



Ilona Jančářová, Jakub Hanák a kol.

# **AUTA, AUTA, AUTA...**

**A ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# AUTA, AUTA, AUTA... A ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Ilona Jančářová, Jakub Hanák a kol.



Masarykova univerzita  
Brno 2019

Vzor citace

JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jakub Hanák a kol. *Auta, auta, auta... a životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 292 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 663. ISBN 978-80-210-9408-6 (brož.), 978-80-210-9409-3 (online).

CIP - Katalogizace v knize

Jančářová, Ilona

*Auta, auta, auta... a životní prostředí* / Ilona Jančářová, Jakub Hanák a kol. – 1. vydání. – Brno: Masarykova univerzita, 2019. 292 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 663. ISBN 978-80-210-9408-6 (brož.), 978-80-210-9409-3 (online)

349\* 502.17\* 351.777.6\* 656.1/.5\* 351.81\* 662.756+662.767\* 502.17\* 502.17:502.5\* 351.853\* 351.77\* (048.8:082)\*

- právo životního prostředí
- ochrana životního prostředí
- ochrana ovzduší
- pozemní doprava
- dopravní infrastruktura
- biopaliva
- ochrana přírody
- ochrana krajiny
- ochrana kulturních památek
- ochrana zdraví
- kolektivní monografie

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Publikace vědeckých monografií VII“ č. MUNI/A/1230/2018 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2019.

Recenzenti:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

© 2019 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9408-6

ISBN 978-80-210-9409-3 (online ; pdf)

---

## Obsah

Seznam zkratk.....	11
Seznam autorů.....	15
Úvod.....	17

# I Právní regulace provozu automobilů z důvodu ochrany ovzduší a klimatu

<b>I.1 Technické podmínky provozu osobních vozidel a odpovědnost za jejich dodržování.....</b>	<b>23</b>
I.1.1 Emisní limity skleníkových plynů a znečišťujících látek.....	26
I.1.2 Emisní limity hluku.....	29
I.1.3 Odpovědnost provozovatelů a vlastníků za provoz silničního vozidla.....	30
I.1.3.1 Odstranění DPF.....	33
I.1.4 Odpovědnost výrobců vozidel.....	36
I.1.4.1 Dieselpate.....	37
I.1.5 Odpovědnost provozovatelů stanic měření emisí.....	39
I.1.6 Dílčí závěry.....	42
<b>I.2 Automobilová doprava a koncepční nástroje na ochranu kvality ovzduší.....</b>	<b>44</b>
I.2.1 Národní program snižování emisí.....	45
I.2.2 Akční plány a programy ke zlepšování kvality ovzduší.....	50
I.2.3 Dílčí závěry.....	57
<b>I.3 Zákazy vjezdu automobilů jako nástroj ochrany ovzduší.....</b>	<b>59</b>
I.3.1 Přehled plošných nástrojů ochrany ovzduší.....	60
I.3.1.1 Nízkoemisní zóny.....	60
I.3.1.2 Regulační řád.....	63
I.3.1.3 Zákonný zákaz vjezdu do zvláště chráněných území.....	67
I.3.1.4 Zákonný zákaz vjezdu do lesa.....	68
I.3.1.5 Zákaz vjezdu do lázeňského místa.....	70

I.3.2	Užití plošných nástrojů ochrany ovzduší na Ostravsku.....	72
I.3.2.1	Nízkoemisní zóny v Ostravě.....	72
I.3.2.2	Regulační řád a město Ostrava.....	74
I.3.2.3	Účinnost ochrany ovzduší ve zvláště chráněných území a v lesích na Ostravsku.....	76
I.3.2.4	Dopravní značení v Sanatoriích Klímkovice.....	78
I.3.3	Dílčí závěry.....	79
<b>I.4</b>	<b>Biopaliva v dopravě – včera, dnes a zítra.....</b>	<b>83</b>
I.4.1	Biopaliva – pojem.....	83
I.4.2	Právní rámec využívání biopaliv a jeho vývoj.....	85
I.4.3	Nástroje právní regulace a podpory využívání biopaliv.....	88
I.4.3.1	Administrativní nástroje.....	89
I.4.3.2	Ekonomické nástroje.....	92
I.4.3.3	Kritéria udržitelnosti.....	94
I.4.3.4	Kontrola plnění povinností.....	98
I.4.4	Zhodnocení současné právní úpravy v ČR.....	101
I.4.5	Cesta k nové úpravě unijních požadavků využívání biopaliv ...	103
I.4.6	Vstupní požadavky na revizi stávajícího právního rámce.....	108
I.4.7	RED II – základní požadavky ve vztahu k využití biopaliv.....	115
I.4.8	Implementace ze strany ČR.....	119
I.4.9	Dílčí závěry: predikce možného vývoje.....	121

## **II Právní nástroje ochrany území při výstavbě dopravní infrastruktury**

<b>II.1</b>	<b>Rozvoj a regulace infrastruktury pro alternativní paliva v ČR ..</b>	<b>127</b>
II.1.1	Unijní acquis.....	129
II.1.1.1	Primární právo EU.....	129
II.1.1.2	Sekundární legislativa a judikatura.....	130
II.1.2	Národní právní rámec.....	136
II.1.2.1	Nástroje přímé regulace.....	136
II.1.2.2	Soft law.....	140
II.1.2.3	Nástroj nepřímé regulace.....	142
II.1.3	Dílčí závěry.....	145

<b>II.2 Fragmentace krajiny: ekologická versus dopravní infrastruktura a právo</b> .....	147
II.2.1 ÚSES jako implementace ekologické infrastruktury v ČR.....	147
II.2.2 ÚSES z hlediska přírodovědného: fragmentace krajiny, tzv. migrační bariéry a význam ekologické infrastruktury pro pohyb bioty.....	149
II.2.3 ÚSES z hlediska právního.....	152
II.2.3.1 Mezinárodní rovina.....	152
II.2.3.2 Základ české právní úpravy ÚSES.....	153
II.2.3.3 Promítnutí ÚSES do územního plánování.....	155
II.2.3.4 Promítnutí ÚSES do posuzování vlivů na životní prostředí.....	159
II.2.3.5 Zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury.....	159
II.2.4 Technická a právní řešení fragmentace krajiny z hlediska průchodnosti pro živočichy.....	160
II.2.5 Dílčí závěry.....	162
<b>II.3 Ochrana přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací</b> .....	163
II.3.1 Pozemní komunikace a zvláštní územní ochrana.....	166
II.3.2 Pozemní komunikace a ochrana fauny a flory.....	170
II.3.3 Posuzování variant záměru.....	172
II.3.4 Správní akty vydávané orgány ochrany přírody.....	175
II.3.5 Dílčí závěry.....	178
<b>II.4 Ochrana kulturních památek při výstavbě pozemních komunikací</b> .....	180
II.4.1 Nástroje plošné ochrany kulturních památek v památkovém zákoně a výstavba dopravní infrastruktury.....	181
II.4.1.1 Památkové rezervace, památkové zóny a ochranná pásma.....	181
II.4.1.2 Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče k činnostem v těchto oblastech.....	185
II.4.2 Území s archeologickými nálezy a plány území s archeologickými nálezy.....	188
II.4.3 Ochrana kulturních památek a výstavba dopravní infrastruktury při postupech dle stavebního zákona.....	190
II.4.3.1 Koncepční nástroje veřejného stavebního práva.....	190



II.4.3.2	Realizační nástroje veřejného stavebního práva.....	192
II.4.3.3	Nález kulturně cenných nálezů při výstavbě dopravní infrastruktury .....	195
II.4.3.4	Nařízení nezbytných úprav k ochraně architektonického a archeologického dědictví .....	197
II.4.4	Dílčí závěry .....	198

