 301, Ústavní soud uvedl, že „jak též vyplývá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, povinnost vedení efektivního trestního řízení je povinností prostředků a nikoli výsledku. Povinnost státních orgánů vyšetřovat a stíhat nemůže být absolutní, neboť je zjevné, že mnoho trestných činů zůstává neobjasněných nebo nepotrestaných i přes rozumnou snahu orgánů státu. Povinností spočívající na státu je spíše zajistit, že proběhne řádné a adekvátní trestní vyšetřování a že příslušné státní orgány budou jednat kompetentně a efektivně, totiž tak, aby jejich konání bylo způsobilé vyústit v potrestání odpovědné osoby.“

<sup>53</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 1. 6. 2010, *Gäfgen proti Německu* (stížnost č. 229785/05, bod 123: „... under Article 19 of the Convention and in accordance with the principle that the Convention is intended to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective, the Court has to ensure that a State's obligation to protect the rights of those under its jurisdiction is adequately discharged...“).

Tím se obsah práva na účinné vyšetřování posouvá dokonce velmi blízko k právu na určitý způsob potrestání pachatele.

Zdá se, že uvedené platí tím spíše, pokud je počet poškozených vysoký nebo se jednání pachatele dostává do rozporu s mezinárodními závazky České republiky,<sup>54</sup> což by mohlo být významné i z hlediska ochrany životního prostředí. Stále se však bavíme především o realizaci základních práv a svobod představujících tzv. „tvrdé jádro“ lidských práv,<sup>55</sup> nikoliv práva na respektování rodinného a soukromého života podle čl. 8 Evropské úmluvy, pod které se většinou řadí ochrana jednotlivců před poškozováním životního prostředí, nebo práva na příznivé životní prostředí v pojetí čl. 35 odst. 1 Listiny. Pokud už se ESLP v tomto ohledu dostává k ochraně jiných práv nad rámec čl. 2-4 Evropské úmluvy, zejména práva na pokojné užívání majetku, dovozuje, že vyšší míra ochrany poškozeným náleží až v případech závažných trestných činů.<sup>56</sup> Obecně stále ESLP i Ústavní soud setrávají na doktríně, že trestní řízení představuje toliko vztah mezi pachatelem a státem, tedy že ústavně není zaručeno právo třetí osoby (oznamovatele, poškozeného), aby jiná osoba byla stíhána a odsouzena. Není důvodu, aby na postavení účastníků přestupkového řízení bylo nahlíženo odlišně.

## V. Závěr

Mohlo by se zdát, že Ústavní soud podněcuje k dalšímu diskurzu v rámci soudního přezkumu rozhodnutí vydaných podle § 87 a 88 ZOPK. V nálezu totiž vytyká Nejvyššímu správnímu soudu, že řádně neodůvodnil, proč nemohl být uplatněn eurokonformní výklad § 70 odst. 2 ZOPK. Pro takový diskurz však není

<sup>54</sup> Viz např. nález ÚS ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 3626/13, bod 22: „Zdrženlivost Ústavního soudu by zde nebyla proporcionální vzhledem k mimořádnému významu chráněných zájmů, ba i vzhledem k vysokému počtu osob, jimž měla být ze strany orgánů státu poskytnuta ochrana. Ústavní soud nabyt přesvědčení, že nesprávný postup policejního orgánu a státního zastupitelství zde ve svých důsledcích mohl kolidovat s mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy), jež se týkají účinné ochrany před hrubým pošlapáváním lidské svobody a důstojnosti, k němuž mohlo docházet dlouhodobě a ve větším měřítku u celých skupin osob. Ústavní soud má za neúnosné, aby prověřování podezření, že ze strany skupiny podnikatelů docházelo na území České republiky po delší dobu k systematickému porušování základních práv řady zahraničních pracovníků, skončilo jen velmi paušálně odůvodněným odložením věci, aniž by se příslušné orgány byly i jen letmo zabývaly podstatou podezření.“

<sup>55</sup> Nález ÚS ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 32/16, bod 67: „Poškozený v trestním řízení realizuje, respektive realizovat může, i některá svá základní práva a svobody, představující tzv. „tvrdé jádro“ lidských práv (zejména zmíněné čl. 2 – 4 Úmluvy).“

<sup>56</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 14. 10. 2008, *Blumberga proti Lotyšsku* (stížnost č. 70930/01, bod 67: „Consequently, the obligation to investigate is less exacting with regard to less serious crimes, such as those involving property, than with regard to more serious ones, such as violent crimes, and in particular those which would fall within the scope of Articles 2 and 3 of the Convention“).

příliš velký prostor, pakliže Ústavní soud rozsudek NSS nezruší a navíc poměrně přesně vykreslí řešení, jehož následování ze strany správních orgánů očekává.

Praktický dopad nálezu je proto možné odhadnout tak, že orgány ochrany přírody budou s ekologickými spolky jednat jako s účastníky přestupkového řízení a budou se zabývat jejich námitkami poukazujícími na nezákonnost jednání obviněného. Stěžít lze očekávat, že se posuzovaná otázka v blízké době opět objeví před správními soudy. Bude nicméně zajímavé sledovat, jak se vypořádá Ústavní soud s výkladem (ne)vztahu mezi § 70 ZOPK a čl. 9 Úmluvy v dalších případech. Z ryze praktického hlediska si nejsem jistý, zda účast v sankčních řízeních samotným ekologickým spolkům opravdu chyběla – a nakolik bude v praxi využívaným institutem. Paradoxně se může v budoucnu stát lacinou záminkou k omezení práv dotčené veřejnosti.

**Klíčová slova:**

Ústavní soud, Aarhuská úmluva, spolky na ochranu životního prostředí, účast na rozhodování, deliktní odpovědnost, judikatura

**O autorovi:**

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

**FEEDING THE SCHRÖDINGER'S CAT:  
THE CZECH CONSTITUTIONAL COURT HAS GIVEN  
THE GREEN LIGHT TO PARTICIPATION OF ENVIRONMENTAL  
NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS  
IN ADMINISTRATIVE CRIMINAL PROCEEDINGS (POLEMICS)**

**Abstract**

This article provides a brief critique of the recent judgement of the Czech Constitutional Court of 18 December 2018, No. II. ÚS 1685/17, in which the Court granted a broad interpretation of general rules on public participation in decision-making in Art. 70 of Act. 114/1992 Coll. on Nature and Landscape Protection. Based on Art. 9(3) of the Aarhus Convention and the obligation of consistent interpretation with the EU law, the Court supported the participation of the environmental NGOs in administrative criminal proceedings. However, such a significant step seems unsystematic, since otherwise the criminal enforcement remains entirely in the hands of the official authorities and the members of the public concerned may separately question the legality of the harmful activity in court. Moreover, neither the Aarhus Convention nor any specific stipulations of the EU directives appear to be applicable in this case.

**Key words:** Constitutional Court, Aarhus Convention, environmental NGOs, participation in decision-making, criminal liability, case law.



**Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR****OD POPLATKU K PODÁNÍ PODNĚTU A SEDACÍCH VYHLÁŠEK,  
PŘES HLUKOVÉ LIMITY A POTRAVINOVÉ BANKY  
AŽ K REGISTRU SMLUV, BILLBOARDŮM A VYŠETŘOVÁNÍ  
BLOKÁDY V NP ŠUMAVA***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***Úvodem**

V období konce roku 2018 a začátku roku 2019 (listopad 2018 – březen 2019) se Ústavní soud ČR zabýval celou řadou případů, které měly více či méně vztah k právní úpravě ochrany životního prostředí. V tomto svém příspěvku bych se pokusil představit alespoň ta rozhodnutí Ústavního soudu z daného období, jejichž závěry považuji z hlediska ochrany životního prostředí za důležitá či jinak inspirativní. Postupuji přitom chronologicky od nejstaršího po nejnovější.

Představeny jsou převážně plenární nálezy vydané v rámci tzv. abstraktní kontroly norem [viz čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR ve spojení s § 64 až § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Plénem Ústavního soudu se v těchto vybraných případech zabývalo tzv. sedacími vyhláškami obcí (Most a Postoloprty), kterými bylo zakázáno sezení na stavebních částech a předmětech, které k tomu nejsou určeny (sp. zn. Pl. ÚS 42/18 a sp. zn. Pl. ÚS 30/18), hlukovými limity stanovenými nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (sp. zn. Pl. ÚS 4/18), povinností obchodních řetězců bezplatně poskytnout nevyužitou potraviny do potravinových bank vyplývající ze zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (sp. zn. Pl. ÚS 27/16), povinností registrovat smlouvy v tzv. registru smluv zřízeném podle zákona č. 340/2015 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 32/17) nebo povinností vlastníků reklamních zařízení (billboardů) umístěných v blízkosti dálnic a silnic I. třídy odstranit tato zařízení na základě přechodných ustanovení k novele zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (sp. zn. Pl. ÚS 21/17).

Nicméně mimo zájem právníků zabývajících se ochranou životního prostředí by neměly zůstat ani závěry rozhodnutí (usnesení a především nálezy) jednotlivých senátů Ústavního soudu, v rámci nichž bylo rozhodováno<sup>1</sup> o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné

<sup>1</sup> Viz čl. 87 odst. 1 písm. d).

moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Senátní nálezy vyhlášené Ústavním soudem v předmětném období se zabývaly problematikou vrácení poplatku za podání podnětu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (sp. zn. II. ÚS 3621/17), postavením ekologických spolků v řízení o správních deliktech podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (sp. zn. II. ÚS 1685/17<sup>2</sup>) nebo vyšetřováním postupu Policie ČR vůči osobám bránícím kácení stromů v Národním parku Šumava (sp. zn. II. ÚS 2077/17).

### Vrácení poplatku za podání podnětu k ÚOHS

Stěžovatelka (Oživení, o. s.) se v řízení před Městským soudem v Brně marně domáhal po žalované České republice – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) zaplacení částky 10 000 Kč s úrokem z prodlení z titulu bezdůvodného obohacení. Žalovaná částka představovala poplatek podle § 259 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který ÚOHS od stěžovatelky přijal za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední. Podle tohoto zákona (§ 259 odst. 4 a odst. 5) je zaplacení poplatku nezbytnou podmínkou k vyřízení podání a nevrací se ani v případě, že by namítané jednání uvedené v podnětu bylo skutečně správním deliktem. Městský soud žalobu stěžovatelky zamítl, neboť dospěl k závěru, že § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek není protiústavní. Mezi stranami nebylo podle městského soudu sporné, že stěžovatelka zaplatila ÚOHS částku 10 000 Kč a plnila tak na základě právního důvodu a ÚOHS proto nevzniklo bezdůvodné obohacení. Povinnost vybrat tuto částku totiž stanoví přímo zákon a proto se ÚOHS nemohl na úkor stěžovatele bezdůvodně obohatit. Stěžovatelka se poté obrátila na Ústavní soud s ústavní stížností, v níž namítala, že městský soud porušil její ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) a petiční právo (čl. 18 odst. 1 Listiny). Svou stížnost spojila s návrhem na zrušení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek. Důvodem měla být protiústavnost poplatku spočívající v jeho rozporu s petičním právem podle čl. 18 odst. 1 Listiny a principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

Ve věci rozhodující II. senát postoupil tento návrh plénu, které ho však usnesením sp. zn. Pl. ÚS 28/18 ze dne 23. 10. 2018, odmítlo jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.<sup>3</sup> Plénum Ústavního soudu ve výše zmíněném usnesení dospělo k závěru, že zaplacením poplatku byl mezi stěžovatelkou a státem

<sup>2</sup> Závěrům Ústavního soudu obsaženým v nálezu sp. zn. II. ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018 se blíže věnuje Vojtěch Vomáčka na jiném místě tohoto čísla časopisu.

<sup>3</sup> Původním soudcem zpravodajem byl soudce Vojtěch Šimíček, jehož návrh, aby Ústavní soud rozhodl v plenární věci nálezem, nebyl přijat. Odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění usnesení uplatnili soudci Ludvík David, Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček.

založen právní vztah, v jehož rámci jsou práva a povinnosti upraveny daňovým řádem. Podle § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu lze totiž pro účely tohoto zákona rozumět daní také poplatek, tedy i poplatek podle napadeného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek, jehož veřejnoprávní povaha je s ohledem na obsah poplatkové povinnosti zjevná. Tato povaha, stejně jako nastíněný procesní rámec vylučují, aby případný nárok navrhovatele vůči státu na vrácení poplatku mohl být posuzován v občanském soudním řízení, natožpak jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení podle § 2991 občanského zákoníku.

II. senát Ústavního soudu<sup>4</sup> následně nálezem sp. zn. II. ÚS 3621/17 ze dne 27. 11. 2018 vyhověl ústavní stížnosti Oživení, o. s. a zrušil rozsudek Městského soudu v Brně, neboť jím bylo porušeno právo stěžovatelky na přístup k soudu. Při svém rozhodování byl vázán usnesením pléna, ze kterého mj. vyplývá, že stěžovatelka měla požádat o vrácení poplatku ÚOHS, přičemž rozhodnutí o tomto návrhu či jiný zásah správního orgánu by byly přezkoumatelné ve správním soudnictví. Za této situace Ústavní soud konstatoval, že se stěžovatelka skutečně bránila proti tvrzenému zásahu do svého petičního práva tak, jak je výše uvedeno, když nejprve požádala o vrácení zaplaceného poplatku a následně podala žalobu k soudu. Jakkoliv se z plenárního usnesení podává, že pro tuto svoji obranu nezvolila správný žalobní typ, nebylo možné současně pominout, že ani městský soud neměl zjevně žádné pochybnosti o tom, že daný nárok lze vyřešit v rámci řízení o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení. Pokud proto teprve *ex post* z plenárního usnesení vyplynulo, že takový postup nebyl možný, městský soud podle II. senátu pochybil, když tento procesní postup akceptoval a nevážil i možnost, spočívající v posouzení žaloby stěžovatelky jakožto žaloby brojící proti nezákonnému rozhodnutí, případně jinému zásahu správního orgánu, spočívajícímu v nevrácení uhrazeného poplatku a tedy v postupu podle § 104b občanského soudního řádu. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, soud řízení zastaví a současně navrhovatele poučí o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví, případně rozhodne o postoupení věci věcně příslušnému soudu. Jakkoliv se toto pochybení městského soudu vyjevilo teprve následně v důsledku právních závěrů obsažených v plenárním usnesení, přičemž městský soud se meritornímu přezkumu uplatněného nároku nevyhýbal, nelze za této situace připustit, aby se stěžovatelce nedostalo soudní ochrany jen proto, že její návrh byl – podle názoru pléna Ústavního soudu – městským soudem chybně přijat k meritornímu posouzení. Úkolem městského soudu bude v dalším řízení postupovat podle § 104b občanského soudního řádu tak, aby stěžovatelce zůstala zachována možnost soudního přezkumu postupu ÚOHS v rámci správního soudnictví.

<sup>4</sup> Soudcem zpravodajem byl Vojtěch Šimíček.



K uvedenému je třeba dodat, že zpoplatnění podnětu a postup ÚOHS považuje veřejná ochránkyně práv v rozporu s principy demokratického právního státu a s veřejným zájmem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky. Na základě svého šetření proto veřejná ochránkyně práv doporučila vládě České republiky, aby zrušila ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, bez náhrady.<sup>5</sup>

Závěry Ústavního soudu ohledně charakteru poplatku za podání podnětu k ÚOHS a procesu jeho navrácení, obsažené v plenárním usnesení sp. zn. II. ÚS 28/18 a v senátním nálezu sp. zn. II. ÚS 3621/17, mohou nabýt na významu i v souvislosti s obdobnými ekonomickými nástroji, o nichž se v současné době diskutuje v souvislosti se změnami stavebního práva. Příkladem může být připravované zavedení kaucí za odvolání proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury, s nimiž se počítá v rámci připravované novelizace zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací<sup>6</sup>

### Sedací vyhlášky

Dalšími dvěma nálezy plénum Ústavního soudu v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy vyhovělo návrhům Ministerstva vnitra a ke dni vyhlášení těchto nálezů ve Sbírce zákonů zrušilo části obecně závazných vyhlášek statutárního města Most (sp. zn. Pl. ÚS 42/18) a města Postoloprty (sp. zn. Pl. ÚS 30/18) zakazující sezení na stavebních částech a předmětech, které k tomu nejsou určeny (tzv. „sedací vyhlášky“), neboť napadená ustanovení byla v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 10 zákona o obcích.

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/18 ze dne 11. 12. 2018<sup>7</sup> zrušilo plénum Ústavního soudu ustanovení čl. 2 písm. b) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky statutárního města Mostu č. 6/2015, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, o ochraně veřejné zeleně a zlepšení vzhledu města. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 30/18 ze dne 8. 1. 2019<sup>8</sup> došlo ke zrušení čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky

<sup>5</sup> *Nezaplatíte-li 10 000 Kč, ÚOHS ani nezákonná veřejná zakázka nezajímá. Ombudsmanka to chce změnit.* [online]. Veřejný ochránce práv, tisková zpráva, 29. 3. 2019 [cit. 30. 3. 2019]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/nezaplatite-li-10-000-kc-uohs-ani-nezakonna-verejna-zakazka-nezajima-ombudsmanka-to-chce/>>.

<sup>6</sup> *Kauce při odvolání nebo povolení stavby v jednom řízení, to jsou další návrhy urychlující výstavbu.* [online]. Ministerstvo dopravy, 2. 11. 2018 [cit. 30. 3. 2019]. Dostupné na <<http://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Kauce-pri-odvolani-nebo-povoleni-stavby-v-jednom-r?returnl=/Media/Media-a-tiskove-zpravy>>.

<sup>7</sup> Soudcem zpravodajem byl Josef Fiala, který též uplatnil k nálezu odlišné stanovisko.

<sup>8</sup> Soudcem zpravodajem byl Tomáš Lichovník. Odlišné stanovisko uplatnil Josef Fiala.

města Postoloprty č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města.

Z obsahu napadených ustanovení obou vyhlášek vyplýval zákaz sezení na stavebních částech a zařízeních, nacházejících se na veřejném prostranství, které nejsou svou povahou k sezení určeny (palisády, zděné a betonové zidky, odpadkové koše, zábradlí apod.); sezení na veřejném prostranství bylo povoleno na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem veřejného prostranství. Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních nacházejících se na veřejném prostranství byla tato činnost povolena jen se souhlasem vlastníka. Navrhovatel nejdříve upozornil daná města, že jejich vyhlášky jsou s ohledem na předchozí judikaturu Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/15) v rozporu se zákonem. Jelikož obě města ani po dalších krocích nápravu svých vyhlášek nezjednala, ministerstvo vnitřní věci jejich účinnost pozastavilo.

Ústavní soud přistoupil k provedení tzv. testu čtyř kroků (1. zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku; 2. zda se obec nepohybovala mimo věcnou působnost; 3. zda při vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost; 4. zda přijetím napadených ustanovení nejednala zjevně nerozumně) a dospěl v obou případech k závěru, že napadená ustanovení vyhlášek neobstojí již v druhém kroku tohoto testu, neboť byla zastupitelstvy obou měst přijata mimo věcnou působnost vymezenou jim zákonem. K dalším krokům testu tak nebylo nutné přikročit.

Ústavní soud při přezkumu napadených vyhlášek odkázal na svůj předchozí nález sp. zn. Pl. ÚS 34/15 ze dne 13. 6. 2017<sup>9</sup> týkající se identické problematiky (šlo o přezkum obecně závazných vyhlášek měst Litvínova a Varnsdorfu, jimiž se rovněž stanovil zákaz sezení) a zopakoval, že 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 je 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, kterým se zakazuje sezení na všech jiných než napadenými ustanoveními povolených místech (místa k tomu určená nebo vlastníkem veřejného prostranství k tomuto účelu odsouhlasená),

<sup>9</sup> Blíže srov. VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahující se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 4/2017 (46), s. 123-138.

nacházejících se na veškerém veřejném prostranství daných obcí, ovšem žádný takový účel dovodit nelze, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu.