<b>II.5</b>	<b>Právní režim využívání recyklovaných stavebních a demoličních odpadů při výstavbě pozemních komunikací.....</b>	<b>200</b>
II.5.1	Technická omezení.....	202
II.5.2	Omezení koncepčního charakteru.....	203
II.5.3	Právní režim uvádění stavebních výrobků na trh.....	205
II.5.4	Právní předpisy v oblasti odpadového hospodářství.....	207
II.5.4.1	Vyloučení z působnosti zákona o odpadech.....	207
II.5.4.2	Opětné použití.....	208
II.5.4.3	Vedlejší produkt.....	208
II.5.4.4	Výrobek z odpadu.....	211
II.5.4.5	Odpadový režim.....	213
II.5.5	Vyhláška, kterou se stanoví kritéria pro znovuzískanou asfaltovou směs.....	213
II.5.6	Dílčí závěry .....	215

## **III Právní nástroje ochrany veřejného zdraví před negativními vlivy dopravy**

<b>III.1</b>	<b>(Ne)možnost obrany před hlukem z automobilové dopravy.....</b>	<b>221</b>
III.1.1	Současná právní úprava ochrany před hlukem.....	221
III.1.2	Soukromoprávní možnosti obrany před hlukem z automobilové dopravy.....	225
III.1.3	Veřejnoprávní možnosti obrany před hlukem z automobilové dopravy.....	229
III.1.4	Dílčí závěry .....	233

<b>III.2 Problematické aspekty ochrany před hlukem</b>	
<b>z automobilové dopravy pohledem veřejného ochránce práv</b> .....	235
III.2.1 Hygienický limit a jeho hodnota.....	237
III.2.2 Hlukové výjimky.....	240
III.2.3 Stará hluková zátěž.....	244
III.2.4 Problematické aspekty: sdílená odpovědnost provozovatelů více zdrojů hluku.....	248
III.2.5 Vybraná kazuistika ochránce.....	250
III.2.6 Právní úprava de lege ferenda.....	251
III.2.7 Dílčí závěry.....	253
<b>III.3 Etické a právní otázky ochrany zdraví člověka</b>	
<b>ve vztahu k vývoji autonomních automobilů</b> .....	256
III.3.1 Autonomní vozidlo a jeho definice.....	256
III.3.2 Etické otázky ochrany zdraví člověka ve vztahu k vývoji autonomních automobilů a mobility.....	258
III.3.2.1 Moral Machine experiment.....	260
III.3.3 Mezinárodní právní úprava a právo.....	262
III.3.3.1 EU Vídeňská úmluva o silničním provozu 1968.....	262
III.3.4 Vnitrostátní právní úpravy.....	263
III.3.4.1 Spojené státy americké.....	263
III.3.4.2 Německo.....	265
III.3.4.3 Česká republika.....	265
III.3.5 Odpovědnost za škodu při provozu autonomního vozidla.....	266
III.3.6 Autonomní vozidla a inteligentní dopravní mobilita v České republice.....	268
III.3.7 Problematické aspekty automatických vozidel a inteligentních dopravních systémů.....	269
III.3.8 Autonomní automobily ve vztahu k ochraně veřejného zdraví.....	270
III.3.9 Dílčí závěry.....	272

## IV Závěry

<b>Summary</b> .....	283
<b>Literatura a další použité zdroje</b> .....	285
Odborná literatura.....	285
Knihy.....	285
Články a příspěvky ve sbornících .....	287
Elektronické zdroje .....	289
Judikatura .....	290

---

## Seznam zkratek

ČOP	Časově omezené povolení nadlimitního zdroje hluku
DPF	Filtr pevných částic
EnerZ	Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů
Guidance	Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste
ILUC směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů
ITS	Inteligentní dopravní systém
KHS	Krajská hygienická stanice
Komise	Evropská Komise
LázZ	Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů
LesZ	Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů
NAPCM	Národní akční plán čisté mobility
Nařízení č. 272/2011 Sb.	Nařízení č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací
Nařízení č. 1315/2013	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU

Nařízení č. 1316/2013	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění nařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010
Nařízení REACH	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolání a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES
OdpZ	Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
OvzZ	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
PamZ	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
PamV	Vyhláška č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
PozKomPod	Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla)
Rozhodnutí SA. 45182	Režim státní podpory zavádění veřejně přístupných dobýjecích a plnicích stanic pro vozidla s pohonem na alternativní paliva v České republice – SA. 45182 (2016/N)
SHZ	Stará hluková zátěž

---

Směrnice 2014/94/EU	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva
Směrnice FQD	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS
Směrnice RED	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
StZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
ÚSES	Územní systém ekologické stability
zákon EIA	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů)
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOVZ	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
ZPH	Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích a o změně některých souvisejících zákonů
ZPK	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
ZPPK	Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)



---

## Seznam autorů

**Mgr. MUDr. Štěpánka BIBROVÁ, Ph.D.**

(Lékařská fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

kapitola III.3

**JUDr. Jakub HANÁK, Ph.D. et Ph.D.**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

Úvod, závěry a editace monografie

**Mgr. Nikola CHÁBOVÁ**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

kapitola I.3 (spoluautorka)

**JUDr. Alena CHALOUPKOVÁ**

(Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha)

kapitola II.3

**Mgr. Štěpán JAKL**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

kapitola II.5

**doc. JUDr. Ilona JANČÁŘOVÁ, Ph.D.**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

Úvod a závěry, kapitola I.2 a editace monografie

**Mgr. Kateřina KOMÁROVÁ**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

kapitola I.3 (spoluautorka)

**Mgr. Tomáš MAŇAS**

(Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno)

úvod části III., kapitola III.2



**JUDr. Hana MÜLLEROVÁ, Ph.D.**

(Ústav státu a práva, Akademie věd ČR, Praha)

kapitola II.2

**Mgr. Alžbeta NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

úvod části III., kapitola III.1

**JUDr. Jana TKÁČIKOVÁ, Ph.D.**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

podkapitoly I.4.1 až I.4.4

**Mgr. Jiří VODIČKA**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

kapitoly I.1, II.1

**JUDr. Vojtěch VOMÁČKA, Ph.D., LL.M.**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

podkapitoly I.4.5 až I.4.9

**JUDr. Dominik ŽIDEK, Ph.D.**

(Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno)

kapitola II.4

---

## Úvod

Počet osobních a nákladních automobilů v České republice od roku 2005 neustále stoupá. V roce 2017 překročil jejich počet šest miliónů.<sup>1</sup> Stejně tak setrvale rostou emise skleníkových plynů z dopravy: v období 2000–2017 emise CO<sub>2</sub> z dopravy vzrostly o 65,2 % a emise N<sub>2</sub>O o 69,7 %.<sup>2</sup> Z hlediska účinku na lidské zdraví jsou velkým rizikem emise suspendovaných částic PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> (tuhých znečišťujících látek frakce PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub>). Ačkoliv doprava není nejvýznamnějším zdrojem těchto emisí (mezi hlavní zdroje emisí PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> patřil v roce 2016 sektor lokální vytápění domácností), její podíl na celkovém znečištění je přesto významný. Při dopravě jsou produkovány emise PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> především v důsledku spalování paliv ve vznětových motorech, otěrů pneumatik a brzd a abraze vozovky.<sup>3</sup> Za nejvýznamnější nepříznivý vliv automobilové dopravy lze proto považovat znečištění ovzduší a produkci skleníkových plynů. Zatímco produkce CO<sub>2</sub> přispívá ke zhoršování problému globálního oteplování planety, znečištění oxidy dusíku, těkavými organickými látkami (VOC) a částicemi PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub> se projevuje zejména ve větších městech, kde je automobilová doprava koncentrována a zvýšené koncentrace těchto látek v ovzduší bezprostředně působí negativně na zdraví člověka.

Mimo jiné i z výše uvedených důvodů kvalita ovzduší v České republice a zejména ve velkých městech překračuje limity kvality ovzduší stanovené směrnicí 2008/50/EC a ČR čelí řízení o neplnění povinností, stejně tak jako mnohé další členské státy EU.<sup>4</sup>

Na problémy se zhoršenou kvalitou ovzduší reagují koncepční nástroje v dané oblasti, a to zejména Národní program snižování emisí, programy ke zlepšování kvality ovzduší a v neposlední řadě i územní plánování. Ačkoliv je výstavba páteřní sítě kapacitních komunikací pro automobilovou

---

<sup>1</sup> *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2017*. Praha: MŽP, 2018, s. 47. ISBN 978-80-87770-66-5.

<sup>2</sup> *Zpráva o stavu životního prostředí 2017*. Praha: MŽP, 2018, s. 48. ISBN 978-80-87770-67-2.

<sup>3</sup> SKERŤIL, Robert. Kvalita ovzduší na území ČR v roce 2017 aneb první dojmy z ročenky ČHMÚ. *chmi.cz* [online] [cit. 28. 5. 2019]. Dostupné na <http://www.ovzdusi-brno-jm.cz/index.php/2018/11/18/kvalita-ovzdusi-na-uzemi-cr-v-roce-2017/>

<sup>4</sup> Viz informace dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-6247\\_EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_EN.htm)

dopravu jedním z prioritních opatření vyplývajících z Národního programu snižování emisí ČR, tak zároveň představuje hrozbu poškození přírody a krajiny včetně kulturního dědictví. Výstavba a rozšiřování ploch pozemních komunikací, které si vynucuje zvyšování počtu motorových vozidel po nich provozovaných, má za následek fragmentaci krajiny, úbytek ploch sloužících jako stanoviště volně žijících druhů živočichů a rostlin, narušování ekosystémových vazeb a v neposlední řadě i zmenšování ploch využívaných k zemědělskému a lesnímu hospodářství. Rozšiřování sítě pozemních komunikací tak představuje další významný negativní dopad automobilové dopravy na životní prostředí.

Kromě dopadů na životní prostředí je automobilovou dopravou velmi silně ohrožováno a poškozováno také zdraví obyvatel. Vedle znečištěného ovzduší je automobilová doprava zdrojem hluku, jenž je z hlediska právní regulace již dlouhodobě velmi problematickou oblastí.

Z výše uvedených důvodů byla automobilová doprava zvolena jako téma jedné ze sekcí konference Dny práva 2018, zaštítěné katedrou práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Jednání, jehož se zúčastnili odborníci z akademické sféry, advokacie i státní správy z Česka i Slovenska naznačilo, jak mnohočetný je dopad automobilové dopravy na životní prostředí a jak obtížné je mnohdy právní uchopení daného problému. Vzhledem k tomu, že téma vzbudilo u účastníků konference o předmětnou problematiku velký zájem, rozhodli se někteří z nich participovat na jeho zpracování v podobě knižního výstupu. Předkládaná monografie, jež se snaží pojednat o právní regulaci výše uvedené problematiky z nejrůznějších úhlů pohledu, je tak výsledkem spolupráce převážně většiny účastníků výše uvedené konference.

Monografie svou systematikou respektuje naznačené vlivy a ve třech ucelených částech analyzuje právní úpravu provozu automobilů z důvodu ochrany ovzduší a klimatu, ochranu území při výstavbě dopravní infrastruktury a ochranu veřejného zdraví před negativními vlivy z automobilové dopravy. Dalším, běžně zmiňovaným nepříznivým dopadům existence automobilů, zahrnující vedle těžby surovin potřebných k výrobě nových vozů také nakládání s autovraky, se předkládaná monografie nevěnuje, neboť se soustředí toliko na dopady vlastního provozu automobilů.

Pakliže za nejvýznamnější považujeme znečišťování ovzduší auty, nelze nevěnovat první část publikace právě popisu a rozboru právní úpravy, obsahující podmínky pro provoz automobilů z hlediska ochrany ovzduší. Klíčové jsou v tomto směru technické požadavky na automobily a posléze jejich vymáhání v praxi. Regulace emisí látek znečišťujících ovzduší z mobilních zdrojů je nezbytně doplněna nástroji regulace na ochranu kvality ovzduší před negativními vlivy automobilové dopravy. Druhá kapitola je proto věnována zejména koncepčním nástrojům, jakými jsou například programy zlepšování kvality ovzduší. Úloha, obsah a postavení těchto koncepčních nástrojů v systému prostředků právní regulace skýtá celou řadu otázek, a to i s ohledem na správnou implementaci unijní právní úpravy.

Automobilisty přímo ovlivňují také zákazy vjezdu do vymezených míst, které mohou mít různé důvody a které jsou často provázány s výše uvedenými koncepčními nástroji. Spolu s nástroji zaměřenými výlučně na ochranu ovzduší (nyní především nízkoemisní zóny) tímto způsobem působí také zákazy cílící na ochranu jiné složky životního prostředí (lesa či přírody obecně). Na tuto problematiku upozorňuje kapitola třetí a první část publikace uzavírá kapitola čtvrtá, zaměřená na regulaci pohonných hmot. Mezi opatření snižující vliv automobilové dopravy na klima patří totiž i biopaliva, jejichž použití je však spojeno s řadou nepřímých dopadů na další části životního prostředí. Jsou příznačnou ukázkou komplexních vlivů provozu aut na životní prostředí.

Ochranou území (hmotných složek životního prostředí) před vlivem dopravních staveb se zabývá druhá část publikace. Výstavba dopravní infrastruktury (konkrétně pozemních komunikací) je nezbytná z povahy věci a stejně tak představuje velkou změnu v území. Samostatná pozornost je proto věnována ochraně přírody (fragmentaci krajiny, ochraně významných částí přírody i živých částí přírody) a kulturního dědictví, které je nedílnou součástí životního prostředí. Pozornost je však věnována i podpoře infrastruktury, která umožní provoz automobilů šetrnějších k životnímu prostředí (hlavně elektromobilů), a minimalizaci spotřeby primárních zdrojů recyklací stavebních odpadů při budování dopravních staveb.

Samostatná část publikace je věnována ochraně veřejného zdraví, kde je nejvýznamnějším a dlouhodobým problémem hluk. Jde o problematiku svým

významem mimořádnou, přičemž množství dále uvedených závěrů má platnost i mimo oblast dopravy. Rozvoj technologií pak umožnil rozvoj tzv. autonomních vozidel, jejichž provoz s sebou nese řadu rizik pro veřejné zdraví, přičemž relevantní právní regulace je kriticky popsána v poslední kapitole.

Autoři věří, že předkládaná monografie bude představovat zdroj užitečných informací a současně bude podnětem pro další pojednání a diskuzi nad otevřenými tématy komplikovaného vztahu životního prostředí a automobilové dopravy. Ta bezpochyby i v nadcházejících letech bude významnou součástí našich životů.

Jednotlivé kapitoly reflektují úpravu na úrovni národního, unijního i mezinárodního práva. Veškeré uvedené právní předpisy jsou ve znění k 1. 2. 2019.