### Hlukové limity

Plénum Ústavního soudu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018<sup>10</sup> v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy zamítlo návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 11 odst. 1 třetí věty, § 11 odst. 3 druhé věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 1 třetí věty, § 12 odst. 3 třetí věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 4, 5, 6, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4 třetí věty a části Přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů. Aktuální nařízení vlády stanovující limity hluku z dopravy není podle Ústavního soudu v rozporu s právem na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny základních práv a svobod), právem na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), ani právem na respektování obydlí ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Návrh na zrušení Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněného dne 18. 10. 2017 ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví pod č. 11/2017, pak Ústavní soud odmítl pro nepříslušnost, neboť metodický návod není možné považovat za jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

Skupina senátorů podala návrh na zrušení některých ustanovení citovaného nařízení vlády, která většinou stanovují povolené hranice vydávaného hluku v různých situacích a podmínkách. Důvodem podání návrhu bylo podle navrhovatelky nadprůměrné zatížení obyvatelstva České republiky nadlimitním hlukem, což má negativní důsledky na zdraví a celkovou životní pohodu obyvatel. Navrhovatelka se domnívala, že napadené uplatňované limity hlukové zátěže zejména v oblasti silniční dopravy (návrh se nedotýká zdrojů hluku v pracovním prostředí), potažmo kritéria pro jejich výpočet a měření, jsou příliš mírná a neodpovídající současným možnostem společnosti. Uvedená ustanovení jsou tedy dle navrhovatelky rozporná zejména s právem na ochranu zdraví a právem na příznivé životní prostředí. V neposlední řadě navrhovatelka tvrdila, že nařízení vlády č. 272/2011 Sb. i obě metodiky (resp. metodický návod) nebyly vydány v mezích zákona, nařízení vlády také nedostatečně transponovalo unijní právo a bylo přijato netransparentním způsobem.

<sup>10</sup> Soudcem zpravodajem byl Vojtěch Šimíček. Odlišné stanovisko proti části odůvodnění nálezu uplatnil soudce Ludvík David.

Ústavní soud se nejprve zabýval námitkami ohledně vad při samotném vydání a přijímání nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Dospěl přitom k závěru, že dané nařízení bylo vydáno v mezích zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a proces přípravy nařízení vlády nebyl netransparentní nebo veřejnosti nepřístupný.

Ústavní soud dále posuzoval, zda nařízení vlády porušuje základní práva na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí. Uvedl, že negativní vliv hluku na lidské zdraví nelze rozporovat. Stejně tak je ovšem evidentní, že moderní lidská společnost není schopna zabezpečit svou existenci bez vytváření hluku – typickým příkladem budiž hluk pocházející z osobní nebo nákladní dopravy. Úkolem veřejné moci je proto podle Ústavního soudu nalézt mezi těmito dvěma oprávněnými zájmy rovnováhu.<sup>11</sup> Jádrem posuzovaného návrhu byla námitka skupiny senátorů, že významná část české právní úpravy takto rovnovážná není a ve výsledku upřednostňuje zájmy původců hluku před ochranou obyvatel.

Podle názoru Ústavního soudu nemohou soudy rezignovat na přezkum případů, ve kterých rozhodnutí závisí na posouzení odborných či vědeckých otázek. Z účelu a zásad řízení o abstraktní kontrole norem nicméně plyne, že Ústavní soud nemůže mít ambici pouštět se do přezkumu čistě technických záležitostí. K učinění podobných rozhodnutí disponuje potřebným administrativním a expertním zázemím a zdroji vláda a je proto primárně na ní, aby veškeré nutné faktory posoudila v jejich úplnosti a s přihlédnutím k současnému stavu vědění. Z ústavněprávního hlediska je totiž relevantní nikoliv to, jakým způsobem jsou pojaty a zformulovány jednotlivé technické normy, nýbrž jaké celkové dopady tato regulace vyvolává.

Ústavní soud zasadil problematiku do mezinárodního kontextu a uvedl, že emise hluku jsou celosvětovým problémem a věnují jim velkou pozornost mezinárodní organizace v čele se Světovou zdravotnickou organizací (WHO), téma je rovněž v centru zájmu EU. Přestože s hlukem spojené hrozby jsou podobné ve všech vyspělých zemích, oba jmenované subjekty akceptují, že každý stát disponuje jinými kulturními, historickými a hospodářskými podmínkami, které předurčují jeho možnosti a schopnosti hluk omezovat. V mezinárodním ani v unijním právu proto nejsou stanoveny žádné (např. minimální) závazné hlukové limity a jejich určení je ponecháno v působnosti jednotlivých států. Státy tak disponují uvážením nejen při stanovení výše hlukových limitů, ale rovněž jejich struktury.

Český systém ochrany před hlukem je založen na stanovení závazných celostátních pevných hlukových limitů. Limity jsou u návrhem dotčeného hluku z dopravy pojímány jako dlouhodobé a jejich překročení je odvozeno z průměrů za denní či noční dobu. Systém pevných limitů je v ČR aplikován rovněž u ostat-

<sup>11</sup> K tomu Ústavní soud v obecné rovině odkázal na článek H. Müllerové, *Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality*. *The Lawyer Quarterly*, 2018, č. 2, s. 129-137.

ních prostor, tj. chráněných venkovních prostor staveb a především u chráněných vnějších prostor. Toto řešení je ve srovnání s jinými zeměmi EU neobvyklé a existují dokonce státy, které limity hluku z dopravy ve venkovních prostorech vůbec neznají (např. Spojené království či Belgie). V ostatních státech existují limity pro vnější prostory jako doporučené směrné hodnoty, které se stávají závaznými pouze v případě např. realizace nových dopravních projektů. Česká situace, umožňující vymáhat překročení limitů hluku ve venkovním prostoru, je podle Ústavního soudu z komparativního hlediska v Evropě zcela jedinečná. Ona unikátnost na první pohled může vypadat jako progresivní ochrana obyvatel, na druhý však nedovoluje přihlídnout ke konkrétním okolnostem a neumožňuje tak aplikovat proporcionální řešení. V konečném důsledku to může vyústit v částečně bezvýhodné spory, ve kterých soudy přes závěr o protiprávním překročení hlukových limitů zároveň konstatují nemožnost zjednání (bezprostřední) nápravy (srov. případ hluku v okolí pražské magistrály v nálezu sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012).

Právě s ohledem na české unikátní řešení bylo podle Ústavního soudu nutné posuzovat též napadené výjimky a korekce pro vnější prostory, obsažené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Ústavní soud se neztotožnil s navrhovatelkou, že by kvůli jejich aplikaci docházelo k rezignaci státu na ochranu obyvatel před hlukem. Legislativní „blokované úlevy“ jsou naopak legitimní reakcí normotvůrce na jedinečný systém právně vymahatelných pevných limitů hluku ve venkovním prostoru. Z praktického hlediska neplatí ani navrhovatelkou dovozovaná úvaha, že vyhovění návrhu (odstranění výjimek a korekci) by v konečném důsledku automaticky zajistilo reálné snížení emisí hluku. Podle Ústavního soudu se lze důvodně domnívat, že tento krok by s ohledem na objektivní skutečnosti přinesl spíše masové zvýšení počtu porušení hlukových limitů, ústící buď typicky v nutnost pokutovat majitele komunikací (a tak jim odčerpávat prostředky pro případná protihluková opatření), nebo tyto komunikace rovnou uzavřít (a tak omezovat subjekty je využívající).

Ústavní soud uzavřel, že napadená ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb. sledují legitimní cíl a prostředky zvolené k jeho dosažení lze považovat za rozumné. Limity jsou v souladu s § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoveny s ohledem na hodnocení zdravotních rizik plynoucích z životních podmínek a způsobu života, soudobých vědeckých poznatků či doporučení WHO. V neposlední řadě Ústavní soud připomněl, že český právní řád obsahuje několik prostředků právní ochrany, které umožňují bránit se hluku i mimo rámec hlukových limitů. Ve veřejnoprávní rovině jde zejména o institut tzv. pohody bydlení,<sup>12</sup>

<sup>12</sup> K tomu Ústavní soud v podrobnostech odkázal na článek V. Vomáčky, *Judikatura NSS: Pohoda bydlení a kvalita prostředí*, *Soudní rozhledy*, 2015, č. 11-12, s. 386-391.

v soukromoprávní rovině lze určitou míru ochrany zajistit např. prostřednictvím vlastnických omezení zákazu imisí podle § 1013 odst. 1 občanského zákoníku.<sup>13</sup>

V odůvodnění předmětného nálezu se Ústavní soud vyjádřil též k dalším námitkám navrhovatelky týkajícím se požadavku nesnižování hmotněprávní úpravy úrovně ochrany základních práv (tzv. *stand-still* doktrína) a porušení práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence dle čl. 8 Úmluvy a navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

K požadavku nesnižování hmotněprávní úrovně ochrany základních práv Ústavní soud uvedl:

„61. Podle Ústavního soudu nicméně není možné z českého ústavního pořádku absolutní obecnou aplikaci *stand-still* doktríny u hmotněprávní ochrany základních práv dovodit. Ústavní soud tak sice s odkazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) učinil u procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod (v obiter nálezu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, N 80/26 SbNU 317), z jeho judikatury ale neplyne analogické použití teze pro hmotněprávní rozsah základních práv. Naopak lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit implicitně opak, tzn. již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny.

62. Rozlišování mezi procedurální a hmotněprávní úrovní ochrany má opodstatnění též z praktického hlediska. První skupina práv má totiž charakter „nulové hry“ a snížení úrovně ochrany zde vede v zásadě pouze k omezení práv jednotlivců vůči veřejné moci, nikoliv mezi jednotlivci navzájem. V případě druhé skupiny je ovšem rozhodování mnohem komplexnější a má často povahu „nulové hry“. Typicky u sociálních práv spojených s rolí státu při jejich zabezpečení totiž vzniká dilema z hlediska alokace veřejných rozpočtů. Jestliže by např. došlo ke zrušení plošného příspěvku na děti s tím, že cílem je získat prostředky ke zvýšení příspěvku pro nejchudší děti, není výsledek posouzení „snížení“ úrovně ochrany zdaleka jednoznačný. V neposlední řadě, je-li (v abstraktní rovině) ústavně přípustné snížit rámec ochrany základního práva (např. zrušit určitou dávku), tím spíše lze upravit rozličné parametry tvořící jednotlivé „stavební kameny“ této ochrany (např. redukovat výši dávky nebo okruh lidí, kterým náleží). Trvání na opaku by v konečném důsledku zablokovalo tvorbu jakékoli politiky státu.

63. Výsledek posouzení nebude jiný ani v případě práva na příznivé životní prostředí. Např. čl. 37 Listiny základních práv EU sice obsahuje povinnost zvyšování

<sup>13</sup> K tomu Ústavní soud v podrobnostech odkázal na článek E. Dobrovolné a J. Spáčila, Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku. *Právní rozhledy*, 2012, č. 20, s. 719-726.

kvality životního prostředí, ale výslovně jen ve smyslu zohlednění tohoto požadavku při tvorbě politik EU, závazek není přímo adresován členským zemím. O výklad čl. 35 Listiny existenci stand-still doktríny opřít nelze, nečiní tak ani doktrína (např. Kokeš, Marian. Čl. 35. In: Wagnerová, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 712-715). Přestože tedy z normativního hlediska platí východisko, že dodržování principů trvale udržitelného rozvoje a ambice zvyšovat úroveň ochrany životního prostředí mají patřit k hlavním cílům moderního státu, ústavněprávně se uplatní obecný rámec představený v předchozím bodě nálezu a závěr, že určité snížení úrovně ochrany práva na příznivé životní prostředí není a priori neústavní.

64. Načrtnutá východiska se však v aktuálním řízení uplatní jen omezeně. Nelze vyloučit, že v určitých ohledech mohly některé ze změn obsažených v nařízení nebo jeho novele snížit míru ochrany obyvatel před hlukem. Ústavní soud se ale stejně jako výše necítí povolán k přezkumu, v kterých konkrétních parametrech a s jakými přesnými důsledky tomu tak je (bylo). Je na normotvůrci (zde exekutivě), aby kvalifikovaně posoudil, odůvodnil a rozhodl, jak se mají změnit různé odborně-technické proměnné systému ochrany před hlukem ve vztahu k rozličným oprávněným zájmům, a to včetně případného oslabení ochrany životního prostředí. Na Ústavním soudu je pouze přezkum svévolných a neracionálních excesů, působících komplexně, které však v přezkoumávaném případě neshledal.“

K posouzení návrhu ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva Ústavní soud uvedl:

„66. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen jako „ESLP“) vskutku vykládá čl. 8 Úmluvy a právo na respektování obydlí tak, že jeho obsahem je rovněž právo na klidné užívání obydlí, včetně ochrany před nadměrným hlukem (např. rozsudek ve věci *Hatton proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 2003, stížnost č. 36022/97, bod 96, všechna rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <https://hudoc.echr.coe.int>). ESLP ovšem podobně jako tento nálezu uvádí, že je třeba snažit se o vyvažování mezi zájmem jednotlivce na ochranu před hlukem a protichůdnými zájmy společnosti, přičemž státy disponují širokým prostorem pro uvážení ve vztahu k podobě a výsledku tohoto vyvažování (srov. rozsudek ve věci *Giacomelli proti Itálii* ze dne 2. 11. 2006, stížnost č. 59909/00, bod 80). Jinak řečeno, stát je oprávněn uplatnit řadu důvodů, proč je ochrana před nadměrným hlukem omezena, potažmo vysvětlit, jak se pokoušel ochranu před hlukem zlepšit. Teprve pokud jsou tato opatření v daném případě zjevně nedostatečná, je možné konstatovat porušení čl. 8 Úmluvy (srov. rozsudek ve věci *Deés proti Maďarsku* ze dne 9. 11. 2010, stížnost č. 2345/06, bod 23). Přistoupení k posouzení míry naplnění pozitivních závazků státu je však obvykle podmíněno tzv. vnitřní nesrovnalostí, což v případě hluku nejčastěji znamená, že došlo k překročení místních hlukových limitů (rozsudek ve věci *Moreno*

*Gómez proti Španělsku ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 4143/02, bod 60; obdobně Cuenca Zarzoso proti Španělsku ze dne 16. 1. 2018, stížnost č. 23383/12).*

67. Porušení čl. 8 Úmluvy ve vztahu k ochraně před hlukem posuzuje ESLP vždy jednotlivě podle okolností dané věci. Vzhledem k tomu je navrhovatelkou dovozované tvrzení o plošném porušení práva na klidné užívání obydlí napadenými ustanoveními nařízení obtížně obhajitelné. Navíc lze z podaného krátkého rozboru judikatury ESLP dovodit, že jedním z důležitých indikátorů porušení čl. 8 Úmluvy může být překročení místních hlukových limitů. ESLP přitom nepoužívá žádné vlastní (autonomní) hranice hlukových limitů, ale vychází z těch, které platily v čase a místě přezkoumávaného případu (podrobněji Fernández, Telmo Esteban. *Environmental cases in the ECHR. A focus in noise pollution. Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, 2009, č. 6, s. 142-145). ESLP dosud nezpochybnil hodnoty či strukturu hlukových limitů v jednotlivých zemích, byť ty se značně liší (srov. body 50-51 tohoto nálezu). Je třeba rovněž připomenout, že shora rozebíraný institut pohody bydlení (bod 57 tohoto nálezu) v sobě implicitně obsahuje prvky klidného užívání obydlí. Není proto žádný důvod se domnívat, že by česká právní úprava ochrany před hlukem porušovala čl. 8 Úmluvy.“

### **Potravinové banky**

Plénum Ústavního soudu nálezem sp. zn. Pl. 27/16 ze dne 18. 12. 2018<sup>14</sup> v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zamítlo návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též „navrhovatelka“) na zrušení ustanovení § 11 odst. 2, části § 11 odst. 3 vyjádřené slovy „jiným“ a „než provozovatelem uvedeným v odstavci 2“, § 17 odst. 2 písm. j) a části § 17f písm. c) vyjádřené slovy „nebo j)“ zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb.

Napadená ustanovení zákona č. 110/1997 Sb. (dále jen „zákon o potravinách“) zavádějí pro provozovatele potravinářských podniků s provozovny o prodejní ploše větší než 400 m<sup>2</sup> povinnost poskytovat v nich blíže vymezené potraviny (např. chybně označené potraviny) bezplatně neziskové organizaci (tzv. potravinové bance), která shromažďuje bezplatně potraviny, skladuje a přiděluje je humanitárním nebo charitativním organizacím, přičemž za nesplnění této povinnosti lze uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Tím se podle názoru skupiny senátorů tato ustanovení dostávají do rozporu s čl. 1 a čl. 11 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy. Navrhovatelka namítala, že napadená ustanovení nepřipustně zasahují do vlastnického práva, když nutí vlastníky bezplatně se určitých věcí „zbavit, a to

<sup>14</sup> Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jan Filip. Žádný ze soudců neuplatnil odlišné stanovisko.



jen ve prospěch někoho“ a zavádí tak povinnost nucené účasti na charitě. Dle návrhovatelky se tak fakticky jednalo o vyvlastnění či naturální zdanění.

Ústavní soud předně konstatoval, že napadená ustanovení zákona o potravinách jsou součástí úsilí mezinárodního společenství i jednotlivých států řešit závažné otázky související s plýtváním potravinami, což má zásadní dopad na sociální a bezpečnostní situaci ve světě i v jednotlivých státech a na další zhoršování životního prostředí. Vše to souvisí s nutností provádět opatření v oblasti zemědělství, rybolovu, dopravy, skladování, prodeje a likvidace potravin. Rozhodl-li se zákonodárce tuto problematiku řešit v rámci České republiky, zapojuje se tak do úsilí celé řady jiných států. Úkolem Ústavního soudu však není hodnotit, zda jsou zvolené prostředky dostačující, nýbrž zda neodporují ústavnímu pořádku.

Ústavní soud po posouzení všech námitek návrhovatelky a provedení testu proporcionality, stejně jako po přihlídnutí k obecným východiskům úsilí o zamezení plýtvání potravinami v rámci Evropské unie a dalších mezinárodních organizací, jichž je Česká republika členem, dospěl k závěru, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti napadená ustanovení zákona o potravinách obstojí.

Ústavní soud v rámci obecných východisek<sup>15</sup> připomenul, že problematikou plýtvání potravinami se zabývají pravidelně orgány EU. Již v roce 2012 k tomu zaujal stanovisko Evropský parlament v usnesení ze dne 19. 1. 2012 o zastavení plýtvání potravinami: strategie pro zlepšení účinnosti potravinového řetězce v EU (2011/2175(INI)). Stejně tak Ústavní soud poukázal na závěry přijaté Radou EU na jejím 3479. zasedání konaném dne 28. 6. 2016 v materiálu *O ztrátách potravin a plýtvání potravinami*,<sup>16</sup> které vycházejí z odhadů FAO, podle kterých se ztratí či skončí v odpadu ročně téměř třetina, tj. 1,3 miliardy tun veškerých potravin určených pro lidskou spotřebu.<sup>17</sup> To pak má značné hospodářské, sociální a environmentální dopady, kdy podle studie Mezinárodního panelu pro zdroje v rámci Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) nazvané Potravinové systémy a přírodní zdroje<sup>18</sup> stojí ztráty potravin a plýtvání potravinami celosvětové hospodářství 990 miliard USD ročně. Ztráty potravin a plýtvání potravinami vedou k jejich nedostatku a zvyšují podvýživu. Kromě toho se na potraviny, které se nakonec ztratí či vyplývají, spotřebuje přibližně čtvrtina vody používané pro zemědělské účely, využije orná půda o rozloze Číny, vyprodukuje přibližně 8 % celosvětových emisí skleníkových plynů a tato situace má zároveň podíl na ztrátě biologické roz-

<sup>15</sup> Bod 43 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

<sup>16</sup> Dostupné na <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/cs/pdf>.

<sup>17</sup> Srov. *Měřeno podle hmotnosti. FAO, 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention*. Řím: OSN FAO.

<sup>18</sup> <http://www.unep.org/resourcepanel/KnowledgeResources/AssessmentAreasReports/Food/tabid/13335/Default.aspx>.

manitosti. V rámci EU se i pro současnost odhaduje, že potravinový odpad představuje hodnotu cca 143 mld. Euro.<sup>19</sup> Tato oblast se proto stala předmětem zájmu nejen vědy,<sup>20</sup> nýbrž i mezinárodního společenství, a lze ji podle Ústavního soudu považovat za otázku obecného zájmu, popř. sledování obecného blaha, což Listina v kontextu posuzované věci vyjadřuje tradičním obratem „*Vlastnictví zavazuje*“ (čl. 11 odst. 3 věta první).

Ústavní soud si byl vědom skutečnosti, že zvolené prostředky v zákoně o potravinách směřují sice jen do jedné menší, nicméně z hlediska účelu šetření významné oblasti boje proti plýtvání s potravinami. Z údajů obsažených ve zvláštní zprávě Evropského účetního dvora<sup>21</sup> podle Ústavního soudu<sup>22</sup> vyplývá, že prostředky zabraňující plýtvání s potravinami jsou různě prakticky využitelné, přičemž se dají z hlediska efektivity provádění opatření na stupnici od nejúčinnějších po nejméně účinné seřadit takto: 1. předcházení vzniku (co se nevyrobí, to se nezmaří), 2. darování, 3. krmivo, 4. recyklace, 5. jiné využití než potrava nebo krmivo a 6. odstranění. Evropský účetní dvůr proto doporučil zejména opatření v oblasti prevence a darování, i když právě v této druhé oblasti auditoři podotýkají, že se zde naráží na problémy výkladu právních předpisů.