Brno, červen 2019

autoři

**I PRÁVNÍ REGULACE PROVOZU  
AUTOMOBILŮ Z DŮVODU OCHRANY  
OVZDUŠÍ A KLIMATU**



---

## I.1 Technické podmínky provozu osobních vozidel a odpovědnost za jejich dodržování

V dnešní době považujeme vozidla za zcela běžnou věc, někdy až za samozřejmost. Vozidla změnila lidské životy a chápání dopravy jako takové. Díky motorizaci jsou naše životy daleko snazší a životní styl vyšší. Ovšem vozidla mají i stinnou stránku, o které se až do nedávné doby příliš nehovořilo, byť se o ní vědělo. Jedná se o dopad vozidel na životní prostředí, tedy na prostředí, ve kterém žijeme a které působí na naše zdraví. Dopad vozidel na životní prostředí začal být středem pozornosti veřejnosti zejména po kauze Dieselgate.<sup>5</sup> I v návaznosti na tuto kauzu započala některá evropská města uvažovat nejprve o zákazu vjezdu diesellových vozidel a poté o celoplošném zákazu vjezdu vozidel se spalovacím motorem do center měst nebo jejich částí.<sup>6</sup> Zejména německé správní soudy začaly řešit stav kvalitativně nevyhovujícího ovzduší v centrech měst, za které jsou na vině zejména vozidla. Jedná se např. o město Frankfurt, kde soud rozhodl o zákazu vjezdu nejvíce znečišťujícím vozidlům, a to od února roku 2019. V Berlíně soud přikázal městu aktualizovat plán kvality ovzduší s tím, že město má zakázat vjezd nejvíce znečišťujícím vozidlům na některé silnice a ulice.<sup>7</sup> Ve městech Stuttgart a Düsseldorf připustil Spolkový administrativní soud v Lipsku zákaz vjezdu starším diesellovým vozidlům, a to právě s ohledem na nevyhovující kvalitu ovzduší.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Aféra či kauza spjata s koncernem Volkswagen, kdy Agentura pro životní prostředí (U.S. Environmental Protection Agency) zjistila, že koncern používal v určitém typu diesellového motoru tzv. odpojovací zařízení, jehož účelem bylo měnit chování vozidla při laboratorním testování. To se také kladně projevilo i na produkci emisí vozidla, které tak splnilo mezní hodnoty emisí NO<sub>x</sub> a mohlo tak být schváleno za účelem prodeje na trhu.

<sup>6</sup> Zákaz vjezdu aut se spalovacím motorem. Po Oxfordu i Paříž. In: *Ekonomický deník* [online]. Media Network [cit. 24. 12. 2018]. Dostupné z: <http://ekonomicky-denik.cz/zakaz-vjezdu-aut-se-spalovacim-motorem-oxfordu-i-pariz/>.

<sup>7</sup> Streckenbezogene Diesel-Fahrverbote auch in Berlin (Nr. 18/2018). In: *Verwaltungsgericht Berlin* [online]. BerlinOnline Stadtportal GmbH & Co. KG [cit. 4. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.747221.php>

<sup>8</sup> German court rules cities can ban diesel cars to tackle pollution. In: *The Guardian* [online]. 2019 Guardian News and Media Limited [cit. 4. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/2018/feb/27/german-court-rules-cities-can-ban-diesel-cars-to-tackle-pollution>



Legislativa a standardy týkající se vozidel jsou zejména technického charakteru, proto se v souvislosti s vozidly hovoří o technicko-právních či legislativně-technických předpisech. Tyto předpisy regulují a definují celou škálu technických standardů zejména, co se týče bezpečnosti vozidel a technických požadavků na konkrétní systémy a části vozu.<sup>9</sup>

Tato kapitola bude obecně pojednávat o relevantních technicko-právních předpisech, které jsou spjaty s osobními vozidly. Cílem je přinést přehled unijní a národní technicko-právní regulace osobních vozidel, a to v kontextu ochrany životního prostředí. Zmapována tedy bude regulace týkající se hluku, emisí skleníkových plynů a znečišťujících látek, typového schvalování a mobilních klimatizačních systémů.

Bude mapována unijní legislativa, přičemž bude dán prostor i relevantní judikatuře Soudního dvora Evropské unie. V návaznosti na unijní legislativu bude reflektována i národní legislativa, pakliže existuje. Kapitola bude segmentována do dílčích podkapitol, kdy se každá bude věnovat jiné specifické oblasti technicko-právní regulace vozidel. Nejprve bude nastíněna unijní regulace týkající se emisí skleníkových plynů a znečišťujících látek a poté bude reflektována adekvátní národní právní regulace. Součástí této podkapitoly bude i přehled legislativy týkající se typového schvalování vozidel, jelikož tato témata spolu úzce souvisí a upravují je stejné právní předpisy. Další podkapitola se bude věnovat regulaci hluku z vozidel, opět přinese přehled unijní legislativy a poté národní legislativy. Následující podkapitola nastíní legislativu v oblasti mobilních klimatizačních jednotek, které jsou součástí vozidel, jež používají skleníkové plyny jako chladivo.

Špatný technický stav vozidel ohrožuje podstatným způsobem stávající stav životního prostředí. Za největší znečišťovatele životního prostředí lze zejména považovat vozidla, která mají odstraněný filtr pevných částic. Stále jsou také provozována vozidla, která obsahují software, který se označuje jako odpojovací zařízení a kvůli kterému vznikla kauza Dieseltgate. Tato jednání jsou svou povahou společensky škodlivá<sup>10</sup>, a tudíž je lze považovat

<sup>9</sup> Dohoda o technické harmonizaci vozidel z roku 1958. Evropská hospodářská komise při OSN. In: *EUR-Lex* [online]. European Union [cit. 24. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=LEGISSUM:l24471>

<sup>10</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 196 a násl.

za nežádoucí jevy. Zároveň se nabízí posoudit tyto jevy, které jsou svojí povahou technického charakteru, pohledem práva životního prostředí a správního práva. Konkrétně je možné posuzovat, kdo nese odpovědnost za špatný technický stav vozidla, který se projeví nadlimitní produkcí emisí, a to buď již hned po výrobě vozidla, nebo v průběhu jeho provozování. Objektivní odpovědnost za provoz vozidla nese zásadně provozovatel nebo vlastník vozidla (§ 125f odst. 1 a 3 ZPPK). Je však otázkou, zda tato odpovědnost může být přenesena na jiné subjekty či je omezena, a to zejména s ohledem na klamavou informaci výrobců vozidel o produkci emisí. Tato kapitola si klade za cíl identifikovat odpovědnostní subjekty za provoz vozidla, a to s ohledem na ochranu životního prostředí a zejména potom ochranu ovzduší. Dalším tématem, kterým se bude kapitola zabývat, je odpovědnost subjektů ve světle kauzy Dieselgate a možná odpovědnost osob při odstranění filtru pevných částic (tzv. DPF).

Dále bude nejprve rozebrána problematika odpovědnosti pramenící z povinností týkající se zachování příznivého životního prostředí, respektive jeho neznečišťování provozem vozidla. V konkrétních předpisech bude vždy nastíněna povinnost, subjekt, který tuto povinnost má a možná sankce, kterou tento subjekt musí strpět v případě, že dojde k porušení povinnosti. Většina předpisů týkající se provozu vozidla nerozlišuje jednotlivé složky životního prostředí a ve valné většině obecně odkazuje na životní prostředí jako takové, proto tam, kde to bude možné, bude upozorněno na možné důsledky v ochraně ovzduší. Zároveň bude rozebrána situace, kdy si provozovatel vozidla nechá vyjmout filtr pevných částic z vozidla. Poté budou analyzovány různé situace, ve kterých by nemuselo být na první pohled zřejmé, kdo onu správní povinnost, která mohla být porušena, měl. Bude zkoumána situace nevyhovující emisní produkce vozidla v souvislosti s tzv. kauzou Dieselgate. Bude také nastíněna možná správní sankce pro subjekt, který porušil svoji zákonnou povinnost v této kauze. Následně bude věnována pozornost také povinnostem a sankcím za porušení předmětných povinností, a to na úseku měření emisí ve stanicích měření emisí.