Ústavní soud na vícero místech odůvodnění svého nálezu<sup>23</sup> připomenul návaznost předmětné problematiky na právní úpravu nakládání s odpady obsaženou v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve vztahu k němuž je v této části zákon o potravinách speciální úpravou. Ústavní soud v této souvislosti poukázal na to, že veřejnoprávní úprava hospodaření s odpady podle zákona o odpadech neumožňuje obchodníkům hromadit na svých provozovnách a skladech neprodejné a zkazitelné potraviny, stejně tak jako to, že likvidace odpadu je zpravidla předmětem poplatku. Za inspirativní lze považovat též Ústavním soudem použité srovnání právní regulace nespotřebovaných potravin v domácnostech s elektrospotřebiči. Ústavní soud k tomu uvedl, že na rozdíl např. od elektrospotřebičů („*protože ty je vždy třeba zlikvidovat, nejlí se*“), kde spotřebitel platil při nákupu poplatek za likvidaci tzv. historického elektroodpadu (k tomu srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 28/06 ze dne 16. 12. 2008), tak lze využití nespotřebovaných potravin v domácnostech obtížně právně regulovat („*v podstatě by to pro spotřebitele znamenalo zdražení, i kdyby je snědl*“). Také na základě tohoto srovnání Ústavní soud došel k závěru, že oblast regulace v zákoně o potravinách je vhodně zvolena, když např. v oblasti

<sup>19</sup> Pokyny EU k darování potravin. Sdělení Komise ze dne 25. 10. 2017 (2017/C 361/01).

<sup>20</sup> K metodologii hodnocení plýtvání viz např. THYBERG, K. L., TONIES, D. J. Drivers of Food Wastage and their Implications for Sustainable Policy Development. *Technology & Society Faculty Publications*. 11. 2016 (dostupné na <https://commons.library.stonybrook.edu/techsoc-articles/11>).

<sup>21</sup> Dostupná na [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_34/SR\\_FOOD\\_WASTE\\_CS.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_CS.pdf).

<sup>22</sup> Bod 44 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

<sup>23</sup> Např. body 47, 57, 59, 67 nebo 78.

výroby potravin mohou jít zásahy státu především opačným směrem (srov. např. vybíjení chovů prasat, krav, drůbeže při prevenci nakažlivých chorob nebo dotační programy zaměřené na omezení výroby potravin).<sup>24</sup>

Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o potravinách nelze podle Ústavního soudu považovat za vyvlastňující opatření podle čl. 11 odst. 4 Listiny, nýbrž za ústavně přípustné omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny v jeho dispozičním právu k potravinám, které jsou podle předpisů potravinového práva Evropské unie a zákona o potravinách bezpečné, avšak nelze je uvádět na trh. Podle názoru Ústavního soudu je citované ustanovení zákona o potravinách rovněž ve veřejném zájmu, neboť napadené opatření je součástí opatření v zájmu ochrany životního prostředí, ochrany zdraví, veřejného zdraví, podpory solidarity ve společnosti, vnitřní bezpečnosti a pořádku, stejně jako plnění závazků České republiky plynoucích pro ni z mezinárodního práva i členství v Evropské unii.

Ústavní soud považoval povinnost poskytovat vymezené potraviny tzv. potravinovým bankám obsaženou v zákoně o potravinách za opatření poměrně zásadní povahy, které je s to reálně přispět k ochraně životního prostředí a dalších hodnot chráněných ústavním pořádkem (jde tedy o legitimní cíl). V tomto ohledu Ústavní soud uvedl: *„Zatímco v případě pomoci sociálně slabým si lze představit, že tato v nějaké části bude státem ponechána v rukou charity, u ochrany životního prostředí prvek „dobrovolnosti“ hraje podstatně menší roli, naopak se ukazuje, že v této oblasti nezbytnou je striktní regulace (samozřejmě spolu s důslednou osvětou tam, kde možnosti právní regulace jsou omezeny, jako je např. třídění odpadů v domácnostech). Obecně přitom platí, že ochrana životního prostředí naplňuje podmínku veřejného zájmu, nadto možno připomenout, že příznivé životní prostředí také hodnotou chráněnou na ústavní úrovni (viz čl. 11 odst. 3 věta třetí a čl. 35 odst. 1 Listiny a čl. 7 Ústavy). Otázkou však je, zda je dán veřejný zájem i v tomto konkrétním případě. Jak bylo výše uvedeno, daná povinnost se týká (může týkat) jen potravin, které by jako odpad skončily ve spalovnách či dokonce na skládkách, a to za stavu, kdy by stále ještě mohly dobře posloužit jako potraviny. Je přitom zřejmé, že z hlediska ochrany přírody by bylo nejlepší, aby odpadu vznikalo co nejméně, a pokud již nějaký vznikne, aby jej bylo možno nějakým způsobem zúžitkovat (např. jako druhotnou surovinu) a až v posledním případě ekologickým způsobem zlikvidovat. Napadené opatření nepochybně brání samotnému vzniku odpadu produkovaného velkými prodejny potravin v nezanedbatelném množství.“*<sup>25</sup>

Určením způsobu, jak naložit s potravinami podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách, je podle Ústavního soudu takovým omezením vlastnického práva, které je

<sup>24</sup> Bod 47 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

<sup>25</sup> Bod 90 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

současně podle čl. 26 odst. 2 ve spojení s čl. 11 odst. 3 věty první Listiny zákonem stanovenou podmínkou pro podnikání zároveň přispívající k činnosti určených neziskových, humanitárních a dobročinných organizací a k ochraně ústavním pořádkem chráněných hodnot, aniž přitom zasahuje do podstaty a smyslu vlastnického práva a svobody podnikání. Poskytnout potraviny podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách je státem uloženou povinností, kterou proto nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, nýbrž právě jen jako omezení práva vlastníka ve způsobu, jak může s takovými potravinami naložit; další s tím nutně související podmínky musí být upraveny dohodou s neziskovou organizací, která je nositelem oprávnění, plynoucích pro ni z takové povinnosti provozovatele potravinářského podniku. A protože povinnost poskytnout takové potraviny nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, není ani stanovením tzv. naturální daně, tudíž tato povinnost není v rozporu s čl. 11 odst. 5 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny.

Pokud se týká uložené sankce za přešůpek podle § 17 odst. 2 písm. j) ve spojení s § 17f písm. c) zákona o potravinách, pak tu lze podle Ústavního soudu napadnout ve správním soudnictví, jehož prostředky je zajištěna ochrana práv provozovatele potravinářského podniku proti takovému zásahu a jeho přiměřenosti s přihlédnutím k poměrům přestupce, důvodům a způsobu porušení stanoveného pravidla v § 11 odst. 2 zákona a jeho škodlivým důsledkům.

### Registr smluv

Plénum Ústavního soudu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 32/17 ze dne 22. 1. 2019<sup>26</sup> v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zamítlo návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů, i eventuální návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. b), písm. k) ve slovech „nebo národní podnik“, písm. n) a § 8 odst. 3 téhož zákona.

Navrhovatelka ve svém návrhu vyjádřila přesvědčení, že zákon o registru smluv či přinejmenším jeho vybraná ustanovení jsou v rozporu s právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, s principem rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 Listiny, principem autonomie vůle, jakož i se zákazem retroaktivity. Stěžejní námitkou navrhovatelky byl protiústavní zásah zákona do práva podnikat zejména u některých subjektů (národních podniků, územních samosprávných celků či právnických osob), v nichž má stát nebo územně samosprávný celek většinovou majetkovou účast. Navrhovatelka se domnívala, že zákon nutí tyto subjekty uveřejňovat údaje, které pro ně samotné či jejich smluvní partnery představují konkurenční výhodu a jejichž udržení v tajnosti před ostatními podnikateli je z hlediska realizace jejich práva podnikat

<sup>26</sup> Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jan Musil. Žádný ze soudců neuplatnil odlišné stanovisko.

nezbytné. Konečně navrhovatelka také uvedla, že k dosažení zákonodárcem proklamovaného cíle transparentnosti smluv podle ní zcela postačuje zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon o registru smluv je tak duplicitní právní úpravou.

Ústavní soud úvodem tohoto nálezu konstatoval, že cílem zákona o registru smluv je zajistit uveřejnění vybraných smluv, u nichž je alespoň jednou ze smluvních stran některý z dotčených subjektů, jejichž hospodaření je navázáno na veřejné finanční prostředky. Protože se tak děje prostřednictvím registru smluv, který je přístupný způsobem umožňujícím bezplatný dálkový přístup, je zjevné, že účelem zákona je zpřístupnění dotčených smluv široké veřejnosti v souladu s ústavně zaručeným právem na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny (informační funkce zákona). To lze ostatně dovodit také z vazby mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o registru smluv, neboť platí, že prostřednictvím registru smluv se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Ústavní soud k tomu doplnil, že ve vazbě na uvedený účel je možné identifikovat i další základní právo, jež je prostřednictvím zákona realizováno, totiž právo občanů podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny (kontrolní funkce zákona).

Ústavní soud provedl za účelem přezkumu zásahu zákonodárce do ústavně zaručeného práva podnikat tzv. test racionality, který se skládá ze čtyř kroků a dospěl k závěru, že vybraná ustanovení zákona o registru smluv, jakož i zákon jako celek, v něm obstály a nepředstavují zásah do shora označeného práva. Rovněž ani tvrzení o porušení principu rovnosti v právech, jakož i další ústavněprávně relevantní námitky navrhovatelky, neshledal Ústavní soud důvodnými, a tedy způsobilými přivodit závěr o protiústavnosti zkoumaných ustanovení zákona o registru smluv.

K námitce navrhovatelky, že údaje, které jsou dotčené subjekty povinny uveřejnit prostřednictvím registru smluv, představují konkurenční výhodu a jejich udržení v tajnosti je tak pro naplnění obsahu práva podnikat nezbytné, Ústavní soud uvedl, že zákon o registru smluv stanoví v § 3 celou řadu výjimek z povinnosti uveřejnění. Zvláštní důraz je u dotčených subjektů nutno klást na výjimku uvedenou v § 3 odst. 2 písm. r) tohoto zákona, která z povinnosti uveřejnění vylučuje smlouvy uzavřené mezi těmito subjekty, byla-li taková smlouva uzavřena v běžném obchodním styku. Současně je podle Ústavního soudu třeba zohlednit i § 5 odst. 5 písm. a) a c), jakož i § 5 odst. 6 zákona, které umožňují dotčeným subjektům vyloučit z uveřejnění tzv. metadata v podobě identifikace smluvních stran a ceny (event. hodnoty předmětu smlouvy), jsou-li taková data obchodním tajemstvím osob uvedených – mimo jiné – právě v § 2 odst. 1 písm. k) a n) zákona.

Jako relevantní lze podle názoru Ústavního soudu vnímat námitku navrhovatelky, že § 5 odst. 6 zákona o registru smluv chrání toliko obchodní tajemství osob uvedených v příslušných písmenech § 2 zákona, nikoliv obchodní tajem-

ství druhé smluvní strany. Ani v tomto ohledu však Ústavní soud neshledal zásah do skutečné realizace podstatného obsahu práva těchto subjektů podnikat, neboť uveřejnění ceny, popřípadě označení smluvních stran [nebudou-li tyto současně představovat obchodní tajemství některé z osob uvedených v § 2 odst. 1 písm. e), k) až n) zákona], sice určitým způsobem omezuje výkon daného práva, avšak pouze ve vztahu k dotčeným subjektům. Jinými slovy omezuje (v případě, že daná smluvní protistrana nebude mít zájem na uveřejnění daných metadat v registru smluv) toliko volbu protistrany [a to nadto pouze tehdy, jestliže na danou smlouvu nebudou dopadat výjimky, především dle § 3 odst. 2 písm. i) či r) zákona], nikoliv realizaci samotného podstatného obsahu práva podnikat, natož podnikání samé. Nelze zároveň pomíjet skutečnost, která se celou problematikou vine jako příslovečná červená nit, totiž že onou protistranou jsou subjekty nakládající alespoň dílem s veřejnými finančními prostředky, což legitimně odůvodňuje potřebu dbát na jejich hospodárné využívání. Ani v tomto směru tedy Ústavní soud neidentifikoval takový zásah do dotčeného práva, pro který by bylo třeba napadenou právní úpravu podrobit přísnějšímu testu proporcionality.

Ústavní soud nepřisvědčil ani námitce navrhovatelky, že zákon o registru smluv je nadbytečný, neboť se překrývá se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Napadená právní úprava není ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím duplicitní, ale naopak jej doplňuje, čímž rozšiřuje jednak aktivní složku práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a zvláště pak možnost kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Ústavní soud měl tedy za to, že cíl sledovaný zákonem o registru smluv nelze považovat za nelegitimní nebo svévolný. Je tomu tak i proto, že zákon o registru smluv posiluje jedno z nejdůležitějších moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci. Zároveň je zákonodárcem zvolené řešení podle názoru Ústavního soudu rozumným prostředkem, jak takového cíle dosáhnout.

Z hlediska právní úpravy ochrany životního prostředí se jako důležitá jeví zejména ta část odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, v níž se Ústavní soud vyslovil ke vzájemnému vztahu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a posuzovaného zákona o registru smluv. K tomu konkrétně uvedl:

*„83. Věcná působnost zákona o svobodném přístupu k informacím je stanovena široce, neboť zahrnuje veškeré informace vztahující se k působnosti povinných subjektů [srov. § 2 odst. 1 tohoto zákona; srov. také vymezení pojmu informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (N 10/44 SbNU 129), z něhož plyne, že informace je Listinou chápána značně široce]. Vedle toho, obdobně jako zákon o registru smluv, stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím řadu výjimek z povinnosti povinných subjektů poskytovat informace (§ 2 odst. 3, odst. 4, § 7, § 8a, § 9 odst. 1,*

§ 10 a § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím), přičemž tyto se uplatní i v režimu zákona o registru smluv (viz § 3 odst. 1 zákona). Prostřednictvím zákona o registru smluv tedy nelze získat informace, které se neposkytují na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě to však neplatí, a tak například smlouvu uzavřenou státním podnikem v rámci jeho běžného obchodního styku tento státní podnik sice v registru smluv povinně uveřejnit nemusí, nicméně (nebude-li dána některá z výjimek) podle zákona o svobodném přístupu k informacím bude možné o poskytnutí takové smlouvy požádat.

84. Jako nejmarkantnější rozdíl mezi porovnávanými zákony pak Ústavní soud vnímá způsob poskytování, resp. uveřejňování informací. V případě zákona o svobodném přístupu k informacím jde o poskytování informací na základě žádosti (§ 4a tohoto zákona), popřípadě jejich uveřejněním (§ 4b daného zákona). Oba z uvedených způsobů lze považovat za dílčí součást aktivní složky práva na informace podle článku 17 odst. 1 a 5 Listiny. Vzhledem k rozsahu povinně zveřejňovaných informací (srov. § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím) však v tomto případě nelze hovořit o naplňování téhož cíle, jaký si klade zákon o registru smluv. Zároveň je třeba dodat, že zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje povinnému subjektu podmínit poskytnutí požadované informace uhrazením nákladů spojených s jejím poskytnutím, případně i vyhledáním (srov. § 17 odst. 5 tohoto zákona).

85. Oproti tomu zákon o registru smluv stanoví – ve vazbě na vytýčený cíl –, z hlediska vyhledávacích informace, jednoznačně snazší, uživatelsky přívětivější a bezplatný způsob poskytování informací (srov. § 4 odst. 3 zákona o registru smluv). Tím do značné míry odstraňuje negativa spojená s poskytováním informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud proto k této námitce navrhovatelky uzavírá, že napadená právní úprava není ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím duplicitní, ale naopak jej doplňuje, čímž rozšiřuje jednak aktivní složku práva na informace ve smyslu článku 17 odst. 1 a 5 Listiny, a zvláště pak možnost kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti [k tomu lze přiměřeně poukázat na důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217), bod 18]. Ústavní soud má tedy za to, že cíl sledovaný zákonem o registru smluv nelze považovat za nelegitimní nebo svévolný. Je tomu tak i proto, že zákon o registru smluv posiluje jedno z nejvýznamnějších moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci.“

Stran otázky porušení principu rovnosti v právech Ústavní soud uzavřel, že je-li dotčený subjekt přímo, anebo zprostředkovaně (skrže jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které své ústavně zaručené právo podnikat uskutečňují za účelem zajištění prostředků pro uspokojení svých potřeb. U takových subjektů – jimiž jsou i sub-

jekty dle § 2 odst. 1 písm. b), k) a n) zákona – nelze akceptovat iracionální či ne-  
hospodárné nakládání s veřejnými prostředky pouze proto, že se tak děje v rámci  
jejich podnikatelské činnosti. Porušení principu rovnosti v právech proto Ústavní  
soud v tomto případě neshledal.

Závěrem Ústavní soud připomněl, že při abstraktním přezkumu ústavnosti  
není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitel-  
né situace, které napadený zákon, resp. jeho dílčí ustanovení, v individuálním  
případě mohou vyvolat. Předmětem jeho posouzení tedy nemohly být ani speci-  
fické případy jednotlivých dotčených subjektů, u nichž s přihlédnutím ke kon-  
krétním okolnostem může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu.

### **Odstraňování billboardů**

Plénium Ústavního soudu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019<sup>27</sup>  
v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zamítlo návrh skupiny 17 senátorů  
Senátu Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení Čl. II. bodů 2. a 3. zá-  
kona č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komuni-  
kacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Napadená ustanovení jsou součástí zákona, který novelizuje zákon o pozem-  
ních komunikacích s účinností k 1. 9. 2012. Upravují, stručně řečeno, možnost  
provozovat reklamní zařízení (tzv. billboardy), jejichž zřízení a provozování  
na dálnici či silnici I. třídy a v jejich blízkosti bylo silničním správním úřadem  
povoleno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, i nadále až do zániku po-  
volení, nejdéle však pět let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Vlastník ta-  
kového zařízení je po ukončení pěti let – v případě, že mu na jeho žádost nebylo  
vydáno nové povolení – povinen bez zbytečného odkladu, nejpozději však do pěti  
pracovních dnů, toto zařízení odstranit.

Navrhovatelka namítala, že napadená ustanovení jsou v rozporu s ochranou  
vlastnického práva podle čl. 11 Listiny a ústavně garantovaným právem podnikat  
podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Podle navrhovatelky by také mohly přicházet v úva-  
hu instituty ochrany nabytých práv, legitimního očekávání, nepravé retroaktivity  
a prohlášení veřejného zájmu zákonem.

Ústavní soud předně připomenul, jak již vícekrát konstatoval, že princip práv-  
ní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy,  
která podléhá mimo jiné sociálně ekonomickým a technickým změnám, jež mo-  
hou vyžadovat i reflexi v nárocích kladených na bezpečnost silničního provozu  
a na okolnosti s ním spojené.

<sup>27</sup> Soudcem zpravodajem v dané věci byl Vladimír Sládeček. Žádný ze soudců Ústavního soudu neu-  
platnil odlišné stanovisko.



K námitce zákonné úpravy veřejného zájmu Ústavní soud konstatoval, že na rozdíl od individuálního veřejného zájmu stanoveného výslovně zákonem, jak tomu bylo v případě navrhovatelkou citovaných nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (tzv. „jezy na Labi“) a sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (výstavba vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně)<sup>28</sup>, kdy byly předmětem právní úpravy konkrétní stavby, jde v napadených ustanoveních zákona o pozemních komunikacích o ochranu obecného, v širším slova smyslu chápaného veřejného zájmu, který je znakem každé právní regulace. K odlišnostem při vnímání veřejného zájmu v širším a užším smyslu Ústavní soud výslovně uvedl:

„44. Ústavní soud připomíná, že od veřejného zájmu ve výše uvedeném širším smyslu je nutno odlišit „veřejný zájem“ [v úzkém (jedinečném) smyslu], který je v právní úpravě zákonodárcem uveden a stanoven jako hledisko sloužící pro posouzení podstatných podmínek sloužících pro rozhodnutí v konkrétní věci. Zjištění těchto podmínek, jejich posouzení a rozhodnutí o tom, zda došlo či nedošlo k naplnění kritéria veřejného zájmu, však již náleží do působnosti a pravomoci konkrétního správního orgánu, který v konkrétní věci rozhodne a vydá správní rozhodnutí. Jedná se proto o zcela odlišnou právní úpravu, jež je z hlediska dělby moci vlastní jinému druhu státní činnosti než je zákonodárství (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/2000).