### I.1.1 Emisní limity skleníkových plynů a znečišťujících látek

Obecně lze legislativu v této oblasti segmentovat na dílčí části.<sup>11</sup> Jedna z částí reguluje emise skleníkového plynu CO<sub>2</sub> z nových lehkých vozidel. Tato oblast je regulována pomocí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO<sub>2</sub> pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla a kterým se zrušují nařízení (ES) č. 443/2009 a (EU) č. 510/2011. Tento předpis zejména definuje průměrné emise nových automobilů, které nesmějí překročit, jelikož výrobcům hrozí za překročení stanovených hodnot sankce.<sup>12</sup>

Klimatizační jednotky ve vozidlech jsou další oblastí, která je regulována, a to kvůli používání chladících plynů v těchto systémech, které mají potenciál ke globálnímu oteplování. V tomto ohledu existuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/40/ES ze dne 17. května 2006 o emisích z klimatizačních systémů motorových vozidel a o změně směrnice Rady 70/156/EHS, která omezuje používání fluorovaných skleníkových plynů s určitým potenciálem ke globálnímu oteplování. Členské státy nemohou schválit nový typ vozidel, pakliže by klimatizační jednotky vozidel obsahovaly předmětné plyny.<sup>13</sup>

Druhý legislativní segment je zaměřen na emise znečišťujících látek a typové schvalování a s tím související další technickou legislativu. Typové schvalování nových vozidel je nerozlučně spjata s emisními normami Euro. Je to z toho důvodu, že v rámci typového schvalování vozidel se také provádí testy zaměřené na měření hodnot produkovaných znečišťujících látek. Legislativa zároveň definuje hodnoty pro emisní limity. Základním legislativním pilířem této problematiky je směrnice Evropského parlamentu a Rady

<sup>11</sup> Emissions in the automotive sector. In: *European Commission* [online]. European Union [cit. 24. 12. 2018]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions_en)

<sup>12</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 nabude účinnosti dne 1. 1. 2020. Pro více informací viz příspěvek Jiřího Vodičky: Návrh nového nařízení o snižování emisí CO<sub>2</sub> z lehkých vozidel – krok správným směrem, prezentován na konferenci Olomoucké dny mladých právníků dne 21. 9. 2018.

<sup>13</sup> The mobile air-conditioning systems MACs. In: *European Commission* [online]. European Union [cit. 24. 12. 2018]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/mobile-air-conditioning-systems\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/mobile-air-conditioning-systems_en)

2007/46/ES ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla.<sup>14</sup> Tato rámcová směrnice definuje obecné technické požadavky pro vozidla, a to za účelem usnadnění registrace a prodeje v rámci EU. Konkrétní technické požadavky na vozidla a proces typového schvalování definuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla. Toto nařízení je dále pozměňováno a prováděno celou řadou nařízeních, z nichž budou na tomto místě zmíněna pouze ta nejzásadnější.<sup>15</sup> S emisemi znečišťujících látek souvisí zejména laboratorní testování dle cyklu WLTP.<sup>16</sup> Cyklus WLTP nahradil dosavadní testovací cyklus NEDC, který již neodpovídal současným technologickým standardům. Cyklus WLTP byl definován v nařízení Komise (EU) 2017/1151 ze dne 1. června 2017, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES, nařízení Komise (ES) č. 692/2008 a nařízení Komise (EU) č. 1230/2012 a zrušuje nařízení Komise (ES) č. 692/2008. S kauzou Dieselgate vyvstala potřeba testování, které by lépe reflektovalo skutečné emise v provozu. Vznikl tak test RDE.<sup>17</sup> Ten byl poprvé definován v nařízení Komise (EU) 2016/427 ze dne 10. března 2016, kterým se mění nařízení (ES) č. 692/2008 z hlediska

<sup>14</sup> Tato směrnice bude od 1. září 2020 zcela nahrazena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES.

<sup>15</sup> Pro přehled jednotlivých nařízeních a informací o nich viz příspěvek: VODIČKA, Jiří. Zamyšlení nad ujnými regulacemi automobilových emisí. In: *Cofola 2018, Část X. – Sekce práva Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 89–112.

<sup>16</sup> Worldwide harmonized Light vehicles Procedure je laboratorní cyklus dle kterého se typově schvalují nová vozidla. V EU se dle tohoto testu schvalují nové typy vozidel od 1. září 2017.

<sup>17</sup> Real Driving Emissions. Vozidlo se testuje v běžném provozu na silnici za použití speciálního přístroje.

emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6). Ovšem toto nařízení pouze definovalo testování za pomoci RDE. Konkrétní emisní limity a mechanismy testování byly obsaženy až v následujících nařízeních.<sup>18</sup>

Jedná se o:

- nařízení Komise (EU) 2016/646 ze dne 20. dubna 2016, kterým se mění nařízení (ES) č. 692/2008 z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6),
- nařízení Komise (EU) 2017/1154 ze dne 7. června 2017, kterým se mění nařízení Komise (EU) 2017/1151, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES, nařízení Komise (ES) č. 692/2008 a nařízení Komise (EU) č. 1230/2012 a zrušuje nařízení (ES) č. 692/2008 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES, pokud jde o emise z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel v reálném provozu (Euro 6),
- nařízení Komise (EU) 2018/1832 ze dne 5. listopadu 2018, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES, nařízení Komise (ES) č. 692/2008 a nařízení Komise (EU) 2017/1151 za účelem zlepšení zkoušek a postupů schválení typu z hlediska emisí pro lehká osobní vozidla a užitková vozidla, včetně zkoušek a postupů týkajících se shodnosti v provozu a emisí v reálném provozu, a za účelem zavedení zařízení pro monitorování spotřeby paliva a elektrické energie, které je účinné od 1. ledna 2019 a vylepšuje test WLTP, zefektivňuje testování za pomoci RDE a blíže definuje postupy pro monitorování spotřeby vozidel s elektrickými motory.

Judikatura týkající se klimatizačních jednotek čítá pouze jedno rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, a to ve věci nesplnění povinnosti členským státem. Povinnosti, které vyplývají ze směrnice 2006/40/ES, nesplnila Spolková republika Německo, když schválila nové typy vozidel, jejichž

<sup>18</sup> Zde uvedený výčet je pouze demonstrativní a obsahuje nejvýznamnější předpisy.

klimatizační systémy obsahovaly plyny, které měly vyšší potenciál ke globálnímu oteplování, než stanovila směrnice.<sup>19</sup>

Nejrecentnější unijní rozhodnutí pochází od Tribunálu Evropské unie, který zrušil část nařízení 2016/646, jež se týkala zmírněných mezních hodnot koeficientů při zkoušce RDE definovaných Evropskou komisí právě tímto nařízením.<sup>20</sup> Dle Tribunálu nebyla Evropská komise oprávněna ke zmírnění limitů pro oxidy dusíku během zkoušky RDE, a to z toho důvodu, že tyto limity jsou podstatnou náležitostí emisní normy Euro 6 a byly stanoveny již nařízením č. 715/2007. Zajímavostí je, že žalobu podala evropská města (Paříž, Brusel a Madrid). Dle Tribunálu jsou tato města oprávněna podat žalobu, jelikož nemohou zahrnout vozidla, která tento test s mírnějšími limity podstoupila a byla typově schválena, do dopravních omezení na základě úrovně znečištění. Tedy města nemohla vykonávat své vlastní pravomoci dle svých úvah, což se dotklo jejich právních postavení.

Národní právní úprava je v této věci zastoupena zejména zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Dále potom zákonem č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů. Jedním z nejdůležitějších podzákoných právních předpisů je vyhláška č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Národní právní předpisy v této oblasti právní úpravy transponují zejména směrnici 2007/46/ES a směrnici 2006/40/ES.