45. Napadená ustanovení v posuzované věci hledisko veřejného zájmu v právě uvedeném smyslu výslovně ani skrytě neobsahují, nelze je z nich ani dovodit. Konkrétně je třeba zdůraznit, že napadená ustanovení ve svých dispozicích neupravují nic jiného než další postupy a s nimi spojené lhůty za předpokladu naplnění hypotéz vymezených v těchto ustanoveních.

46. Ústavní soud proto skupině senátorů nemůže přisvědčit, že by případy řešené oběma nálezy (tj. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/047 a Pl. ÚS 24/08) byly analogické k jimi tvrzenému „protiústavnímu upřednostnění veřejného zájmu v napadených ustanoveních, ba dokonce tvrzení, že nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 téměř jako by předjímal řešení situace, jež přijetím napadených ustanovení nastala“. Ústavní soud musí argumentaci oběma citovanými nálezy Ústavního soudu, které se týkaly jiné právní úpravy, odmítnout jako nepřiléhavou. Napadená ustanovení stanoví (pouze) obecné postupy a s nimi spojené lhůty pro odstranění, resp. provozování reklamních zařízení, navíc vůbec neupravují konkrétní (jedinečnou) věc. Naopak zahrnují v sobě z hlediska právní úpravy objektu právní regulace (tj. reklamních zařízení umístěných – ať již na základě vydaného nebo nevydaného povolení – podél dálnic a silnic I. třídy) a v ní stanovených podmínek obecnost jako materiální znak právní normy.

<sup>28</sup> K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Ústavní soud ČR zrušil zákon o výstavbě vzletové a přistávací dráhy Letiště Ruzyně pro jeho rozpor s ústavním pořádkem ČR. Česká práva životního prostředí, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 91-94.

47. *Ústavní soud proto v této části uzavírá, že argumentace skupiny senátorů nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08 je lichá, když ke stanovení veřejného zájmu zákonem v konkrétní věci vůbec nedochází, oba citované nálezy se souzenou věcí věcně ani jinak nesouvisí a napadená ustanovení v tomto rámci nejsou s čl. 11 odst. 1 věty první Listiny rozporná.*<sup>29</sup>

Ústavní soud podrobil napadená ustanovení zákona o pozemních komunikacích také tzv. testu proporcionality. V prvním kroku tohoto testu konstatoval, že předmětná právní úprava sleduje legitimní cíl – veřejný zájem v podobě zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků. Nad rámec argumentace uvedené vládou však Ústavní soud dodal, že napadená právní úprava podpůrně sleduje naplnění i dalších veřejných zájmů souvisejících s ochranou životního prostředí. V této souvislosti Ústavní soud v demonstrativním výčtu environmentálních cílů sledovaných napadenou právní úpravou výslovně uvedl ochranu krajinného rázu, ochranu volně žijících živočichů nebo ochranu před světelným znečištěním.<sup>29</sup>

V rámci druhého kroku testu (zkoumání principu potřebnosti) Ústavní soud připomněl, že ačkoliv by z hlediska účelu bylo nejvhodnější přistoupit k okamžitému odstranění billboardů, zákonodárce vzal v úvahu i zájmy jejich vlastníků a po pečlivém zvážení střetu těchto zájmů formuloval přechodné ustanovení, kterým umožnil reklamní zařízení podle vydaných povolení provozovat ještě dalších pět let. Toto řešení je transparentní a nediskriminační, zároveň zajišťuje legitimní cíl a současně šetří zájmy vlastníků zařízení. Napadená ustanovení splňují také podmínku přiměřenosti (v užším smyslu), což znamená, že prošla i závěrečným třetím krokem testu proporcionality.

Ústavní soud nemohl přisvědčit ani ostatním námitkám navrhovatelky. K její úvaze, že „skutečně není relevantní, kdy byl návrh podán“, uvedl, že podala-li navrhovatelka návrh s dlouhým časovým odstupem, tj. téměř po pěti letech od přijetí zákona a navíc těsně před koncem uplynutí lhůt stanovených pro splnění uložených povinností, lze takový postup posuzovat jako účelový, ba dokonce překvapivý. Na této skutečnosti nic nemění ani navrhovatelkou připomínaný fakt, že část ze senátorů „byla zvolena při posledních senátních volbách“, neboť formálně, ale i materiálně vzato, úvaha o případné neústavnosti zákona (či jeho části) se nemůže vázat na funkční období členů části skupiny senátorů, resp. případného či průběžného hledání dostatečného množství navrhovatelů. Ústavní soud také připomněl zásadu oprávněné důvěry v právo, jakož i zásadu právní jistoty, neboť případné zrušení napadených ustanovení až po uplynutí takřka pětileté doby jejich účinnosti by se nepochybně dotklo těch adresátů právní úpravy, kteří jej respektovali,

<sup>29</sup> Bod 51 nálezu sp. zn. Pl. 27/17.

a to za situace, kdy jejich aplikace (resp. realizace povinností v nich stanovených) nebyla z obsahového hlediska zatížena nalezením protiústavnosti.

### **Vyšetřování postupu Policie ČR vůči osobám bránícím kácení stromů v NP Šumava**

II. senát Ústavního soudu nálezem sp. zn. II. ÚS 2077/17 ze dne 26. 3. 2019<sup>30</sup> částečně vyhověl ústavní stížnosti pěti stěžovatelů (fyzických osob) a konstatoval, že postupem Vrchního státního zastupitelství v Praze, Krajského státního zastupitelství v Plzni a Generální inspekce bezpečnostních sborů ve věci šetření zásahu Policie České republiky proti prvnímu a druhému stěžovateli bylo porušeno jejich základní právo na účinné vyšetřování vyplývající z práva nebýt podroben nelidskému nebo ponižujícímu zacházení podle čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Stěžovatelé se na konci července a začátku srpna 2011 účastnili protestu proti kácení stromů v lokalitě Ptačího potoka v Národním parku Šumava.<sup>31</sup> Tvrdili přitom, že v průběhu těchto protestů byli – každý odděleně – podrobeni ze strany policie různým formám nelidského či ponižujícího zacházení. Ve své ústavní stížnosti pak všech pět stěžovatelů namítalo, že orgány činné v trestním řízení neprovedly účinné vyšetřování, čímž došlo k porušení jejich ústavně zaručených práv.

Všichni stěžovatelé podali ihned po policejním zásahu trestní oznámení. Poté, co Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS) vyhodnotila postup policie proti prvnímu stěžovateli a věc odložila, podali stěžovatelé nové trestní oznámení. I přes jejich námítky ohledně neefektivního vyšetřování byla věc státním zastupitelstvím opět postoupena GIBS, která dospěla k závěru, že nebyly předloženy žádné nové skutečnosti. Tento postup následně posvětilo i Krajské státní zastupitelství v Plzni a Vrchní státní zastupitelství v Praze. První stěžovatel poté uspěl se svou ústavní stížností a GIBS na základě nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1042/15 ze dne 24. 5. 2016 zahájila úkony trestního řízení ve věci přečinu zneužití pravomoci úřední osoby a zločinu mučení a jiného nelidského a krutého zacházení. V listopadu 2016 GIBS vydala usnesení, kterým byla věc opět odložena. Stěžovatelé následně neuspěli ani se svou stížností ke Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni, které konstatovalo, že ze strany GIBS nebylo shledáno žádné pochybení. Vrchní státní zastupitelství v Praze, ke kterému stěžovatelé podali podnět k výkonu dohledu nad postupem krajského zastupitelství, rovněž neshledalo žádné pochybení.

<sup>30</sup> Soudcem zpravodajem byl Vojtěch Šimíček.

<sup>31</sup> K dané problematice blíže srov. STEJSKAL, V. Právní aspekty sporů o kácení stromů napadených kůrovcem v Národním parku a Ptačí oblasti Šumava. *České právo životního prostředí*, č. 1/2012 (31), s. 54-71.

Ústavní soud již obsah práva na účinné vyšetřování v rámci práva nebýt podroben nelidskému a ponižujícímu zacházení podrobně vyložil v nálezu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015. Právo na účinné vyšetřování v rámci jiných základních práv Ústavní soud deklaroval rovněž v řadě dalších nálezů (např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 3436/14 ze dne 19. 1. 2016).

Ústavní soud připomněl, že pro větší praktickou ochranu osob omezených na osobní svobodě Evropský soud pro lidská práva (ESLP) přistupuje k obrácení důkazního břemene. Pokud konkrétní osoba vykazuje stopy po úderech poté, co byla pod kontrolou policie, a namítá, že jsou tyto stopy výsledkem špatného zacházení, existuje zde vyvratitelná domněnka, že tomu tak opravdu bylo. Důkazní břemeno se v takovém případě přesouvá na stát, který musí přesvědčit soud, že se stěžovatelem špatně nezacházel. Tento přesun důkazního břemene odůvodňuje ESLP tím, že policie má jedince zcela v moci a obstarání důkazů o špatném zacházení by pro stěžovatele bylo v takové situaci krajně obtížné.

K použití výše zmíněné vyvratitelné domněnky musí osoby, které tvrdí, že jsou obětmi násilí zakázaného v čl. 3 Úmluvy, prokázat, že se stopy po špatném zacházení objevily poté, co byly pod kontrolou policie. Osoba musí v tomto smyslu vznést alespoň tzv. hájitelné tvrzení, které lze stručně charakterizovat tak, že jde o tvrzení, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. V případě, že poškozený vznese hájitelné tvrzení, že byl podroben špatnému zacházení, je povinností státu provést účinné vyšetřování. To musí být podle ESLP nezávislé a nestranné, důkladné a dostatečné, rychlé a podrobené kontrole veřejnosti.

Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je ve vztahu k prvnímu a druhému stěžovateli důvodná. Tito dva stěžovatelé přednesli tzv. hájitelné tvrzení, že byli podrobeni nelidskému a ponižujícímu zacházení, a ani vyšetřování následující po citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1042/15 zmíněná pochybení nenapravilo a orgány činné v trestním řízení nedostály své povinnosti provést efektivní vyšetřování podezření z ponižujícího či nelidského zacházení. Jednou z hlavních příčin tohoto stavu je skutečnost, že zákrok nebyl – přinejmenším ne celá rozhodná část – zachycen na kameru, i když byl policejní kameraman přítomen. Přitom nic nenasvědčuje tomu, že by nějaké zvláštní okolnosti pořízení obrazového záznamu bránily. Tato okolnost sama o sobě vyvolává pochybnosti o přiměřenosti zákroku policie. Policie takovým postupem také nevhodně omezuje možnost či spíše prakticky znemožňuje státu prokázat, že zásah byl v souladu se zákonem a přiměřený situaci.

Na druhou stranu však Ústavní soud nemohl přehlédnout, že – podobně jako v nálezu sp. zn. II. ÚS 1398/17 – byl daný případ už důkazně a skutkově zcela „vytěžený“. Ústavní soud konstatoval, že je vysoce nepravděpodobné, že by dal-

ší vyšetřování přineslo jakékoliv nové skutečnosti, které by závěru vyšetřování mohly zvrátit a Ústavní soudem zmíněné pochybnosti rozptýlit. Za tohoto stavu považoval Ústavní soud za efektivní postup konstatování porušení práv ve vztahu k prvnímu a druhému stěžovateli, avšak s ohledem na chybějící klíčové důkazy (zejména kamerové záznamy) již nepřipojil výrok, kterým by orgánům činným v trestním řízení zakazoval v pokračování porušování těchto práv. Konstatování porušení práva však jednak samo o sobě představuje přinejmenším částečné zado-stiučinění, a navíc může být podkladem pro řízení o náhradu nemajetkové újmy.

Ústavní soud závěrem pro úplnost dodal, že třetí stěžovatel a čtvrtá stěžova- telka podle jeho zjištění hájitelná tvrzení nevnesli, a proto ústavní stížnost v této části zamítl. Pátá stěžovatelka pak řádně nevyčerpala opravný prostředek, který měla k dispozici (stížnost proti odložení věci GIBS) a proto v této části Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro nepřipustnost.

### Závěrem

Z výše uvedeného přehledu judikatury Ústavního soudu je zřejmé, že věcný rozsah rozhodovací činnosti této soudní instance je značně rozsáhlý. Ve sledova- ném období byla Ústavním soudem přijata celá řada zajímavých soudních roz- hodnutí, a to jak v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, tak v řízení o ústavních stížnostech. Mezi ústavně zaručená práva svobody, jejichž porušení bylo v těchto řízeních nejčastěji namítáno, patří právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny) nebo právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 Listiny).

V případech týkajícím se hlukových limitů (nález sp. zn. Pl. 4/18) Ústavní soud posuzoval též namítané porušení práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny) a práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny). V dané věci se Ústavní soud obecně vyjádřil mj. také k aplikaci *stand-still* doktríny, kterou u hmotněprávní ochrany základních práv (včetně práva na příznivé životní prostředí) nelze po- dle jeho názoru z českého ústavního pořádku dovodit. Jinými slovy Ústavní soud konstatoval, že již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Existenci *stand-still* doktríny (nebo též principu zákazu regrese) nelze po- dle uvedeného nálezu Ústavního soudu opřít ani o výklad čl. 35 Listiny, ani o dok- trínu. Zde však byl citován pouze komentář k Listině základních práv a svobod od E. Wagnerové, resp. jeho část týkající se čl. 35 Listiny od M. Kokeše (Wolters Kluwer, 2012, s. 707-724), opomenuta nicméně byla celá řada zahraniční, ale i tu- zemské odborné literatury věnující se doktríně *stand-still* (z české literatury lze zmínit zejména díla H. Müllerové<sup>32</sup>). Přestože tedy podle názoru Ústavního soudu

<sup>32</sup> K principu zákazu regrese viz blíže např. MÜLLEROVÁ, H. Role právních principů v interpretaci

z normativního hlediska platí východisko, že dodržování principů trvale udržitelného rozvoje a ambice zvyšovat úroveň ochrany životního prostředí mají patřit k hlavním cílům moderního státu, ústavněprávně z uvedeného nálezu vyplývá, že určité snížení úrovně ochrany práva na příznivé životní prostředí není a priori neústavní. Tento poměrně dalekosáhlý závěr, který však Ústavní soud příliš argumentačně nepodpořil (věnoval se mu pouze v pěti bodech odůvodnění svého nálezu) jistě nelze považovat za příznivý z hlediska ochrany životního prostředí. Do budoucna bude třeba věnovat této problematice hlubší pozornost, a to nejen v dalším výzkumu, který by mohl otevřít cestu k přehodnocení uvedeného závěru vyplývajícího z předmětného nálezu Ústavního soudu. Podle mého názoru zde k tomu prostor nepochybně je.

**Klíčová slova:**

hlukové limity – sedací vyhlášky – potravinové banky – registr smluv – billboardy – Ústavní soud – ústavní pořádek – Listina základních práv a svobod

**O autorovi:**

*JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci*

---

práva na životní prostředí. In: S. Košičiarová (Ed.). Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 167 a násl., MÜLLEROVÁ, H. Lidské právo na ochranu zdravého životního prostředí v Belgii: Trocha inspirace pro české stojaté vody. České právo životního prostředí, č. 2/2014 (36), s. 83-102 nebo trilogie téže autorky k právu na příznivé životní prostředí, která byla zakončena vydáním publikace MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v.v.i., 2018 [recenze této publikace vyšla v časopise České právo životního prostředí č. 3/2018 (49), s. 136-139].

**Summary:**

The paper presents the current judgements of the Constitutional Court delivered between late 2018 and early 2019 (November 2018 – March 2019). Especially the plenary findings are presented, in which the Plenum of the Constitutional Court dealt with the so-called sitting decrees of municipalities (Most and Postoloprty), by which it was forbidden to sit on building parts and objects not intended for this purpose (Pl. ÚS 42/18 and Pl. ÚS 30/18), the noise limits stipulated by the Government Order No. 272/2011 Coll. (Pl. ÚS 4/18), the food banks operated by the Act No. 110/1997 Coll., on Food and Tobacco Products (Pl. ÚS 27/16), the register of contracts under the Act No. 340/2015 Coll. (Pl. ÚS 32/17), or with the obligation of owners of advertising equipments (billboards) located near the motorways and roads to remove these facilities on the basis of the transitional provisions to the amendment to the Act No. 13/1997 Coll., on Roads (Pl. ÚS 21/17).

Senate findings issued in the given period dealt with the issue of returning a fee for submit an initiative to the Office for the Protection of Competition (II. ÚS 3621/17), the status of environmental associations in proceedings on administrative offenses under the Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection (II. ÚS 1685/17) or investigation of the procedure of the Police of the Czech Republic towards persons who were preventing trees from cutting down in the Šumava National Park (II. ÚS 2077/17).

**Key words:** noise limits – sitting decrees – food banks – register of contracts – billboards – Constitutional Court – constitutional order – Charter of Fundamental Rights and Freedoms



## ◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP ▶

POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ  
(SEA) – ROZSAH A INTEGRACE

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Analýza judikatury SDEU navazuje na stejném místě, kde v čísle 47 tohoto časopisu skončila, u rozsudku ve věci **C-671/16 (*Inter-Environnement Bruxelles a další*)**,<sup>1</sup> který se týká vymezení koncepcí (výkladu pojmu *plány a programy*) pro účely procesu posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Tehdy jsem zmiňoval, že je již na světě stanovisko generální advokátky,<sup>2</sup> tentokrát je již možné zasadit rozsudek v dané věci do širšího kontextu závěrů SDEU k výkladu směrnice SEA,<sup>3</sup> a to spolu se souvisejícím a ve stejný den vydaným rozsudkem SDEU ve věci **C-160/17 (*Thybaut a další*)**.<sup>4</sup>

Problematikou posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí se v tomto časopise zabýval zejména L. Dvořák<sup>5</sup> – a stále platí, jak uvádí Sedmý akční program pro životní prostředí, že správné uplatňování směrnice SEA je „(ú)činným nástrojem, který zajistí, aby požadavky na ochranu životního prostředí byly začleněny do plánů a programů“.<sup>6</sup> Judikatura SDEU zůstává stranou větší pozornosti, což je dáno mimo jiné nízkým počtem stížností a zahajovaných infringementových řízení v této oblasti. Vedle toho se konkrétní věci zpravidla týkají specifické vnitrostátní úpravy, takže na první pohled nejsou relevantní pro všechny členské státy. Tak tomu však není, protože chybné provádění směrnice SEA je často spojeno s pochybením v dalších oblastech unijní úpravy, zejména posuzování vlivu záměrů

<sup>1</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403).

<sup>2</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 25. 1. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:39).

<sup>3</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Úř. věst. L 197, 21. 7. 2001, s. 30-37, zvl. vyd. v českém jazyce: kap. 15, sv. 6, s. 157-164.

<sup>4</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Thybaut a další* (C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401).

<sup>5</sup> DVORÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. České právo životního prostředí, 2010, č. 27, s. 4-90.

<sup>6</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“, bod 85.



na životní prostředí (EIA), ochrany oblastí v soustavě Natura 2000 či ochrany vod. Nadto mohou být obecné závěry Soudního dvora podstatné z pohledu optimalizace plánovacích procesů v každém členském státě, včetně České republiky, která směřuje k zásadní revizi stavebního práva.<sup>7</sup> Proto se v dalším textu zaměřím nejen na otázky vymezení koncepce pro účely posuzování vlivů na životní prostředí v procesu SEA, ale také na odborné nároky na provádění samotného posuzování, jejichž vymezení nemusí být na první pohled z textu směrnice patrné, přičemž drobná vodítka v tomto ohledu rovněž poskytuje novější judikatura SDEU, např. rozsudky ve věcech **C-295/10 (Valčiukienė a další)**<sup>8</sup> a **C-379/15 (Association France Nature Environnement)**.<sup>9</sup>

Směrnice SEA v současné době prochází hodnocením v programu REFIT, které by mělo být dokončeno k závěru roku 2019.<sup>10</sup> Jedná se o první takové hodnocení směrnice SEA, které navazuje na zprávy Komise z let 2009 a 2017 vydané podle čl. 12 odst. 3 směrnice.<sup>11</sup> V rámci veřejné konzultace k hodnocení směrnice SEA obdržela Komise 249 odpovědí z řad správních orgánů, obchodních společností a průmyslových organizací, nevládních organizací i jednotlivců. Z odpovědí je patrné, že se respondenti setkávají nejčastěji s koncepcemi v oblasti územního plánování (46), vodního (27) a odpadového hospodářství (26), dopravy (23) a energetiky (23). Podle velké většiny odpovídajících je posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí velmi důležité (86 %), stejně jako je důležité zapojení veřejnosti na této úrovni (88 %). V hodnocení kvality provádění SEA se však názory značně lišily – např. ve vztahu k otázkám vymezení všech negativních vlivů, posouzení možných variant, vypořádání námitek, soudního přezkumu i monitoro-

<sup>7</sup> Prohlášení ve smyslu čl. 2 a čl. 8 směrnice Masarykovy univerzity ze dne 17. 12. 2015 č. 6/2015, Etický kodex akademických a odborných pracovníků MU: Autor se v souvislosti s přípravou nového stavebního zákona podílí na zpracování analytických materiálů pro státní instituce i soukromé subjekty, které mohou posloužit v legislativním procesu. Nemá vliv na samotné řešení připravované regulace, ani předvídatelný osobní prospěch z její určité podoby.

<sup>8</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2011, *Valčiukienė a další* (C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608).

<sup>9</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603).

<sup>10</sup> Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 16. 12. 2014. Pracovní program Komise na rok 2015 Nový začátek. COM (2014) 910 final.

<sup>11</sup> Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 14. 9. 2009 o uplatňování a účinnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice 2001/42/ES). COM (2009) 469 final. Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 15. 5. 2017 podle čl. 12 odst. 3 směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. COM (2017) 234 final.

vání uplatňování jednotlivých koncepcí. Odpovědi také poukazují na překrývání procesů SEA a EIA.<sup>12</sup>

### Výklad pojmu koncepce – východiska

Čerstvé rozsudky ve věci **C-671/16 (*Inter-Environnement Bruxelles a další*)** a **C-160/17 (*Thybaut a další*)** dobře ilustrují, jak se judikatura SDEU vyrovnává se skutečností, že směrnice SEA neobsahuje přesnější vymezení koncepcí podléhajících posuzování vlivů.

SDEU ve vztahu k této otázce obecně vychází ze základního cíle směrnice, podle kterého plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, mají podléhat posouzení vlivů. Jedná se o zásadu, kterou prvně vymezil SDEU ve vztahu ke směrnici EIA,<sup>13</sup> aby ji následně potvrdil i pro účely posuzování koncepcí.<sup>14</sup> Tato zásada slouží jako interpretační vodítko v obecné rovině při výkladu ustanovení definujících opatření, která jsou zamýšlena směrnicí SEA,<sup>15</sup> nebo konkrétně např. při výkladu působnosti čl. 3 odst. 3 směrnice SEA, který se týká posuzování koncepcí regulujících využití menších oblastí na místní úrovni a také menších změn koncepcí. V rozsudku ve věci **C-444/15 (*Associazione Italia Nostra Onlus*)**<sup>16</sup> SDEU uvedl, že „jelikož čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 nevyjímá z posouzení vlivů na životní prostředí podle této směrnice žádný plán nebo program, který může mít významný vliv na životní prostředí, je v souladu s cílem sledovaným uvedenou směrnicí, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí“.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Evropská Komise. Public consultation as part of the evaluation of the Strategic Environmental Assessment (SEA) Directive (Directive 2001/42/EC) on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Summary of results. Milieu and Collingwood Environmental Planning. 2018. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PDF2\\_OPC\\_report\\_V1\\_Sept\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PDF2_OPC_report_V1_Sept_2018.pdf).

<sup>13</sup> Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další* (C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404, bod 61), ze dne 16. 9. 1999, *WWF a další* (C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418, bod 70), nebo ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12, bod 65).

<sup>14</sup> Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355, bod 32: „... základním cílem směrnice 2001/42 je, jak vyplývá z jejího článku 1, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly při přípravě a před přijetím podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí“), a ze dne 22. 9. 2011, *Valčiukienė a další* (C-295/10, bod 37).

<sup>15</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, bod 40: „s ohledem na účel této směrnice, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí, musí být ustanovení vymezující její oblast působnosti, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce“).

<sup>16</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978)

<sup>17</sup> Bod 56.

Zásadní pro identifikaci koncepcí je hledisko kvalitativní, a nikoli kvantitativní, tedy zda se jedná o 1) podstatný, 2) soubor kritérií a podmínek, 3) které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Kvantitativní hledisko slouží k odlišení typů koncepcí, např. již zmíněných koncepcí pro menší oblasti.<sup>18</sup> Podle závěrů SDEU ve věci **C-290/15 (D'Oultremont a další)**<sup>19</sup> se dvojice pojmů „plány a programy“ „týká veškerých aktů, kterými se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotčeném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více z projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.“<sup>20</sup> Tento výklad má na jedné straně zajistit v hierarchii právních úprav posouzení vlivů na životní prostředí u předpisů, které mají významný vliv na životní prostředí. Na druhé straně však má také ve smyslu pravidla *de minimis* zabránit tomu, aby již samostatné stanovení jednotlivých kritérií nebo podmínek vyvolalo nutnost provést posouzení vlivů na životní prostředí. Tím pádem je možné odlišit od koncepcí různé dílčí *ad hoc* normativní zásady nebo podmínky, které mají ve skutečnosti povahu povolení záměru, jak to učinil SDEU např. v rozsudku ve věci **C-387/97 (Komise v. Řecko)**<sup>21</sup> nebo **C-43/10 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další)**.<sup>22</sup>

K uvedenému je možné odkázat na stanovisko generální advokátky ve věci **C-671/16**:<sup>23</sup> „Kvantitativní přístup, který se zaměřuje na množství norem, mě však nepřesvědčil. Soudní dvůr totiž rovněž zdůraznil, že je třeba zamezit možným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici SEA, jež mohou mít podobu roz-

<sup>18</sup> Tamtéž, body 71-72: „Aby tedy plán nebo program mohl být kvalifikován jako opatření, které stanoví využití menší oblasti „na místní úrovni“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, tento plán nebo tento program musí být připraven nebo přijat orgánem na místní úrovni, a nikoli orgánem na regionální nebo národní úrovni. Pokud jde o pojem „menší oblast“, přívlastek „menší“ podle obvyklého významu přisuzovaného tomuto slovu v běžném jazyce odkazuje na velikost oblasti. Jak uvedla generální advokátka v bodě 59 svého stanoviska, toto kritérium pro velikost oblasti může být chápáno výlučně tak, že je tvořeno čistě kvantitativním prvkem, a sice plochou oblasti dotčené plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, bez ohledu na vlivy na životní prostředí.“

<sup>19</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816).

<sup>20</sup> Bod 49.

<sup>21</sup> Rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, *Komise v. Řecko* (C-387/97, ECLI:EU:C:2000:356, bod 76: „Contrary to the claims of the Greek Government, legislation or specific measures amounting only to a series of *ad hoc* normative interventions that are incapable of constituting an organised and coordinated system for the disposal of waste and toxic and dangerous waste cannot be regarded as plans which the Member States are required to adopt“).

<sup>22</sup> Viz k tomu rovněž rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560, bod 95 k záměru částečného odklonění toku řeky: „Není však zjevné, že by byl uvedený záměr aktem, který stanoví kritéria a podmínky územního plánu a pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů“).

<sup>23</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 25. 1. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:39).

tříštěných opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice. Konkretizace kritéria „podstatného souboru“ by se tudíž měla kvalitativně řídit cílem uvedeným zejména v článku 1 směrnice SEA, kterým je podrobit plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, posouzení vlivů na životní prostředí.<sup>24</sup>

Co se týče podmínky vymezené v čl. 2 písm. a) směrnice SEA, aby koncepce podléhaly přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo byly připravovány úřadem pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, SDEU zamítl kategorické vyloučení legislativních opatření ze dvojice pojmů „plány a programy“, jakož i analogii ke kategoriím vyplývajícím z Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu. Legislativní opatření jsou totiž výslovně součástí definice obsažené v první odrážce čl. 2 písm. a) směrnice SEA<sup>25</sup> a směrnice SEA se odlišuje od Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu v tom, že v ní nejsou obsažena právě zvláštní ustanovení pro politiky nebo obecné předpisy, které by vyžadovaly odlišení od „plánů a programů“.<sup>26</sup> V zásadě nelze vyloučit, že dokonce i zákon navrhovaný vládou členského státu, který je schválen parlamentem, splňuje všechny podmínky stanovené v čl. 2 písm. a) směrnice SEA. Pokud je mi nicméně známo, judikatura belgických soudů potvrzená ústavním soudem (což je podstatné, protože řada věcí před SDEU se týká právě belgické úpravy) vylučuje posuzování zákonů v procesu SEA a tuto otázku označuje jako *acte clair*.

Co se týče podmínky v citovaném ustanovení, aby koncepce byly vyžadovány právními a správními předpisy, z rozsudku ve věci **C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles a další)**<sup>27</sup> vyplývá, že se směrnice SEA vztahuje i na koncepce fakultativně přijímané (v daném případě zvláštní územní plány), protože „plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání, jakož i postup jejich přípravy, musí být považovány za „vyžadované“ ve smyslu a za účelem uplatňování směrnice 2001/42, a tudíž podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí za podmínek stanovených touto směrnicí.“<sup>28</sup> Není tedy podstatné, zda přijetí koncepce ukládá vnitrostátní úprava jako povinnost, ale že pořizovatel koncepce rozhodne o jejím pořízení (což

<sup>24</sup> Body 25-26.

<sup>25</sup> Viz rozsudky SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355, bod 47), a ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, bod 52).

<sup>26</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, bod 52: „K uvedenému je třeba zdůraznit, že ze samotného znění čl. 2 písm. a) první odrážky této směrnice vyplývá, jak potvrzuje judikatura připomenutá v bodě 49 tohoto rozsudku, že se pojem „plány a programy“ může vztahovat na normativní akty přijaté v podobě právního nebo správního předpisu“).

<sup>27</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 3. 2012, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159).

<sup>28</sup> Bod 31.

je fakticky vždy). Ze stejného rozsudku vyplývá, že za koncepci je možné považovat i zrušení koncepce, byť se směrnice SEA výslovně nevztahuje na zrušovací akty, nýbrž pouze na akty, které plány a programy pozměňují: „V tomto ohledu není vyloučeno, že zrušení plánu nebo programu, ať už částečné nebo úplné, může mít významný vliv na životní prostředí, neboť může vést ke změně plánování zamýšleného na dotčeném území. Zrušující akt tedy může mít, jak zdůraznily Komise i generální advokátka v bodech 40 a 41 svého stanoviska, významný dopad na životní prostředí proto, že takové opatření s sebou nutně přináší změnu příslušného právního rámce, a tudíž mění dopady na životní prostředí, které byly eventuálně posouzeny v souladu s postupem stanoveným směrnicí 2001/42.“<sup>29</sup> V dané věci z tohoto závěru vyplynula povinnost provádět posuzování v řízení, jehož předmětem bylo v dané věci úplné nebo částečné zrušení územního plánu.

Klíčový pojem „rámec“ podle mě nejlépe vykládá generální advokátka Kokott ve stanovisku k věcem **C-105/09 a C-110/09 (Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie)**:<sup>30</sup> „Pojem „rámec“ musí být v souladu s cílem spočívajícím v tom, že mají být zohledněny vlivy každého rozhodnutí obsahujícího pravidla pro pozdější schvalování záměrů na životní prostředí, a to již v souvislosti s tímto rozhodnutím. Jasně však není to, jak intenzivně tato pravidla plánů a programů musí ovlivňovat jednotlivé záměry, aby stanovovala rámec. V rámci legislativního procesu navrhlo Nizozemsko a Rakousko objasnit to, že rámec musí stanovit místo, povahu nebo velikost záměru, u něhož je třeba posoudit jeho vliv na životní prostředí. Bylo by tedy třeba velmi specifických vyčerpávajících pravidel, aby bylo možné zahájit posouzení vlivů na životní prostředí. Jelikož se tento návrh neprosadil, pojem „rámec“ nezahrnuje pouze stanovení těchto parametrů. Z úzkého pojetí stanovení rámce vychází i názor České republiky, která požaduje, aby určité záměry byly explicitně, či implicitně předmětem plánu nebo programu. Plány a programy však mohou zcela rozdílnými způsoby ovlivnit schvalování jednotlivých záměrů a při tom narušit přiměřené zohlednění vlivů na životní prostředí. V souladu s tím směrnice SEA vychází z velmi širokého pojmu „rámec“. Zvláště jasně je to vidět na kritériu, k němuž členské státy přihlídnou, když podle čl. 3 odst. 5 posuzují možnou závažnost vlivů plánů nebo programů na životní prostředí. Mají totiž zohlednit míru, v jaké plán nebo program stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, buď s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky, nebo přidělením zdrojů (příloha II bod 1 první odrážka). Pojem rámce je tedy třeba chápat pružně. Nevyžaduje žádné vyčerpávající stanovení parametrů, ale vztahuje se také na takové formy vlivů, které ještě poskytují prostor pro uvážení. Oproti názoru Belgie nemá být výčet různých pojmových znaků v příloze II bodu 1 první odrážce

<sup>29</sup> Body 38-39.

<sup>30</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 4. 3. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2018:39).

chápan jako kumulativní výčet, každopádně ne tak, že by se rámec měl týkat všech těchto znaků. Při posuzování závažnosti vlivů na životní prostředí mají být znaky uvedené ve všech pěti odrážkách prvního bodu přílohy II totiž zohledněny pouze „zejména“. Pokud ale tento celkový katalog není vyčerpávající, pak nemohou být vyčerpávající ani dílčí katalogy. Navíc by taková kumulativní platnost jednotlivých znaků byla v rozporu s používáním pojmu míra uvedeného v příloze II bodu 1. Tato formulace nasvědčuje tomu, že různé znaky mohou být dotčeny různou měrou, tedy eventuálně také vůbec ne. Jen to odpovídá uvedenému cíli podrobit všechna přípravná rozhodnutí směřující ke schválení projektu posouzení vlivů na životní prostředí, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí. Souhrnně je tedy třeba konstatovat, že plán nebo program stanoví rámec, pokud jsou přijímána rozhodnutí, která mají vliv na možné následné schvalování záměrů, zejména s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky nebo přidělením zdrojů.<sup>31</sup>

SDEU zůstal ve svém odůvodnění rozsudku v této věci<sup>32</sup> strohý a toliko uvedl, že „je třeba posoudit obsah a účel těchto programů a zohlednit rozsah posouzení vlivů záměrů na životní prostředí“.<sup>33</sup> Nicméně z výsledku řízení je jasné, že se ztožnil s přístupem generální advokátky, protože dovedl, že koncepcí je v zásadě i akční program přijatý podle směrnice o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.

K vymezení pojmu koncepce směřují i podané předběžné otázky ve věcech **C-321/18 (Terre wallonne)** a **C-43/18 (CFE)**. Belgický *Conseil d'État* se jimi táže, zda představuje vyhláška upravující cíle ochrany pro síť Natura 2000 koncepci ve smyslu směrnice SEA. A zda v případě kladné odpovědi musí dojít k posouzení této vyhlášky v procesu SEA, zatímco směrnice o stanovištích takové posouzení nevyžaduje. Stanovisko generální advokátky<sup>34</sup> jde proti názoru Komise o vztahu posuzování vlivů podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích a podle směrnice SEA (ohledně správy lokalit v soustavě Natura 2000) a dovozuje, že „stanovení lokality Natura 2000, resp. určité změny cílů její ochrany nebo jejího rozsahu, musí v zásadě podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí“<sup>35</sup> neboť „(s)kutečnost, že zákonodárce nepovažoval v souvislosti se směrnicí o přírodních stanovištích ustanovení o posouzení vlivů na životní prostředí a účasti veřejnosti v souvislosti se správou lokality za nezbytné, ještě nezna-

<sup>31</sup> Body 60-67, podtržení doplněno.

<sup>32</sup> Rozsudek SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355).

<sup>33</sup> Bod 45.

<sup>34</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 24. 1. 2016, *Terre Wallonne* (C-43/18 a C-321/18, ECLI:EU:C:2019:56).

<sup>35</sup> Bod 101.

mená, že při pozdějším přijímání obecných pravidel pro posouzení vlivů na životní prostředí chtěl správu lokalit Natura 2000 vyloučit<sup>36</sup>

Jiná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (mimořádně nikoli belgická) podaná ve věci C-305/18 (*Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ a další*) směřuje na povahu pravomoci předsedy vlády nařízením zvýšit kapacitu existujících spaloven a rovněž určit počet, kapacitu a regionální rozmístění spaloven s energetickým využitím komunálního a podobného odpadu, přičemž tento postup nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice SEA.

### **Posouzení vlivů koncepcí v oblasti územního plánování nebo využívání půdy (C-671/16, C-160/17)**

Rozsudek ve věci C-160/17 vychází ze zmíněných zásad. SDEU se v něm zabýval povahou vyhlášky valonského ministra pro bydlení, dopravu a územní rozvoj, která vymezila obvod městských pozemkových úprav pro centrum lokality Orp-le-Petit, jež spadá do působnosti menší obce Orp-Jauche (8 tisíc obyvatel, 15 km jihovýchodně od Lovaně). Podle předkládacího soudu bylo účelem koncepce pouze vymezit obvod území, tedy hranice zeměpisné oblasti, v níž by mohl být proveden „urbanistický záměr týkající se přeměny a rozvoje městských funkcí, který vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství“.<sup>37</sup> SDEU dovedl, že koncepce „spadá z důvodu svého definování a zároveň předmětu do oblasti „územního plánování nebo využívání půdy“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, jelikož umožňuje odchýlit se od požadavků týkajících se staveb a územního plánování.“<sup>38</sup> Podle SDEU koncepce zároveň stanovila rámec pro budoucí schvalování záměrů, přestože neobsahovala žádnou pozitivní právní úpravu, protože vymezení obvodu napadenou vyhláškou „zahrnuje principiální akceptaci budoucího urbanistického záměru, který bude moci být skutečně prostřednictvím jednoduššího odchýlení se od platných norem v oblasti územního plánování (...) možnost, kterou zavádí a jež spočívá v jednodušším odchýlení se od platných norem územního plánování, pozměňuje právní režim a vede k tomu, že OMPÚ dotčený ve věci v původním řízení spadá do působnosti článku 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů.“<sup>39</sup> Z hlediska svého obsahu a účelu tedy taková koncepce přispívá k provádění záměrů obsažených v příloze směrnice EIA. Stejný závěr by platil i v případě, že by se koncepce týkala výhradně využívání půdy, protože podle SDEU platí, že „výrazy „všechny plány a programy, které se připravují pro určitý počet odvětví“ uvedené ve zmíněném

<sup>36</sup> Bod 64.

<sup>37</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Thybaut a další* (C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, bod 24).

<sup>38</sup> Bod 49.

<sup>39</sup> Body 56 a 58.

*bodě odůvodnění potvrzují, že se čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice týká všech plánů a programů vypracovaných pro každé z odvětví, které zmiňuje, včetně odvětví územního plánování odděleně, a nikoli pouze plánů a programů připravovaných současně pro několik z těchto odvětví.*<sup>40</sup>

Ve zmíněném rozsudku ve věci C-671/16 se pak SDEU zabýval povahou odlišné koncepce: obecného plánu pro evropskou čtvrť v městě Brusel. Cílem plánu bylo vybudovat koncentrovanou a pestrou čtvrť kombinující prvky zástavby s různým využitím. SDEU dovedl, že „*takové nařízení o oblastním územním plánování, jako je nařízení o územním plánování, jež je předmětem věci v původním řízení a které stanoví určité požadavky pro realizaci stavebních projektů, spadá pod pojem „plány a programy“, které mohou mít významný vliv na životní prostředí*“.<sup>41</sup>

Rozsudek především vyjasňuje smysl vymezení kategorie „územní plánování nebo využívání půdy“, ve které jsou přijímány jednotlivé koncepce ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA: „*Jak uvádí Evropská komise, okolnost, že toto ustanovení odkazuje jak na „územní plánování“, tak na „využívání půdy“, jasně ukazuje, že dotčené odvětví není omezeno pouze na využívání půdy v úzkém slova smyslu, tj. na rozdělení území na zóny a na vymezení povolených činností v těchto zónách, ale že toto odvětví nezbytně zahrnuje širší oblast. Z článku 88 CoBAT vyplývá, že nařízení o oblastním územním plánování se týká zejména staveb a jejich okolí, kromě jiného plánu silnic, trvanlivosti, bezpečnosti, nezávadnosti, energií, akustičnosti, správy odpadů a estetičnosti. Takový akt tudíž spadá do odvětví „územního plánování nebo využívání půdy“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA*“.<sup>42</sup> Vedle toho SDEU odkázal k vymezení na závěry výše uvedeného rozsudku ve spojených věcech C-105/09 a C-110/09 v tom, že „*pro určení, zda nařízení o oblastním územním plánování, jako je nařízení o územním plánování, které je předmětem věci v původním řízení, stanovuje rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA, je třeba posoudit obsah a účel tohoto nařízení a zohlednit rozsah posouzení vlivů záměrů na životní prostředí*“<sup>43</sup> přičemž „*v hlavě 10 posledně uvedené přílohy jsou uvedeny záměry v oblasti infrastruktury, k nimž patří podle bodu b) této hlavy záměry rozvoje měst. Je třeba uvést, že napadený akt obsahuje pravidla použitelná na všechny stavby, tj. budovy jakéhokoli druhu a na jejich okolí, včetně „zón otevřených prostranství“ a „zón tvořených cestami“, ať už jsou soukromé nebo přístupné veřejnosti. V tomto ohledu tento akt obsahuje kartografický plán,*

<sup>40</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2011, *Valčiukienė a další* (C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, bod 41).