## 1.1.2 Emisní limity hluku

I když na silnicích stoupá počet vozidel, definované hlukové limity pro vozidla a jejich pohonné jednotky se signifikantně nemění. Zvýšený počet vozidel přináší i vyšší hlukovou zátěž pro oblasti s hustou dopravou, což se také může odrazit na zdraví obyvatel.

<sup>19</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 10. 2018, ve věci *Evropská komise v. SRN*, C-668/16.

<sup>20</sup> Rozsudek Tribunálu EU ze dne 13. prosince 2018, ve spojených věcech *Ville de Paris v. Komise*, T-339/16, *Ville de Bruxelles v. Komise*, T-352/16, a *Ville de Madrid v. Komise*, T-391/16.

Samotný hluk z vozidel lze rozdělit do několika složek. První složku tvoří aerodynamický hluk, který roste úměrně s rychlostí vozidla. Druhou složku tvoří hluk pneumatiky, který vzniká při pohybu po vozovce. Poslední složka je tvořena hlukem z motoru. V rámci EU je tato technická legislativa týkající se hluku z motoru regulována nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 540/2014 ze dne 16. dubna 2014 o hladině akustického tlaku motorových vozidel a náhradních systémů tlumení hluku a o změně směrnice 2007/46/ES a o zrušení směrnice 70/157/EHS. Nejzásadnější prvky tohoto nařízení jsou následující.<sup>21</sup> Definování zkušební metody pro zjišťování emisí hluku. Postupné snižování mezních hodnot akustického tlaku (jsou stanoveny konkrétní mezníky pro jednotlivé kategorie vozidel). Zároveň zavádí AVAS (Acoustic Vehicle Alerting System) – Akustický varovný systém vozidla, který musí obsahovat všechna hybridní a elektrická vozidla, jelikož jejich bezhlučný chod (především při nízkých rychlostech) představuje hrozbu pro chodce a cyklisty.

Předmětné nařízení definuje hlukové limity pro nová vozidla a způsob měření hluku z motoru vozidla. Limity a způsob měření jsou součástí typového schvalování nových vozidel (a tedy s tím spojené směrnice 2007/46/ES). Do českého právního řádu byly implementovány skrze zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla a vyhlášku č. 341/2014 Sb.

### **I.1.3 Odpovědnost provozovatelů a vlastníků za provoz silničního vozidla**

Odpovědnost za provoz vozidla je poměrně široký pojem, který v sobě mimo jiné zahrnuje i povinnost nepoškozovat životní prostředí.

V rámci ochrany životního prostředí při provozu vozidla je nutné zmínit dva zákony, které lze považovat za pilíře problematiky. Jedná se o zákon o provozu na pozemních komunikacích a zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

<sup>21</sup> Reducing noise in the automotive industry. In: *European Commission* [online]. European Union [cit. 24.12.2018]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/noise-reduction\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/noise-reduction_en)

Jednou ze základních obecných povinností účastníků provozu na pozemních komunikacích je dle § 4 ZPPK nepoškozování životního prostředí.<sup>22,23</sup> Obecně však lze v rámci zákona o provozu na pozemních komunikacích identifikovat konkrétní ustanovení, které stipuluje povinnosti pro provozovatele vozidel, a to v návaznosti na ochranu životního prostředí, byť ta není vyjádřena přímo. Jedná se o § 10 odst. 1 písm. a) ZPPK: „*Provozovatel vozidla nesmí ... přikázat ani dovolit, aby bylo v provozu na pozemních komunikacích užito vozidlo, které nespĺňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem...*“. Zvláštní právní předpis, na který je v ustanovení odkazováno, je zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Tento předpis v § 36 odst. 1 obecně stanovuje, že na pozemních komunikacích lze provozovat pouze technicky způsobilé vozidlo. Definice technicky způsobilého vozidla je vyjádřena v § 37 odst. 1 téhož zákona, a to významovým opakem, tedy podmínkami technicky nezpůsobilého vozidla. Technicky způsobilé vozidlo je dle zákona takové, pokud zejména nepoškozuje životní prostředí nad míru stanovenou prováděcím právním předpisem. Předmětný prováděcí právní předpis by dle § 91 odst. 2 tohoto zákona mělo vydat Ministerstvo životního prostředí, přičemž by v něm mělo určit míru možného maximálního poškození životního prostředí. Žádný takový předpis ovšem neexistuje, a to z toho důvodu, že co se týče produkce emisí, ta je regulována unijními přímo použitelnými předpisy.<sup>24</sup>

Ze shora uvedeného je patrné, že jsou tyto dva zákony spolu poměrně úzce spjaty, a to zejména co se týče podmínek pro provoz technicky způsobilého vozidla na pozemních komunikacích. Je ale potřeba poznamenat, že ochrana životního prostředí, resp. povinnost jeho nepoškozování je pouze jednou z dílčích podmínek pro technickou způsobilost vozidla.

Pakliže fyzická nebo právnická osoba či fyzická osoba podnikající nespĺní některou ze shora uvedených povinností, dopustí se přestupku.

<sup>22</sup> Komentářová literatura spíše než o povinnosti hovoří o zásadě. viz KOVALČÍKOVÁ, Daniela. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 19–21, Beckovy komentáře.

<sup>23</sup> Zákon rozlišuje pojmy jako účastník provozu (mezi ně patří i řidič), provozovatel či vlastník vozidla, kdy tyto osoby nemusí nutně být také řidiči. Ovšem pro zjednodušení bude text pracovat zejména s pojmem provozovatel či vlastník vozidla a povinnostmi, které tyto osoby mají.

<sup>24</sup> Viz kapitola I.1.1.



Zákon o provozu na pozemních komunikacích přitom specificky rozlišuje mezi provozovatelem vozidla a dalšími osobami. Provozovatel vozidla se jako specifický subjekt může dopustit přestupku nedodržením některé z povinností uvedené v § 10 ZPPK, tj. také zejména provozem technicky nezpůsobilého vozidla k provozu (viz § 125f odst. 1 ZPPK). Za tento přestupek může být podle § 125f odst. 4 ZPPK uložena pokuta, ale pouze do výše deseti tis. Kč.

Další osoby, jež se mohou dopustit přestupků, jsou fyzické osoby, právnické osoby a fyzické osoby podnikající. Co se týče fyzických osob, potom konkrétní skutkové podstaty přestupků lze nalézt v § 125c a násl. ZPPK. Fyzická osoba se dopustí přestupku, pakliže provozuje vozidlo: „...*keré je technicky nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích, tak závažným způsobem, že bezprostředně ohrožuje ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích.*“ I když se toto ustanovení jeví jako bezproblémové a vhodné k ochraně životního prostředí, lze mít za to, že není. Jak již bylo uvedeno výše, jedním z pilířů technické způsobilosti vozidla k provozu je i nepoškozování životního prostředí. Předmětné ustanovení připouje k poškozování životního prostředí (ve formě technické nezpůsobilosti vozidla) ještě závažnost a bezprostřednost ohrožení. Zákon dále nerozvádí, co znamená, že vozidlo *závažně a bezprostředně* ohrožuje účastníky provozu. Konkrétně si lze např. představit únik provozních kapalin na vozovku nebo přílišnou dýmivost. Lze předmětné ustanovení aplikovat i na situace, kdy by vozidlo produkovalo emise skleníkových plynů a dalších znečišťujících látek nad stanovenou mezní hodnotu? Nadprodukce znečišťujících látek a skleníkových plynů by sama o sobě znamenala technickou nezpůsobilost vozidla. Ale např. v případě nadměrné produkce NO<sub>x</sub>, což jsou plyny vlastnostmi bezbarvé a bez zápachu, by na první pohled nebylo zřejmé, že je vozidlo technicky nezpůsobilé. Zároveň je možné i polemizovat, do jaké míry by tato nadprodukce závažně a bezprostředně ohrožovala účastníky provozu. Lze mít za to, že fyzická osoba řídící takovéto vozidlo, byť technicky nezpůsobilé k provozu dle § 10 ZPPK a § 37 odst. 1 PozKomPod, se nedopustí přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 ZPPK, protože není možné dokázat bezprostřednost a závažnost ohrožení v případě nadměrné produkce neviditelných výfukových plynů za provozu vozidla. I když by osoba provozující technicky nezpůsobilé vozidlo