<sup>41</sup> Výrok rozsudku.

<sup>42</sup> Body 43-45.

<sup>43</sup> Bod 46.



který nestanoví pouze oblast jeho působnosti, nýbrž vymezuje různé bloky, na něž se uplatní rozdílná pravidla rozmístění a výšky staveb.<sup>44</sup>

Nařízení posuzované SDEU je velmi podobné české úpravě regulačního plánu, protože „obsahuje zejména ustanovení týkající se územního plánování pro zóny v okolí staveb a pro jiné volné stavební plochy, pro zóny tvořené cestami, zóny tvořené dvory a zahradami, oplocení, připojení staveb k sítím a kanalizacím, sběru srážkové vody a různých stavebních charakteristik, zejména možností jejich úprav a dlouhé životnosti, některých jejich vnějších aspektů anebo přístupu vozidel k nim.“<sup>45</sup> Zásadní odlišnost pochopitelně spočívá v tom, že regulační plány mohou nahrazovat územní rozhodnutí, ovšem to se netýká záměrů, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>46</sup>

Dále rozsudek ve věci C-671/16 vyjasňuje vztah mezi posuzováním vlivů v procesech SEA a EIA a také nároky na posuzování vlivů v případě víceúrovňového plánování. Podle SDEU: „V tomto ohledu z čl. 6 odst. 2 této směrnice vyplývá, že posuzování vlivů na životní prostředí má být provedeno co nejdříve, aby závěry vyplývající z tohoto posuzování mohly ještě ovlivnit případná rozhodnutí. Právě v tomto stadiu lze analyzovat různé alternativy a činit strategické volby. Kromě toho, ačkoli čl. 5 odst. 3 směrnice SEA stanoví možnost použít příslušné informace, které byly získány na jiných úrovních rozhodování nebo prostřednictvím jiných právních nástrojů Unie, čl. 11 odst. 1 této směrnice upřesňuje, že posuzováním vlivů na životní prostředí prováděným podle této směrnice nejsou dotčeny požadavky směrnice EIA.“<sup>47</sup>

Ani víceúrovňové plánování nezbavuje povinnosti posoudit plány na jednotlivých úrovních. Čl. 4 odst. 3 směrnice SEA pamatuje na hierarchické posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí, a to z důvodu, aby se zamezilo opakovanému (zbytečnému) posuzování na rozdílné úrovni regulace. Skutečnost, že plány a programy tvoří část hierarchie, mají členské státy toliko vzít v úvahu – tedy zohlednit především při vymezení rozsahu posouzení – a zároveň uplat-

<sup>44</sup> Body 47-49.

<sup>45</sup> Bod 56.

<sup>46</sup> § 61 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. K tomu viz rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37: „Je třeba vzít v úvahu také to, že regulační plán je pořizován v území pouze fakultativně, a pokud absentuje (tak tomu je v drtivě většině případů) je dána pouze souvislost územní plán – územní rozhodnutí. Tomu odpovídá i úprava v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, podle které se SEA (posouzení vlivů koncepce na životní prostředí) provádí pouze u zásad územního rozvoje a územního plánu, zatímco v případě regulačního plánu je prováděna tzv. EIA (posouzení vlivu záměru na životní prostředí), srov. § 10i odst. 1 a 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v rozhodném znění. S jistým zjednodušením tak lze regulační plán označit za hromadné územní rozhodnutí (srov. Lachmann, M. in: Roztočil, A. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 241). Proto krajský soud správně uvedl, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními.“

<sup>47</sup> Body 63-64. Podobně rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, Thybaut a další (C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, body 62-64).

ňovat postup podle čl. 5 odst. 2 a 3 směrnice, tedy identifikovat stupně v rámci stanovení hierarchii, na kterých je vhodné posuzovat některé aspekty plánů a programů, a využít informace o vlivech plánů a programů na životní prostředí, které jsou k dispozici, k poskytnutí informací uvedených v příloze I směrnice. Z čl. 4 směrnice nevyplývá možnost ani povinnost, aby některé koncepce podléhající povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí byly z tohoto procesu zcela vyčleněny jen proto, že jsou součástí hierarchie, ani povinnost uspořádat všechny koncepce tak, aby se nepřekrývaly. Jinak řečeno, směrnice SEA reaguje na reálnou situaci a umožňuje vyjít z informací o provedeném posouzení (využít informace) a již zbytečně neposuzovat stejné aspekty v rámci přípravy jiné koncepce. I pokud dochází k posouzení vlivů vybraných záměrů v rámci posouzení koncepce pouze na některém z hierarchických stupňů územně plánovací dokumentace, musí se jednat o posouzení, které vyhoví požadavkům směrnice, takže bude dostatečně komplexní, což především znamená, že bude vycházet z dostatečně podrobných a přesných údajů a bude hodnotit vlivy záměrů ve vzájemné synergii i kumulaci – a to i ve vztahu k těm záměrům, které do větší podrobnosti rozpracované nebudou. V částech, které se mírou podrobnosti liší, nejde o formální postup, stejně tak při zohlednění časového aspektu, který může i u dvou podobných koncepcí založit jejich výraznější odlišnost.<sup>48</sup> I pokud by se jednalo o dvě zcela totožné koncepce, podléhaly by povinnostem podle směrnice. Stěží by však v jejich případě bylo možné hovořit o vzájemném hierarchickém vztahu a o aplikaci čl. 4 odst. 3 směrnice.

#### **Posouzení vlivů požadavků pro realizaci stavebních záměrů (C-671/16 a C-290/15)**

Závěry rozsudku ve věci C-671/16, které se týkají výkladu kategorií koncepcí a povinnosti posuzovat podstatné soubory kritérií a podmínek, je možné spo-

<sup>48</sup> Srov. např. Evropská Komise. *Implementation of directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. 2003. Dostupné z: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7c2796c8-2786-4faf-bafd-e7bb93082b16>. S. 22, bod 4.6: „If certain aspects of a plan or programme have been assessed at one stage of the planning process and the assessment of a plan or programme at a later stage of the process uses the findings of the earlier assessment, those findings must be up to date and accurate for them to be used in the new assessment. They will also have to be placed in the context of that assessment. If these conditions cannot be met, the later plan or programme may require a fresh or updated assessment, even though it is dealing with matter which was also the subject of the earlier plan or programme. It is clear that the decision to reuse material from one assessment in carrying out another will depend on the structure of the planning process, the contents of the plan or programme, and the appropriateness of the information in the environmental report, and that decisions will have to be taken case by case. (...) Depending on the case, it might be appropriate to summarise earlier material, refer to it, or repeat it. But there is no need to repeat large amounts of data in a new context in which it is not appropriate“).

jit zejména se závěry rozsudku SDEU ve věci **C-290/15 (D'Oultermont)**<sup>49</sup> tak, že koncepce mohou mít podobu roztržštěných opatření včetně obecných technických požadavků. Z uvedených rozsudků tak vyplývá potřeba provedení SEA u předpisů stanovujících požadavky pro realizaci stavebních záměrů (požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby), u nichž spočívá vliv na životní prostředí v tom, že soubor stanovených podmínek a kritérií slouží schvalování a provádění jednoho nebo více z projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Zjednodušeně řečeno, jde o podklad pro povolování záměrů podléhajících EIA.

Nemusí však být zřejmé, nakolik konkrétní musí tento podklad být. Ve věci C-290/15 se jednalo o podmínky zřizování větrných elektráren stanovené vyhláškou („odvětvové podmínky se použijí pro větrné parky o celkovém výkonu nejméně 0,5 MW, které jsou uvedeny v bodech 40.10.01.04.02 a 40.10.01.04.03 přílohy I“). Sporná vyhláška nevymezovala „úplný rámec“ pro realizaci záměrů, stanovené podmínky spočívaly ve vymezení technických norem, podmínek provozu, předcházení haváriím a požárům, norem v oblasti hluku, navrácení do původního stavu a složení finanční jistoty za provoz větrných elektráren. Zároveň ale byla ustanovení uvedené vyhlášky oddělena od referenčního rámce a mapování oblastí pro umístování větrných elektráren, takže šlo o klasickou technickou vyhlášku. SDEU dospěl k závěru, že vyhláška podléhá posuzování vlivů, protože se obsahově týká odvětví energetiky a přispívá k vymezení rámce pro provádění projektů větrných parků, které patří mezi záměry uvedené v příloze II směrnice EIA.<sup>50</sup>

Závěry SDEU je možné zobecnit. Vzhledem k tomu, že směrnice SEA nepočítá s posuzováním koncepcí pro samostatné odvětví „stavebnictví“, je otázkou, zda je možné předpisy obsahující obecné požadavky na výstavbu využívání území považovat za koncepce v odvětví územního plánování a podobné předpisy upravující technické požadavky na stavby považovat za koncepci v jednotlivých odvětvích – anebo již dosahují takové míry abstrakce, že se o koncepcie nejedná. Pokud jsou koncepcí technické normy pro větrné elektrárny, tím spíše by jí měly být technické normy pro (všechny) stavby.<sup>51</sup> V případě požadavků na využití území lze vyjít z argumentů SDEU, že podstatné je, aby nemohlo dojít k obcházení cílů směrnice.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultermont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816).

<sup>50</sup> Blíže k tomu VOMÁČKA, V. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně podle naturových směrnic, výklad pojmů „emise týkající se životního prostředí“, „výstavba“, „rychlostní silnice“, „zvláštní vnitrostátní právní předpis“. České právo životního prostředí, 2016, č. 42, s. 89-90.

<sup>51</sup> V zásadě půjde o regulaci, kterou lze zařadit pod „*development criteria*“, což je jeden z příkladů koncepcí, které uvádí příručka UNECE pro aplikaci Protokolu SEA k Úmluvě z Espoo. Viz s. 50 příručky dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ece.mp.eia.17.e.pdf>.

<sup>52</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultermont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, bod 48: „Kromě toho je třeba, jak zdůraznila generální advokátka v bodě 55 svého stanoviska, zamezit mož-

Pochybnosti k uvedenému bych měl ve třech případech. V prvním vycházím z poměrně pragmatického vyjádření generální advokátky ve stejné věci (C-290/15),<sup>53</sup> že by se patrně nejednalo o koncepci, pokud by nemohla nijak ovlivnit životní prostředí (protože by upravovala sice závazná kritéria, ale ve vztahu k životnímu prostředí inertní).<sup>54</sup> Ve druhém případě by patrně nebylo nutné považovat vyhlášku za koncepci ve smyslu směrnice, pokud by proces SEA prováděný při pořizování územně plánovací dokumentace nebo jiných koncepcí šel tak daleko, že by přezkoumával technická kritéria uvedená ve vyhlášce, a to při splnění požadavků na účast veřejnosti, jak dovozuje i generální advokátka „*Conseil d'État (státní rada) bude ale možná muset ověřit, zda posouzení vlivů na životní prostředí a účast veřejnosti v souvislosti s jinými valonskými iniciativami na úpravu užívání větrných elektráren dostatečně posoudilo i vlivy napadené vyhlášky na životní prostředí, jak tvrdí EDORA. Směrnice 2001/42/ES totiž v zásadě žádné dvojí posuzování vlivů na životní prostředí nevyžaduje, takže samostatné posouzení vlivů vyhlášky na životní prostředí by možná bylo zbytečné. Pokud je však správné tvrzení P. D'Oultremonta a dalších, že podání v rámci této účasti veřejnosti nebyla posouzena, nemohlo by to nahradit specifické posouzení vlivů sporné vyhlášky na životní prostředí.*“<sup>55</sup> A ve třetím případě by odlišná situace rovněž nastala, pokud by stanovená kritéria nebyla závazná a měla pouze podpůrnou povahu, jak dovodil SDEU: „... *taková vyhláška, o jakou se jedná v původním řízení, která obsahuje různá ustanovení týkající se zřízení větrných elektráren, jež je třeba dodržet...*“<sup>56</sup> Neexistoval by tedy závazný rámec, který je předpokladem, aby bylo nezbytné provést proces SEA.

### Řešení nesouladných koncepcí (C-671/16, C-671/16, C-321/18)

Konečně rozsudkem ve věci C-671/16 SDEU nepřímou potvrdil závěr svojí předchozí judikatury, která řeší situaci, kdy nedojde v rozporu s požadavky směrnice SEA k posouzení koncepce. Zjednodušeně platí, že soudy členské státy vnitrostátní úpravu nesouladnou s unijním právem nepoužijí, resp. zruší nesouladný

*ným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici 2001/42, jež mohou mít podobu rozdílných opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice“).*

<sup>53</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 14. 7. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:561).

<sup>54</sup> Tamtéž, bod 82: „*EDORA sice tvrdí, že ustanovení vyhlášky nemohou mít významný vliv na životní prostředí, což ale není přísně vzato podmínkou pro povinnost k posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES. Sice bychom mohli vyčíst opak z rozsudku Dimos Kropias Attikis, avšak v tomto případě by se posuzování možnosti významného vlivu na životní prostředí omezilo na otázku, zda lze na základě objektivních okolností vyloučit, že plán nebo projekt dotčenou oblast významně ovlivní. U stanovení mezních hodnot, zejména pro tvorbu zvuků a periodické vrhání stínů větrnými elektrárnami, se zdá nepravděpodobné, že je to bez dalšího možné.*“

<sup>55</sup> Tamtéž, bod 83.

<sup>56</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, bod 54).

akt. Pouze SDEU může výjimečně a z naléhavých důvodů právní jistoty přechodně pozastavit vylučovací účinek, který vyvolává pravidlo unijního práva ve vztahu k vnitrostátnímu právu, které je s ním v rozporu.<sup>57</sup> Judikatura SDEU ovšem umožňuje výjimečně ponechat nesouladný vnitrostátní akt v platnosti, a to právě v oblasti ochrany životního prostředí. Je nicméně nutné, aby byly kumulativně splněny následné podmínky: 1) Napadené opatření/akt provádí unijní právo v oblasti ochrany životního prostředí; 2) vzniklé právní vakuum by představovalo horší dopad na životní prostředí než zachování úpravy; 3) bude posouzeno, zda přijetí nového opatření/aktu neumožňuje vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí; 4) účinky nesouladné úpravy budou zachovány pouze po dobu nezbytně nutnou.<sup>58</sup>

Ve stanovisku ve věci C-671/16 SDEU tento postup generální advokátka výslovně označila za prostředek zmírnění právní nejistoty vyplývající z nejasného výkladu pojmu „plány a programy“: „*A konečně, Belgie zdůrazňuje nedostatek právní jistoty vyplývající z judikatury Soudního dvora, jelikož tato se vztahuje na celou řadu obecných právních úprav, které byly přijaty od uplynutí lhůty pro provedení směrnice SEA, aniž by bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Tato nejistota je však alespoň zčásti zmírněna rozsudkem Association France Nature Environnement z loňského roku, který vnitrostátním soudům umožňuje zachovat za určitých podmínek a na přechodné období účinky opatření, která byla přijata v rozporu se směrnicí SEA.*“<sup>59</sup> Soudní dvůr uvedené námítky belgické vlády rovněž nevyslyšel.

Nutno doplnit, že uvedený výjimečný postup se patrně nevztahuje na vadné právní předpisy, ale pouze na akty přijaté na jejich základě. Jinak řečeno, vnitrostátní soud, kterému přísluší posoudit splnění uvedených podmínek, může například výjimečně nezrušit územní plán pro vady procesu SEA, ovšem nemůže stejně zacházet se zákonem, na jehož základě byl územní plán vydán. Potvrzení tohoto závěru nabízí předběžné otázky položené SDEU ve věcech C-411/17 (**Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen**) a C-321/18 (**Terre wallonne**), přičemž k oběma jsou již dostupná stanoviska generální advokátky.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 9. 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503).

<sup>58</sup> Rozsudky SDEU ze dne 28. 2. 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* (C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103), ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603).

<sup>59</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 25. 1. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles* a další (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:39, body 38-39).

<sup>60</sup> Viz stanoviska generální advokátky J. Kokott ze dne 29. 11. 2018, *Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, ECLI:EU:C:2018:972), a ze dne 24. 1. 2019, *Terre wallonne* (C-321/18, ECLI:EU:C:2019:56).

**Integrace procesu SEA (C-295/10 a C-379/15)**

Řada ustanovení směrnice SEA, především čl. 11, předpokládá a doporučuje koordinovaný postup v tom smyslu, že se využijí již existující procesy – a to nikoliv jen ve smyslu propojení s naturovým hodnocením koncepcí, ale i s „obyčejnou“ EIA. Výše uvedené potvrdil SDEU v rozsudku ve věci **C-295/10 (Valčiukienė a další)**:<sup>61</sup> „Článek 11 odst. 1 a 2 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení vlivů na životní prostředí provedené podle směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, nezprostřuje povinnosti provést takové posouzení podle směrnice 2001/42. Přísluší však předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda posouzení, které bylo provedeno podle směrnice 85/337 ve znění pozdějších předpisů, lze považovat za výraz koordinovaného nebo společného postupu a zda tento postup již pokrývá všechny požadavky směrnice 2001/42. Pokud by se ukázalo, že tomu tak je, nebyla by již dána povinnost provést nové posouzení podle posledně uvedené směrnice. Článek 11 odst. 2 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že nezavazuje členské státy, aby ve svých vnitrostátních právních rádech stanovily koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky směrnice 2001/42 a směrnice 85/337 ve znění *pozdějších předpisů*.“<sup>62</sup> Většina členských států přistoupila k procesu SEA stejně jako k procesu EIA, pouze na úrovni přípravy koncepcí, což spolu s popsanou pobídkou ke koordinaci obou procesů může stírat některé zásadní rozdíly, které jsou patrné v požadavcích na provádění samotného posuzování.

Co se týče požadavků na odborné posouzení, směrnice SEA se liší v několika podstatných ohledech od směrnice EIA. Tyto odlišnosti vyplývají ze samotné koncepce procesu SEA, ale i z konkrétních ustanovení směrnice SEA.<sup>63</sup> Ta výslovně nepočítá se zapojením externích posuzovatelů<sup>64</sup> a v čl. 6 odst. 3 uvádí, že „(č)lenské státy jmenují orgány, které je třeba konzultovat a kterých se z důvodu jejich zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí mohou týkat vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánů a programů.“ Jak konstatoval M. Říha již v roce 2003, směrnice SEA „neříká, že SEA proceduru musí vést vždy orgány péče o životní prostředí. Připouští, aby si „své“ koncepce posuzovaly i jiné ústřední správní úřady nebo orgány územní samosprávy.“<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2011, *Valčiukienė a další* (C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608).

<sup>62</sup> Výrok rozsudku.

<sup>63</sup> Viz zejm. body 8 a 17 preambule a definice posuzování v čl. 2 písm. b) směrnice SEA.

<sup>64</sup> Srov. čl. 5 směrnice SEA.

<sup>65</sup> ŘÍHA, M. Aktuální stav příprav nové právní úpravy pro posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v kontextu s přípravou nového stavebního zákona. *České právo životního prostředí*, 2003, č. 7, s. 44.

Soudní dvůr se nicméně až v roce 2011 zabýval případem, ze kterého je patrné, že některé členské státy mají jednodušší úpravu, než je ta česká – a podle které posuzování provádí odpovědný orgán sám (nebo pověří další osobu) po konzultaci s určeným orgánem pro konzultaci. V rozsudku ve věci **C-474/10 [Seaport (NI) a další]**<sup>66</sup> a popsal irskou vnitrostátní úpravu následovně: „Článek 11 odst. 1 a 5 nařízení z roku 2004 stanoví, že jestliže je třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, „odpovědný orgán“ vypracuje nebo zajistí vypracování zprávy o vlivech na životní prostředí a že „rozhoduje-li o rozsahu a stupni přesnosti informací, které zpráva musí obsahovat, odpovědný orgán konzultuje orgán pro konzultaci.“<sup>67</sup> Zásadní otázka, kterou se SDEU zabýval, směřovala na situaci, „*kdy orgán, který byl jmenován jakožto orgán, který je třeba konzultovat ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/42, je sám pověřený vypracováním plánu ve smyslu směrnice, musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že ukládá, aby byl jmenován jiný orgán, který musí být konzultován zejména v rámci přípravy zprávy o vlivech na životní prostředí, jakož i přijetí tohoto plánu.*“<sup>68</sup> To znamená, že předkládající soud řešil, zda je možné proces SEA zjednodušit do formy „udělám si sám“, což je představitelné na úrovni ministerstva, kraje i obce (nechme stranou přenesenou a samostatnou působnost).