nemusela být potrestána dle zákona o provozu na pozemních komunikacích, a to z důvodu fakticky omezené aplikace § 125c tohoto zákona (kvůli podmínce závažnosti a bezprostřednosti ohrožení), potom by jistě neunikla trestnosti za provoz technicky nezpůsobilého vozidla dle zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Pokud by, ale nastala situace úniku provozních kapalin nebo jiného viditelného úniku znečišťujících látek, potom by mohla být fyzická osoba podle § 125c odst. 5 písm. d) ZPPK sankcionována peněžitou sankcí ve výši od pěti tis. Kč do deseti tis. Kč. Obdobné sankční ustanovení se aplikuje také na právnické osoby a fyzické osoby podnikající (viz § 125d odst. 1 písm. a) ZPKK). Za tento přestupek jim lze dle § 125d odst. 2 ZPPK udělit sankci až do výše sto tis. Kč. Zde je možné pozorovat určitý nepoměr, kdy těmto osobám pouze „může“ být udělena pokuta, kdežto fyzickým osobám „musí“ být udělena pokuta, a to nejméně ve výši spodní hranice. Povinnost provozu technicky způsobilého vozidla dle zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla je postulována jak pro fyzické osoby v § 83 odst. 1 písm. l), tak pro právnické osoby a fyzické osoby podnikající v § 83a odst. 2 písm. b) předmětného zákona. Za porušení této povinnosti hrozí peněžitá sankce fyzickým osobám, právnickým osobám a fyzickým osobám podnikajícím až do výše padesáti tis. Kč (viz § 83 odst. 2 písm. c) a § 83a odst. 10 písm. d) PozKomPod).

Lze shrnout, že žádný z těchto předpisů není a priori zákonem, který by se primárně vztahoval k ochraně životního prostředí. Cílem předmětných zákonů je stanovení pravidel pro provoz na pozemních komunikacích, čímž se mají v prvé řadě chránit lidské životy a majetek a až jako další (druhotný) zájem je možné pozorovat nepoškozování životního prostředí.

### 1.1.3.1 Odstranění DPF

Konkrétní příklad odpovědnosti provozovatele vozidla z pohledu ochrany ovzduší, který vychází z praxe, je odpovědnost při odstranění filtru pevných částic z výfukové soustavy vozidla. Na tento problém bude nahlíženo z více stran. Bude popsána odpovědnost provozovatele vozidla, který si odstraní či nechal odstranit filtr pevných částic, dále bude popsána odpovědnost mechanika, který předmětný filtr odstraní a možný způsob kontroly technického stavu vozidla.

Filtr pevných částic je zařízení ve výfukovém potrubí, které zachytává velmi jemné částice, které vzniknou nedokonalým spalováním uvnitř motoru. Výrobci do vozidel montují tyto filtry, aby splnili emisní normy EURO 5 a výše. Problém s těmito filtry, alespoň u starších modelů, býval v délce životnosti a s tím spojené nákladné výměny, kdy se částka za nový filtr pohybovala v řádech desetitisíců korun a výše. Provozovatelé vozidel si v minulosti také stěžovali, že starší filtry snižují výkon motoru a při funkci aktivní regenerace filtru stoupla spotřeba paliva. Z těchto a dalších důvodů, přistoupilo mnoho provozovatelů a vlastníků vozidel k odstranění filtru pevných částic ze svého vozidla. Nastává tak otázka, kterou povinnost z pohledu ochrany ovzduší a provozu vozidla provozovatel tímto odstraněním porušil. Obecně lze říci, že provozovatel či vlastník vozidla nese odpovědnost za provoz vozidla. S tím souvisí i povinnost provozovat vozidlo v technicky způsobilém stavu, což zároveň znamená, že by provoz neměl poškozovat životní prostředí (v tomto případě ovzduší) nad stanovenou míru. Míra znečištění je pro vozidla stanovena emisními normami EURO 5 a EURO 6. Pokud tedy provozovatel vozidla odmontuje filtr pevných částic, potom je velice pravděpodobné, že předmětné vozidlo nebude plnit emisní normy, a tedy provozovatel bude provozovat vozidlo, které není technicky způsobilé k provozu na pozemních komunikacích, za což mu dle § 83 odst. 1 písm. l) ve spojení s odst. 2 písm. c) PozKomPod hrozí pokuta až do výše padesáti tis. Kč.

Odstranění DPF je změna na vozidle, která může znamenat technickou nezpůsobilost k provozu. V případě, že si provozovatel či vlastník vozidla chce nechat odstranit filtr, musí mu být písemně oznámeno servisem, který má tuto změnu provést, že tímto úkonem bude auto technicky nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích (viz § 37 odst. 2 PozKomPod). Za nesplnění oznamovací povinnosti hrozí servisu nebo mechanikovi jako podnikateli podle § 83a odst. 2 písm. a) PozKomPod sankce až do výše pětiset tis. Kč. Pokud servis písemně oznámil poučení a zákazník stále trval na odmontování filtru, potom autoservis nenese žádnou odpovědnost za provoz vozidla bez filtru pevných částic. Autoservis nemá ohlašovací povinnost vozidel s odstraněným filtrem pevných částic, což provozovateli vozidla tzv. „hraje do karet“, protože se na jeho stav vozidla přijde

až v okamžiku emisního měření ve stanici měření emisí.<sup>25</sup> Dle důvodové zprávy má toto ustanovení chránit spíše provozovatele, kteří by nevěděli, že zásah do vozidla (např. odstranění DPF) způsobí technickou nezpůsobilost vozidla.<sup>26</sup> Ovšem lze mít za to, že většina provozovatelů si chce nechat odstranit DPF záměrně. Je možné tedy polemizovat, zda by se provozovatelé servisů měli takto lehce zprostit odpovědnosti za uvedení stavu vozidla do rozporu se zákonem. Odstraněním DPF tak vlastně dopomohli k naplnění skutkové podstaty provozu vozidla technicky nezpůsobilého dle zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Správní právo nezná pojem účastenství tak, jak jej zná trestní právo<sup>27</sup>, což znamená, že provozovatelé servisů, kteří svým jednáním způsobí technickou nezpůsobilost vozidla a písemně to oznámí provozovateli vozidla, jsou zproštěni jakékoliv odpovědnosti za své jednání v této věci. Pokud by zákonodárce zvolil jiný přístup k dané věci, tj. sankcionoval i provozovatele servisů za změnu technického stavu vozidla, která porušuje unijní předpisy, potom by provozovatelé vozidel měli ztíženou situaci při odstraňování DPF.

Na českých silnicích jezdí poměrně velké množství vozidel, které mají vyjmutý filtr pevných částic. S tímto nešvarem bojuje Policie ČR, a to za pomoci specifického nástroje – silniční technické kontroly. Policie tak může zkontrolovat technický stav vozidla na místě dle § 6a odst. 1 ZPPK, přičemž při kontrole bude postupovat zejména dle vyhlášky č. 82/2012 Sb., o provádění kontrol technického stavu vozidel a jízdních souprav v provozu na pozemních komunikacích. Jednou z položek nutného vybavení mobilní kontrolní jednotky jsou i přístroje pro měření emisí.<sup>28</sup> Jako zajímavost lze uvést i to, že pakliže nebude mít policie při silniční technické kontrole na místě mobilní kontrolní jednotku, je řidič povinen zajet do stanice měření emisí, ale nejvýše ve vzdálenosti šestnácti km (osm km tam a osm km zpět

<sup>25</sup> U vozidla, které se poprvé zapsalo do registru vozidel, se emise kontrolují po čtyřech letech provozu a poté co dva roky, jak vyplývá z § 40 odst. 1 písm. a) PozKomPod.