Zajímavé je, že Komise se s několika členskými státy vyjádřila, že uvedený postup je možný. Výklad Komise je většinou podstatný z pohledu, jak vyhodnotí úpravu členského státu, o které mohou být pochybnosti z hlediska souladu s unijním právem: „*V tomto ohledu vláda Spojeného království a dánská vláda, jakož i Evropská komise uvádějí, že za takových okolností čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/42 členskými státy neukládá, aby jmenovaly či za tímto účelem zřizovaly jiný orgán, který musí nést odpovědnost a mít výsady, které obvykle připadají orgánu, který byl jmenován jako orgán, který má být obvykle konzultován. Zejména uvádějí, že jmenování nebo zřízení takového jiného orgánu je nadbytečné, jelikož orgány působícími v oblasti životního prostředí, které tedy mají know-how a odborné znalosti v dané oblasti, jsou z podstaty věci právě orgány, které musejí být, a tudíž jsou členskými státy jmenovány jakožto orgány pro konzultaci ve smyslu této směrnice.*“<sup>69</sup>

Citované argumenty objasňuje stanovisko generálního advokáta:<sup>70</sup> „*Komise upozorňuje na existující odlišnosti v rámci administrativního uspořádání členských států. Některé státy jsou schopny jmenovat několik orgánů pro účely postupu konzultace. Naproti tomu pro jiné členské státy, jako je Lucemburské velkovévodství nebo*

<sup>66</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681).

<sup>67</sup> Bod 13.

<sup>68</sup> Bod 32.

<sup>69</sup> Bod 33.

<sup>70</sup> Stanovisko generálního advokáta Y. Bota ze dne 14. 7. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:490).

*Maltská republika, je obtížné jmenovat nový orgán odpovídající požadavkům uloženým v čl. 6 odst. 3 směrnice, a to s ohledem na jejich velikost. Komise dále uvádí, že žádná skutečnost ve znění směrnice nenasvědčuje tomu, že by v takovém případě, jako je případ dotčený v původním řízení, musel členský stát jmenovat nový orgán. Pokud by tomu tak bylo, Komise poznamenává, že by takto uměle vytvořená entita nebyla schopna poskytovat užitečné informace.*<sup>71</sup>

Podle Komise tedy svědčí členským státům široké uvážení, jaké podmínky pro proces SEA po administrativní stránce stanoví. Podstatné je především, aby posouzení vycházelo z dostatečných informací. SDEU tento přístup posvětil s drobnou výhradou (viz dále). Závěry rozsudku jsou každopádně návodné z hlediska toho, co musí být zajištěno, aby posouzení i konzultaci mohl provést tentýž správní orgán. Proto je vhodné je uvést v obsáhlejší citaci: „*Jak vyplývá z patnáctého bodu odůvodnění směrnice 2001/42, povinnost stanovená v čl. 6 odst. 3 této směrnice jmenovat takové orgány za účelem jejich konzultace v rámci přijetí plánu nebo programu, který může mít vliv na životní prostředí ve smyslu této směrnice, má přispět k průhlednějšímu rozhodování a zajistit, že v případě, kdy určitý orgán, který nemá nezbytně odborné znalosti či nepůsobí v oblasti životního prostředí, zamýšlí přijmout takový plán či program, zpráva o vlivech na životní prostředí, která musí být připojena k tomuto plánu či programu, jakož i uvedený plán či program řádně zohlední takové vlivy a že jsou objektivně stanovena rozumná náhradní řešení téhož plánu nebo programu. Orgán jmenovaný na základě čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice tak pokaždé, když musí být konzultován nebo informován v jednotlivých fázích procesu přípravy, přijímání a provádění plánu nebo programu, napomáhá tomu, aby orgán, který připravuje tento plán či program, pojal správně vlivy uvedeného plánu či programu na životní prostředí na základě spolehlivých a úplných informací. Je nesporné, že takový veřejný orgán, jako je ve věci v původním řízení ministerstvo působící v oblasti životního prostředí na části území členského státu, má specifickou působnost v oblasti životního prostředí, a může tak být „dotčen“ vlivy provádění plánů nebo programů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2001/42, jelikož má odborné znalosti v oblasti životního prostředí v této části členského státu. Tedy za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, kdy je veřejný orgán na úrovni ministerstva pověřen otázkami souvisejícími s životním prostředím, je třeba uvést, že jestliže byl takový orgán z důvodu zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí, která je mu přiznána, jakož i odbornosti, kterou má v dané oblasti, jmenován podle čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice, je v zásadě dotčený a je schopen pojmout vlivy plánu nebo programu na životní prostředí.*<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Bod 24.

<sup>72</sup> Body 35-38, podtržení doplněno.



Možno dodat, že generální advokát zastával odlišný názor, tedy že „se členský stát v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, nemůže zprostit povinností, které mu přísluší na základě čl. 6 odst. 3 směrnice z důvodu, že orgán odpovědný za přípravu plánu je rovněž orgánem, který vnitrostátní právní předpisy jmenují pro účely postupu konzultace. V takové situaci se domnívám, že věrohodné a užitečné uplatnění směrnice vyžaduje, aby tento členský stát jmenoval nový orgán pro konzultaci, který je od prvně uvedeného orgánu odlišný a je na něm nezávislý.“<sup>73</sup>

Neobstojí proto závěr generálního advokáta, že „(t)ímto orgánem tedy může být pouze entita odlišná od orgánu plánování a na něm nezávislá, což je jediná záruka věrohodnosti a účinnosti postupu konzultace. Jak uvádí Komise ve svém vyjádření, „orgán zjevně nemůže provádět konzultaci se sebou samým“. Stejně tak jako jednotlivec nemůže být soudcem a účastníkem řízení, veřejný orgán nemůže být konzultován ohledně vlivů plánu, jehož je sám původcem.“<sup>74</sup> Naopak další závěry generálního advokáta obstojí, mohou doplnit závěry soudu a stát se vodítkem ke smyslu úpravy směrnice SEA.<sup>75</sup>

Je třeba doplnit podmínku, kterou SDEU dovodil nad rámec uvedeného a která vychází z toho, že čl. 6 odst. 3 směrnice hovoří o orgánech se „zvláštní působností“ (podtržení doplněno): *Ustanovení směrnice 2001/42 by však byla zbavena užitečného účinku, kdyby v případě, že by orgán jmenovaný podle čl. 6 odst. 3 této směrnice musel rovněž sám připravit či přijmout plán nebo program, v administrativní struktuře dotčeného členského státu neexistoval žádný jiný orgán, který by byl oprávněn vykonávat tuto konzultační funkci. Za takových okolností, kdy je pro část území členského státu mající decentralizované pravomoci jmenován jediný orgán na základě čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/42 a tento orgán je v konkrétním případě pověřen vypracováním plánu nebo programu, toto ustanovení neukládá, aby byl zřízen či jmenován jiný orgán nacházející se v tomto členském státě nebo v této části členského státu, aby byl schopen provést konzultace stanovené v uvedeném ustanovení. V takové situaci však uvedený článek 6 ukládá, aby v rámci orgánu obvykle pověřeného konzultací v oblasti životního prostředí bylo provedeno oddělení funkcí tak, aby interní administrativní útvar tohoto orgánu měl skutečnou autonomii, znamenající zejména, že mu jsou poskytnuty vlastní administrativní a lidské prostředky, a je tak schopen plnit úkoly svěřené orgánům pro konzultaci ve smyslu této směrnice, a zvláště*

<sup>73</sup> Bod 25.

<sup>74</sup> Stanovisko generálního advokáta Y. Bota ze dne 14. 7. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:490, bod 32.

<sup>75</sup> Tamtéž, zejm. body 30-31 a 34.

poskytovat objektivním způsobem své stanovisko k plánu či programu zamýšlenému orgánem, se kterým je spojen, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.<sup>76</sup>

Uvedený rozsudek interpretuje generální advokát P. Mengozzi v poznámce pod čarou u svého stanoviska k věci **C205/14 (Komise v. Portugalsko)**.<sup>77</sup> Ta věc se netýká směrnice SEA, ale funkčního oddělení správních orgánů v souvislosti s uplatňováním unijní úpravy v jiné oblasti. Zde je odkaz (45) v textu odůvodnění: „78. Obdobnými kritérii se Soudní dvůr řídil při určení, zda má být orgán pověřený schvalováním telekomunikačních koncových zařízení považován za „nezávislý“ (43), jak požaduje článek 6 směrnice 88/301 (zaměstnanci sestávající ze členů třetí zúčastněné osoby), nebo při určení, zda orgán, který je pověřen vydáním stanoviska k vlivu určitého plánu na životní prostředí, splňuje požadavek funkčního oddělení (zda má tento orgán vlastní administrativní a lidské prostředky).“ A zde jeho znění pod čarou (podtržení doplněno): „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. L 197, s. 36; Zvl. vyd. 15/06, s. 157) v čl. 6 odst. 3 stanoví, že členské státy jmenují orgány, které je třeba konzultovat ohledně vlivu některých plánů a programů na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nepožaduje, aby byly tyto orgány nezávislé, ani to, aby byly funkčně odděleny od stran připravujících tyto plány, zavedl takový požadavek Soudní dvůr. Rozhodl, že pokud je podle právních předpisů členského státu tentýž orgán pověřen současně přípravou plánu i vypracováním stanoviska k vlivu tohoto plánu na životní prostředí, musí v rámci tohoto orgánu dojít k „funkčnímu oddělení“. Toto funkční oddělení znamená podle definice podané Soudním dvorem zejména to, že „jsou [dotyčnému orgánu] poskytnuty vlastní administrativní a lidské prostředky“ (rozsudek *Seaport (NI)* a další, C474/10, EU:C:2011:681, bod 42).“ Odlišnost mezi závěry SDEU a generálního advokátem spočívá v tom, zda požadavek funkčního oddělení vyplývá přímo ze směrnice, nebo jej dovozuje SDEU na základě obecných požadavků uplatňování unijního práva. Ovšem není sporu o jeho existenci.

K upřesnění svých závěrů měl Soudní dvůr příležitost v rozsudku ve věci **C-379/15 (Association France Nature Environnement)**.<sup>78</sup> Byť se jednalo spíše o podružnou otázku, předkládající soud odkazoval právě na zmíněný rozsudek ve věci C-474/10 a uvedl, že vnitrostátní úprava v dané věci se jeví jako protiprávní, neboť neumožňuje zajistit funkční nezávislost orgánu pro životní prostředí,

<sup>76</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2011, *Seaport (NI)* a další (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, body 39, 40, 41, podtržení doplněno).

<sup>77</sup> Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ze dne 17. 9. 2015, *Komise v. Portugalsko* (C-205/14, ECLI:EU:C:2015:622).

<sup>78</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603).

protože nezaručuje, že konzultační pravomoc v otázkách životního prostředí bude vykonávána v rámci tohoto orgánu útvarem, který je nadán skutečnou autonomií (ustanovení vnitrostátního práva totiž svěřilo témuž orgánu jak pravomoc vypracovávat a schvalovat řadu plánů a programů, tak i konzultační pravomoc v oblasti životního prostředí ohledně uvedených plánů a programů, aniž by obsahovalo ustanovení způsobilé zaručit, aby posledně uvedená pravomoc byla v rámci tohoto orgánu vykonávána útvarem, který má skutečnou autonomii<sup>79</sup>). Neexistovalo žádné ustanovení, které by zaručilo, že konzultační pravomoc v otázkách životního prostředí bude vykonávána v rámci tohoto orgánu útvarem, který je nadán skutečnou autonomií.

SDEU ovšem tuto vnitrostátní úpravu z hlediska požadavků směrnice SEA neposoudil. Jen zopakoval závěry z rozsudku ve věci C474/10, z čehož plyne, že neměl důvod je korigovat nebo se od nich odchýlit, a zároveň že uznává, že posouzení souladu vnitrostátní úpravy s požadavky směrnice je především úkolem předkládajícího soudu. Dále SDEU pouze řešil, co má vnitrostátní soud dělat, pokud dospěl k závěru o její protiprávnosti (viz výše). Z argumentace generální advokátky ve stanovisku k této věci<sup>80</sup> lze dovodit, že francouzská úprava byla dostatečně obecná, aby zahrnovala i koncepcie na úseku územního plánování. Generální advokátce se příliš nezdál úmysl Státní rady zachovat nesouladnou úpravu a přišlo jí vhodnější, aby nebyla sporná ustanovení používána do doby, než bude přijata nová úprava. A z mého pohledu správně argumentovala tím, že jednou věcí je ponechání sporné úpravy a druhou jsou důsledky takového kroku, které se na příkladu územních plánů mohou projevit přímými a také incidenčními žalobami (tzn. stejně jako v České republice). Mezi řádky varuje generální advokátka Státní radu, že by se zamýšlený krok mohl obrátit proti ní, protože by vnitrostátní soudy mohly územní plány rušit. Ovšem „(z)áleželo by především na vnitrostátním právu, jaký úspěch by takováto argumentace ve skutečnosti měla, neboť směrnice SEA sice vyžaduje autonomii útvarů, jež musí být konzultovány, avšak neupravuje výslovně důsledky nedostatečné autonomie.“<sup>81</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že možnost provádět posuzování v procesu SEA jedním správním orgánem není pojímána jako výjimka, kterou by mohly uplatňovat výhradně malé členské státy nebo i větší členské státy za situace, že dojde

<sup>79</sup> Článek L 122-7 francouzského zákoníku o životním prostředí, ve znění nařízení č. 2012-616 ze dne 2. května 2012 o posuzování vlivů některých plánů a dokumentů s dopadem na životní prostředí, stanoví: „Právníká osoba veřejného práva pověřená vypracováním plánu nebo dokumentu zašle orgánu státní správy, který je příslušný pro oblast životního prostředí, k vyjádření návrh plánu nebo dokumentu vypracovaného na základě článku L 122-4 spolu se zprávou o vlivech na životní prostředí. [...]“

<sup>80</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 28. 4. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:309).

<sup>81</sup> Bod 25.

k nějaké zvláštní situaci, se kterou úprava tohoto procesu příliš nepočítá, takže se některý správní orgán ocitne *mimoděk* ve dvojím postavení – a je třeba takovou situaci nějak vyřešit. SDEU ani generální advokátka se nijak nepozastavili nad možností, že je takový přístup uplatňován v zásadě plošně. Naopak, generální advokátka používá příklad, který představuje právě plošné využití takového postupu. Pravidlo obsažené v čl. 6 odst. 3 směrnice SEA tak bylo vcelku upozaděno a nahrazeno pravidlem novým, které z něj SDEU dovodil. Je tudíž v zásadě na uvážení členského státu, jak proces SEA administrativně nastaví, ale musí dodržet podmínku funkčního oddělení, pokud bude vše řešit jeden správní orgán. Přitom platí, že „*pouhé riziko, že vnitrostátní orgány svým jednáním mohou obejít použití směrnice 2001/42, nemůže mít za následek neplatnost čl. 3 odst. 3 této směrnice*“.<sup>82</sup>

#### O autorovi:

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

<sup>82</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978, bod 59).

**STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA):  
THE SCOPE AND THE INTEGRATION****Abstract**

This article analyses recent case law of the Court of Justice (CJEU) on a strategic environmental assessment (SEA) procedure with a focus on the definition of 'plans and which are likely to have significant environmental effects within the meaning of the SEA Directive. A brief commentary is provided on cases concerning two specific plans: a regional town planning regulations relating to the European Quarter in Brussels (C-671/16) and a Belgian ministerial order for an urban land consolidation area (C-160/17), and also case law of the CJEU which allows national courts, under certain conditions, provisionally to maintain the effects of measures which were adopted in breach of the SEA Directive. Furthermore, interpretation of Art. 6 of the SEA Directive provided by the CJEU and advocate generals is analysed, with a particular interest in the requirement to designate, for consultation purposes, an authority likely to be concerned by the environmental effects of implementing plans and programmes (C-474/10, C-379/15).

**Key words:** SEA, assessment of plans and programmes, Court of Justice, case law.



**↩ RECENZE A ANOTACE ↪**

**BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s., ISBN 978-80-7598-052-6 (váz.), 978-80-7598-053-3 (e-pub)**

V červenci roku 2018 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer obsáhlý komentář k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který tvoří základ rekodifikace správního trestání v České republice. Ve stejné době byl v témže nakladatelství vydán praktický komentář ke druhému z předpisů souvisejících s rekodifikací správního trestání, tedy k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.<sup>1</sup>

Komentář k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich přináší na celkem 700 stranách ucelený výklad tohoto nového zákona. Publikace je společným dílem širokého autorského kolektivu, který tvoří přední odborníci na správní trestání působící na Nejvyšším správním soudě, v akademické sféře, advokacii nebo v Legislativní radě vlády. Již na základě letmého pohledu do autorských medailonků je zřejmé, že jednotliví autoři komentovaného zákona mají bohaté zkušenosti s vedením přestupkových řízení na úrovni správních orgánů či metodickým usměrňováním přestupkové agendy. Bez nadsázky lze říci, že jde o zkušené odborníky, kteří se již v legislativním procesu podíleli na přípravě komentovaného zákona a v současnosti jeho aplikaci metodicky usměrňují nebo jej v advokátní, správní či soudní praxi přímo aplikují.

Komentovaný zákon nabyl účinnosti jeden rok před vydáním anotované knihy (tj. 1. 7. 2017), takže její autoři již mohli zúročit první zkušenosti s fungováním nové právní úpravy správního trestání. Kniha přitom vychází z právního stavu k 31. 5. 2018. Je proto třeba kvitovat snahu autorů, kteří se v komentáři u jednotlivých ustanovení snaží odpovědět na řadu otázek, které přináší aplikační praxe v souvislosti s vymezováním odpovědnosti za přestupky a ukládáním trestů za ně. Kladně hodnotím solidní teoretický základ, vynikající logickou argumentaci, jakož i použití dosavadní soudní judikatury, z níž autoři vybrali ta rozhodnutí soudů, která pravděpodobně budou použitelná i při aplikaci nové právní úpravy. Při jejím výběru bylo dbáno na její aktuálnost ve vazbě na novou právní úpravu a uváděna je též relevantní soudní judikatura z oblasti trestního práva, jež může

<sup>1</sup> STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích (č. 251/2016 Sb.). Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2018.

pomoci objasnit některé právní instituty, které jsou uplatňovány též v trestním právu a trestním řízení. Uváděny jsou i závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání.

Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v komentáři u jednotlivých paragrafů uveden přehled souvisejících ustanovení zákona, jakož i přehled vybraných souvisejících právních předpisů nebo související odborné literatury. Text je vždy uvozen důvodovou zprávou k zákonu za účelem snazšího seznání úmyslu zákonodárce k přijetí daného ustanovení.

Publikace může zcela jistě představovat kvalitní vodítko také při interpretaci a aplikaci sankčních ustanovení jednotlivých předpisů z oblasti práva životního prostředí. To nepochybně platí i přesto, že autoři komentáře v textu příliš nepracovali s právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí. V seznamu předpisů citovaných v komentáři jsou uvedeny jen vodní zákon (č. 254/2001 Sb.), zákon o obalech (č. 477/2001 Sb.), popř. zákony o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (č. 61/1988 Sb.), o myslivosti (č. 449/2001 Sb.), o rybářství (č. 99/2004 Sb.), na ochranu zvířat proti týrání (č. 246/1992 Sb.) nebo stavební zákon (č. 183/2006 Sb.). Poněkud překvapivě mezi citovanými předpisy chybí např. zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, jakož i další složkové zákony z oblasti ochrany životního prostředí, na jejichž základě jsou orgány ochrany životního prostředí ukládány správní tresty. Pokud jde o vodní zákon, je tento složkový zákon v komentáři výslovně zmíněn například v souvislosti se zvláštním subjektem přestupku (§ 12, popř. § 14 zákona č. 250/2016 Sb.) nebo s nemožností zakázat takovou činnost, kterou zákon ukládá (§ 47 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb.).

Pokuty za přestupky spáchané na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí hrají jednu z nejvýznamnějších rolí při vynucování dodržování práva životního prostředí. Správní trestání, tedy postih přestupků spáchaných fyzickými i právními osobami (především pokutami) je v praxi nejčastěji uplatňovaným nástrojem prosazování předpisů z oblasti ochrany životního prostředí. Z teoretického hlediska tvoří v komentáři rozebíraná správně právní odpovědnost (odp. za přestupky), společně s trestní odpovědností (odp. za trestné činy), kategorii deliktů odpovědnosti v ochraně životního prostředí.<sup>2</sup> Až na výjimky<sup>3</sup> však aktuální právní úprava správního trestání z hlediska ochrany životního prostředí není

<sup>2</sup> Např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73.

<sup>3</sup> Např. JELÍNKOVÁ, J., HAVELKOVÁ, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, FABŠÍKOVÁ, T. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. *České právo životního prostředí*, č. 3/2017 (45), s. 15-35 nebo HAVELKOVÁ, S. *Dvě poznámky k přestupkovému zákonu*. *Ochrana přírody*, č. 1/2019, s. 14-15.

předmětem hlubšího zájmu v odborné literatuře. I s ohledem na tuto skutečnost, lze recenzovanou publikaci doporučit nejen úředníkům správních orgánů (a mezi nimi pak především úředníkům České inspekce životního prostředí), ale i všem těm, kterých se oblast správního trestání dotýká. Velmi užitečným zdrojem informací bude pro správní soudy, advokáty, studenty právnických fakult, ale i širokou veřejnost.

*JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.*

*katedra správního práva a finančního práva  
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

**Abstract:**

The annotated publication is a detailed commentary of Act No. 250/2016 Coll., on Liability for Offenses and the Procedure for Offenses, that forms the basis of recodification of administrative penalties in the Czech Republic. The book was published by Wolters Kluwer Publishing House in July 2018. The commentary is a joint work of a wide artistic group of leading experts working at the Supreme Administrative Court, the academic sphere, the advocacy or the Legislative Council of the Government. Annotated book can be recommended not only to officials of administrative authorities (and among them, especially the Czech Environmental Inspectorate), but also to all those affected by administrative penalties. A very useful source of information will be for administrative courts, lawyers, law faculty students, or the general public.





**Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA****SPRÁVA Z CLIMATE REALITY LEADERSHIP CORPS TRAINING  
BERLÍN**

*Mgr. Martin Dufala, PhD., JUDr. Matúš Michalovič, PhD.*

V dňoch 26. až 28. júna 2018 sa v Berlíne uskutočnil už tridsiaty ôsmy tréning v oblasti klimatickej zmeny s názvom Climate Reality Leadership Corps Training, organizovaný projektom The Climate Reality Project, ktorý v roku 2006 založil bývalý viceprezident Spojených štátov amerických Albert Gore. Projekt sa zameriava na katalyzáciu globálneho riešenia najväčšieho nebezpečenstva, ktorému ľudstvo kedy čelilo – klimatickej zmene, a to prostredníctvom naliehavou činnosťou nevyhnutnou na každej úrovni spoločnosti. V súčasnosti má organizácia desať lokálnych pobočiek po celom svete (Afrika, Austrália, Brazília, Kanada, Európa, India, Indonézia, Mexiko, Čína a Filipíny) a za relatívne krátke obdobie sa im podarilo vyškoliť vyše 15 tisíc Climate Reality lídrov. Tí by mali napomáhať dosahovať tri hlavné ciele:

1. vytvoriť veľký počet aktivistov v oblasti zmeny klímy,
2. implementovať, monitorovať a posilňovať, respektíve zvyšovať národné záväzky týkajúce sa znižovania emisií a ďalších riešení.
3. urýchliť prechod na energiu z obnoviteľných zdrojov.

Tréningu sa zúčastnilo vyše 600 účastníkov z celého sveta. Právnickú fakultu Univerzity Komenského v Bratislave sme na tréningu zastupovali štyri osoby: odborný asistent Martin Dufala, študenti doktorandského štúdia Kristián Hodossy a Matúš Michalovič a študent bakalárskeho stupňa štúdia Sebastián Hudek,

Program intenzívneho tréningu bol rozdelený na tri dni a obsahoval viacero častí. Prvý deň bol zameraný na oboznámenie účastníkov s projektom, jeho cieľmi a ideami. Úvodné slovo si zobral Ken Berlin, prezident a generálny riaditeľ The Climate Reality Project. Následne účastníkov privítal aj samotný zakladateľ projektu Al Gore. Za veľmi obohacujúcu možno považovať diskusiu zameranú na budúcnosť Európy bez uhlia, počas ktorej sa diskutovalo o dátume, kedy by jednotlivé štáty Európy mali prestať využívať uhlie na získavanie energie. Účastníkom boli priblížené nebezpečenstvá spojené so spaľovaním uhlia a jeho vplyv na zmenu klímy, ako aj kroky ktoré by mali byť podniknuté na zabezpečenie vyradenia uhlia v Európe. Nasledovala dych berúca dvojhodinová prezentácia Al Gora, ktorý jej obdobnú verziu odprezentoval už nespočetne veľakrát. Prostredníctvom nej

odpovedá na tri základné otázky týkajúce sa klimatickej zmeny: Musíme sa zmeniť? Môžeme sa zmeniť? Zmeníme sa?

Ďalší deň školenia bol primerane zameraný na panelové diskusie, kde za najzaujímavejšiu považujeme diskusiu o vzťahu klimatickej zmeny a migrácie, kde odznelo, že veľké časti krajín blízkeho východu a severnej Afriky sa do roku 2050 stanú neobývateľnými, čo môže spôsobiť, že až 1 miliarda ľudí bude musieť tieto oblasti opustiť. Podnetnou bola aj panelová diskusia venovaná prechodu na obnoviteľné zdroje energie, kde sa v poslednom desaťročí podarilo dosiahnuť obdivuhodné výsledky vo viacerých krajinách. Vyzdvihnutá bola Spolková republika Nemecko, ktorá je v súčasnosti najväčším producentom elektrickej energie z vetra v rámci Európskej únie a celkovo tretím najväčším producentom tohto druhu elektrickej energie na svete. Ako dobrý príklad môže slúžiť aj Škótsko, kde až 100% elektrickej energie v júni 2017 bolo vyprodukované veternými turbínami. Predstavená bola aj štúdia, podľa ktorej by energia z vetra by bola schopná vyprodukovať až štyridsať násobok celosvetovej spotreby elektrickej energie. Zaujímavým je aj fakt, že množstvo slnečnej energie, ktoré dopadá na Zem každú hodinu, by bolo schopné pokryť potreby celej svetovej ekonomiky na celý jeden rok. Súčasťou školenia boli aj workshopy zamerané na prezentačné schopnosti účastníkov, možnosti ako prispievať menej ku klimatickej zmene v čo najmenšom rozsahu, ako aj vzťahu klimatickej zmeny a zdravia.

Na záver by sme chceli poskytnúť odpovede na tri základné otázky, ktoré položil aj Al Gore. Musíme sa zmeniť? Jednoznačne áno. Sama príroda nám takmer každý deň dokazuje to, ako veľmi negatívne ovplyvňuje ľudská činnosť klimatickú zmenu. Vedci potvrdili, že najmä extrémne prejavy počasia sa s postupnou klimatickou zmenou budú vyskytovať čoraz častejšie a budú ešte intenzívnejšie. Hovoríme pritom o suchách, nárazových zrážkach a intenzívnejších búrkach, stúpaní hladiny oceánov a morí, zosuvoch pôdy s tým súvisiacich a podobne. Jedným z dôvodov je aj najnovšia Správa o globálnych rizikách 2018, ktorú každoročne vypracováva a zverejňuje Svetové ekonomické fórum, ktoré za tri z piatich globálnych rizík z hľadiska pravdepodobnosti pre rok 2018 označilo okolnosti súvisiace so zmenou klímy. V prípade odpovede na otázku či sa môžeme zmeniť je tiež odpoveď áno. Technológie spojené s produkciou energie z obnoviteľných zdrojov sú dostupné už v súčasnosti. Bolo tak isto predpovedané, že obnoviteľné zdroje energie by do roku 2020 mali predstavovať najvýhodnejší spôsob produkcie elektrickej energie. Už spomínaná výroba elektrickej energie veternými elektrárňami je už v súčasnosti najlacnejším spôsobom produkcie elektrickej energie v Spolkovej republike Nemecko ako aj Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska. Odpovedať na tretiu otázku, či sa zmeníme, je už mierne zložitejšie. Optimistickým faktom je, že v roku 2015 sa všetky štáty sveta zhodli na potrebe riešiť fenomén klimatickej zmeny a prijali Parížsku dohodu, ktorú v súčasnosti už 179 krajín aj ratifikovalo.

Jednotlivé štáty sa zaviazali plniť národne definované príspevky, ktoré by sa mali každých 5 rokov zvyšovať a predstavovať vždy ambicióznejšie ciele a to v súlade s ultimátnym cieľom stanoveným touto dohodou – udržať zvýšenie globálnej priemernej teploty výrazne pod hodnotou 2 °C a vynaložiť úsilie na obmedzenie zvýšenia teploty na 1,5 °C.

**Summary:**

This report provides basic information about the Climate Reality Leadership Corps Training organized by The Climate Reality Project, which was established in 2006 by former US vice-president Albert Gore. Training took place on 26<sup>th</sup>, 27<sup>th</sup> and 28<sup>th</sup> of June 2018 in Berlin and contained many activities. The most memorable was two-hour long presentation given by Albert Gore. Participants attended panel discussions, workshops, and lectures devoted to the issue of climate change.



**NA PŮDĚ PSP ZAČÍNÁ NOVÁ SÉRIE SEMINÁŘŮ VĚNOVANÝCH ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ***JUDr. Jiří Pokorný, Ph.D.*

Dne 19. 2. 2019 se konal v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR první z avizované série seminářů věnovaných problematice životního prostředí. První setkání s názvem „Za pět minut dvanáct: Strategické plány ČR a udržitelný rozvoj“, se konalo pod záštitou poslankyně Ing. Jany Krutákové, předsdkyně podvýboru pro udržitelný rozvoj a za účasti předsdkyně výboru pro životní prostředí Ing. Dany Balcarové.

Seminář byl pojatý formou prezentace jednotlivých příspěvků a na ně bezprostředně navazující diskuzí. Jako první se svým příspěvkem nazvaným „Perspektiva a politika udržitelného rozvoje: Strategický rámec ČR 2030“ vystoupil vedoucí oddělení udržitelného rozvoje odboru politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje ministerstva životního prostředí Mgr. Jan Mareš. Ve svém příspěvku představil Strategický rámec ČR 2030, osvětlil východiska rámce a proces jeho přijetí, včetně zakotvení svého působení, které se přesunulo z Úřadu vlády na MŽP. Samotný strategický plán vychází z Agendy 2030, má ambici stát se určitým rámcem pro tvorbu a výklad ostatních koncepčních materiálů napříč jednotlivými rezorty. Mgr. Mareš zdůraznil, že představení konceptu udržitelného rozvoje veřejnosti by mělo spočívat nejen v klasickém pojetí dle definic z Ria, ale též v předcházení nezamýšlených následků a snaha prostředí zlepšovat, ne pouze udržovat. Aby strategický rámec nebyl pouze další z neaplikovatelných koncepcí, byl k němu přijat implementační plán, který jednotlivým stupňům státní správy ukládá, jak Strategii aplikovat. Vzhledem k tomu, že cílem je úspěšná aplikace Strategie, vznikly na základě meziresortní analýzy kontaktní body, které slouží ke koordinaci řešení mezer v rámci jednotlivých politik.

V průběhu diskuze zazněly dotazy ze strany zástupců Společnosti pro udržitelný rozvoj dotazy na zapojení veřejnosti při přípravě strategie a implementačního plánu, kdy v následné reakci bylo řečeno, že Strategický rámec ČR 2030 patří mezi koncepční dokumenty s nejširším zapojením veřejnosti v procesu přijímání, přičemž ze strany gestora by nevadilo, kdyby se zúčastněných stran zúčastnilo ještě více. Zajímavý dotaz zazněl od poslance Marka Výborného, který měl dotaz na zapojení konceptu trvale udržitelného rozvoje a celé Strategie do školních rámcových vzdělávacích osnov. Bohužel, na tento dotaz byla odpověď negativní, v tuto chvíli i přes poměrně širokou prezentaci nesměřuje Strategie ani širším pojetím udržitelného rozvoje do rámcových osnov.

Jako druhý řečník vystoupil profesor Bedřich Moldan z Centra pro otázky životního prostředí UK. Příspěvek pana profesora „Strategický rámec ČR 2030 v kon-

textu současných globálních rizik“ byl ze strany přednášejícího pojat multioborově. Koncept trvale udržitelného rozvoje, jeho naplňování napříč globální populací a dopady přirovnal pan profesor k neolitické zemědělské revoluci. K naplňování cílů udržitelného rozvoje je dlouhá cesta a přestože dokumenty jako Agenda 21 se snaží cestu nastolit a na Světovém ekonomickém fóru v Davosu jsou dlouhodobě ve zprávě o možných zásadních rizicích uváděna rizika environmentální na stejné úrovni, jako hrozba použití zbraní hromadného ničení. To řadí změny klimatu mezi nejvážnější mimořádné situace, kterým je lidstvo vystaveno a má souvislosti i se společenským děním jako protesty mládeže na úrovni klimatické stávky proti vzdělávacímu (a politickému) systému, jak ji propaguje Greta Thunberg, protesty žlutých vest ve Francii a další. Jednou z kruciólních otázek do budoucna bude změna chování střední třídy a důsledky změny globálního hydrologického režimu. Z následné krátké diskuze vyplynulo, že jednou z největších výzev bude přijetí nutnosti změn ve vzorcích chování ze strany většinové společnosti.

Třetím a závěrečným řečníkem semináře byl PhDr. Vladimír Špidla s příspěvkem „Spolupráce při prosazování udržitelného rozvoje – napříč obory, politickými stranami i zeměmi“. Pan doktor použil pro chování současné společnosti přírůdek k pohádce o veliké řepě. Všichni zapojení do tahání řepy při jejím tahání spadli a to je zřejmě to, co nás v dohledné době čeká. Na představě pádu tak demonstroval, že současný socioekonomický model je dlouhodobě neudržitelný, přičemž trvá již poměrně dlouho. V návaznosti na tuto skutečnost pokračoval tím, že velké změny společnosti bývají spojeny s utrpením, přičemž vše naznačuje tomu, že jsme na prahu další změny technologické. Celkově vzato je naše společnost ve stresu a ztrácí schopnost spolupracovat. Odpovědnost za tento stav je jednoznačně v politických a ekonomických strukturách, kdy se celosvětově zvyšuje nerovnoměrnost a příliš velké rozdíly mezi státy znemožňují spolupráci. Zásadní otázka změny je v jeho pojetí tedy spravedlnost a ochota přinášet pro změny oběti. Jako příklad použil přírůdek se situací v průběhu II. světové války, kdy Spojené státy vyslaly svou armádu na pomoc porážce nacismu a nyní bychom měli podobnou situaci kupříkladu v Jižní Americe. Představa nasazení českých vojáků v případě osvobození Brazílie po invazi Mexika. Přestože tento přírůdek vyvolal na tváři účastníků semináře úsměv, podařilo se jeho prostřednictvím poukázat na problematiku supranacionální spolupráce. Smutnou skutečností je, že nemáme na spolupráci příliš mnoho času, přinejlepším 50 let. Možným řešením je cesta sdílené suverenity na globální úrovni, otázkou však je, zda jsme společensky již dospěli do stavu, kdy je něco takového možné. Aby se celá idea udržitelného rozvoje stala akceptovatelnou, je dle názoru dr. Špidly poskytnout lidem životní perspektivy s tím, že musí dojít k omezení soukromého konzumu ve prospěch sdíleného konzumu. Což opět směřuje k nutné celospolečenské změně, široce a dlouhodobě společností přijímané, kdy jako přírůdek

uvedl německou Energiewende, kterou podporuje 100% stran v Bundestagu, a to se jedná o absolutní změnu produkčního systému energií. Na závěr příspěvku zazněla silná myšlenka, že debaty na půdě parlamentu jsou stěžejní pro rozvoj demokracie a že veškeré změny nelze prosazovat bez odvahy.

Jelikož se jednalo o poslední příspěvek, závěrečná diskuze sklouzla k širšímu pojetí tématu, zejména s ohledem jak podávat ekologická témata veřejnosti, podnítit diskusi a zájem, stejně jako možnosti přenesení takové diskuze na půdu poslanecké sněmovny. Se zajímavým podnětem přišla poslankyně Gajdůšková, která vyzdvihla nutnost celoživotního vzdělávání se a vhodně nastavených kritérií. K problematice vnímání ekologických témat zaznělo, že v současné době jsou bohužel vnímána většinou negativně, stejně jako se nepodařilo zcela dobře podat veřejnosti globální klimatickou změnu a hovoří se pouze o globálním oteplení. Z diskuze mezi panelisty vyplynulo, že bychom se měli snažit přijmout důsledky probíhajících změn, zaměřit se na téma energetické efektivity a růstu, nejen ve smyslu DPH, ale kvality života. Pohledem životního prostředí je nejdůležitější důsledně hájit Pařížskou dohodu a na úrovni ČR se zaměřit na půdu a její kvalitu. Snažit se nejen ji udržet, ale též vylepšit, neboť taková opatření mají zcela zásadní dopady na stav krajiny a životního prostředí jako celku. V návaznosti na zaznělé se slova opět chopil dr. Špidla a rozvedl koncept nekrofilního vs. biofilního myšlení a přístupu, kdy první jmenované je vývoj zbraní, snaha o uzurpaci území či získání dominance, zatímco myšlení biofilní je snaha o podporu života na planetě ve všech jeho formách. Vyjádřil naději, že převáží myšlení podporující život, nicméně změny před kterými stojíme přirovnal ke společnosti před průmyslovou revolucí s tím, že v této době lze též hledat inspiraci, jak se s tak zásadní změnou vypořádat. Nezbyvá než doufat, že cestou ke zvládnutí věcí budoucích jsou také tematicky zaměřené semináře na půdě PSP.

**Summary:**

The article informs about initiative in the field of environment starting in the house of commons of the Czech parliament. The initiative should consist of plenty of seminars aimed to the current environmental and environmental related issues. The first of them was called “Five to Twelve: Czech Strategies and Sustainable Development” was mostly oriented on the principle/idea of sustainable development in the times of climate change, including changes of our society facing fourth industrial revolution.



## PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

## Sbírka zákonů leden – březen 2019

**částka 2**

**Zákon č. 3/2019 Sb.**, kterým se mění zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

**částka 12**

**Nález Ústavního soudu** ze dne 18. prosince 2018 Sp. zn. Pl. ÚS 4/18 vyhlášený pod č. 30/2019 Sb., ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nařízení vlády č. 217/2016 Sb.

**částka 14**

**Vyhláška č. 34/2019 Sb.**, o kompenzačním příspěvku chovatelům, kteří provozují chov zvířat pro kožešiny.

**částka 19**

**Zákon č. 45/2019 Sb.**, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím nařízení Evropského parlamentu a Rady o rtuti.<sup>1</sup>

**částka 23**

**Nařízení vlády č. 57/2019 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 44/2018 Sb., o podmínkách poskytování plateb pro přechodně podporované oblasti s přírodními omezeními.

**Nařízení vlády č. 58/2019 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 74/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací na opatření dobré životní podmínky zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

**Nařízení vlády č. 59/2019 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.

<sup>1</sup> Poznámka redakce: ze zákonů v rámci práva životního prostředí se tento zákon týká zákona o odpadech a chemického zákona.



**Nařízení vlády č. 60/2019 Sb.**, kterým se mění nařízení vlády č. 26/2005 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Soutok-Tvrdonicko.

**částka 26**

**Vyhláška č. 65/2019 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 289/2007 Sb., o veterinárních a hygienických požadavcích na živočišné produkty, které nejsou upraveny přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů.

**částka 39**

**Nařízení vlády č. 83/2019 Sb.**, o Chráněné krajinné oblasti Moravský kras.

**Vyhláška č. 84/2019 Sb.**, o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Moravský kras.

**částka 40**

**Vyhláška č. 86/2019 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění vyhlášky č. 222/2014 Sb.

### **Sbírka mezinárodních smluv leden – březen 2019**

**částka 2**

**Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2019 Sb.m.s.**, o přijetí Českou republikou změny Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, přijaté v Kigali dne 15. října 2016.

**částka 5**

**Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/2019 Sb.m.s.**, o přijetí změny přílohy Dohody o ochraně populací evropských netopýrů.



**Summary:**

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic and Collection of international conventions and agreements from January to March 2019.



**← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →****Informace o časopisu**

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

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

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

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

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 51 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

**THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"**

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

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

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

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



**☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚****Pokyny pro autory příspěvků do časopisu  
České právo životního prostředí****I.**

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

**II.**

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

**III.**

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

**IV.**

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

**V.**

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

**VI.**

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

**VII.**

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

**VIII.**

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

**IX.**

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

**X.**

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

### INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.

♠ ♠

## ☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

### Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

#### 1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

#### 2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

### 3. Průběh recenzního řízení<sup>1</sup>

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k 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 přísluš-

<sup>1</sup> Doporučená struktura recenzního posudku je na [www.cspzp.com](http://www.cspzp.com).



ným 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 posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

**3.9** Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

#### **4. Redakční rada**

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

#### **5. Závěrečné ustanovení**

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

**RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS**

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the *Czech Environmental Law Review* – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.