<sup>26</sup> K bodům 48 a 67. Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 683/0, část č. 1/10. Novela z. o provozu vozidel na poz. Komunikacích – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit 10. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=683 & CT1=0>

<sup>27</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014-22. Tento judikát lze aplikovat i za současné přestupkové právní úpravy.

<sup>28</sup> § 2b odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 82/2012 Sb.

od místa kontroly).<sup>29</sup> Pakliže by se při kontrole zjistilo, že vozidlo nepříznivě působí na životní prostředí, potom policie zadrží osvědčení o registraci vozidla.<sup>30</sup> I když se toto ustanovení jeví jako prospěšné, je stále poměrně nízké množství realizovaných technických silničních prohlídek. V Praze již několik takovýchto prohlídek proběhlo, ale lze mít za to, že je tento nástroj nedostatečně využíván.<sup>31</sup> Pokud existuje zájem na čistším lokálním ovzduším, potom by se tyto prohlídky měly konat častěji a na více místech zároveň.

Lze shrnout, že hlavní odpovědnost za odstranění filtru pevných částic nese provozovatel vozidla. Dílčí odpovědnost má i servis či mechanik jako podnikatel, a to v případě, že písemně neoznámil provozovateli či vlastníkovi, že odstranění filtru způsobí technickou nezpůsobilost vozidla. Zároveň však bylo ukázáno, že existuje nástroj – silniční technická prohlídka v zákoně č. 361/2000 Sb., který by mohl dopomoci ke zlepšení lokálního ovzduší, a to zejména ve městech, kde jezdí velké množství vozidel bez filtrů pevných částic.

#### 1.1.4 Odpovědnost výrobců vozidel

Základní povinností každého výrobce vozidel, který je chce na českém trhu prodávat, je schválení typu vozidla Ministerstvem dopravy. Tato povinnost je zakotvena v § 15 PozKomPod, byť je formulována obecněji. Silniční vozidla, kterým nebyla schválena technická způsobilost, nelze uvádět na trh. Toto obecné ustanovení je dále rozvedeno v následujících paragrafech. Aby bylo vozidlo schváleno, je nutné, aby odpovídalo technické dokumentaci, a hlavně splňovalo technické požadavky vyplývající z unijních předpisů týkající se zejména životního prostředí.<sup>32</sup> Povinnost výrobce tkví v tom, aby vozidlo, které si chce nechat schválit, splňovalo technické parametry, které sám oficiálně uvádí. Delikttní jednání tkví v tom, že osoba uvede na trh silniční vozidlo, jehož technická způsobilost nebyla schválena (to může znamenat i to, že vozidlo neodpovídá deklarovaným skutečným

<sup>29</sup> § 6a odst. 2 písm. a) ZPPK.

<sup>30</sup> § 6b odst. 1 ZPPK.

<sup>31</sup> Hlavní město spolupracuje s policií. Kontroly se zaměřily na emise a filtry pevných částic. In: *Praha.eu: portál hlavního města Prahy* [online]. Magistrát hlavního města Prahy 2017 [cit 8. 3. 2019]. Dostupné z: [http://www.praha.eu/jnp/cz/o\\_meste/magistrat/tiskovy\\_servis/tiskove\\_zpravy/hlavni\\_mesto\\_spolupracuje\\_s\\_policiu.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/hlavni_mesto_spolupracuje_s_policiu.html)

<sup>32</sup> § 16 odst. 4 písm. a) PozKomPod.

v technické dokumentaci).<sup>33</sup> Za porušení této povinnosti hrozí peněžitá sankce až do výše deseti mil Kč.<sup>34</sup> Zákon ovšem umožňuje postihnout případného delikventa přísněji, a to, pokud byl tento přestupek spáchán hromadným uváděním silničních vozidel na trh. Potom lze takovému subjektu uložit pekuniární sankci až do výše padesáti mil Kč.<sup>35</sup>

#### 1.1.4.1 Dieselgate

Druhou polovinou roku 2015 otřásl skandál Dieselgate, který se týkal vozidel koncernu Volkswagen a specializovaného softwaru (tzv. odpojovacího zařízení), který tato vozidla obsahovala a jehož účelem bylo rozpoznat, zda je vozidlo testováno v laboratorních podmínkách a podle toho upravit vnitřní nastavení vozidel s dieselovými motory EA 189, což mělo za následek především snížení emisí oxidů dusíku, a tím splnění emisních limitů.

Z pohledu českého práva a zejména relevantních právních předpisů je tato kauza zajímavá svým přesahem do dopravního práva a práva životního prostředí. Na tuto kauzu lze aplikovat shora uvedené předpisy. Zejména je zajímavá otázka správní odpovědnosti za vozidlo neplnící emisní limity, tedy kdo je za takovéto vozidlo odpovědný? Odpovědnost je nejprve třeba začít hledat u provozovatele vozidla. Pokud ovšem vycházíme z premisy, že koncern v kauze Dieselgate vše utajoval, potom běžný provozovatel vozidla nemohl nic tušit, tedy za stálé porušování emisních limitů nelze činit odpovědného běžného provozovatele či vlastníka automobilu. Zároveň není možné shledat odpovědné kontrolní techniky stanic měření emisí, a to z důvodu, že emise oxidů dusíku se během těchto kontrol neměří. Jediné nezávislé kontrolní stanoviště, které měří mimo jiné i oxidy dusíku, je homologační zkušebna, která provádí typová schvalování nových vozidel. Ovšem v těchto případech se uplatnilo odpojovací zařízení, které zkreslilo výsledky měření, a tedy ani tyto subjekty nemohly o nadprodukcii emisí vědět.

Jediná osoba, která se jeví jako odpovědná za protiprávní stav, je výrobce automobilů. Aby výrobce mohl v České republice uvést určitý typ vozidla na trh, je dle § 15 PozKomPod, potřeba, aby u tohoto vozidla byla schválena jeho technická způsobilost. Součástí této technické způsobilosti je i splnění

<sup>33</sup> § 83a odst. 1 písm. l) PozKomPod.

<sup>34</sup> § 83a odst. 10 PozKomPod.

<sup>35</sup> § 83a odst. 11 PozKomPod.

požadavků na životní prostředí (jedná se tedy především o splnění mezních hodnot emisí dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 a násl.).<sup>36</sup> Pakliže právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající nedostojí povinnosti uvedené v § 15 PozKomPod, tedy uvede na trh taková vozidla nebo část vozidla, jejichž technická způsobilost nebyla schválena, potom jí hrozí peněžitá sankce až ve výši deseti mil Kč.<sup>37</sup> Na první pohled se tato sankce zdá vysoká, ale vzhledem k počtu nově registrovaných automobilů v České republice, se částka jeví nepřiměřeně nízká.<sup>38</sup> Na subjekty účastnící se kauzy Dieselgate by se ovšem mohla uplatnit přísnější sankce, kterou je možné uložit za hromadné uvádění vozidel na trh. Peněžitá sankce, která se může udělit, je omezena horní hranicí padesáti mil Kč.<sup>39</sup> Na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, byl dne 15. 1. 2018 zaslán Ministerstvu dopravy dotaz týkající se kauzy Dieselgate a možného porušení § 15 PozKomPod. Ministerstvo bylo dotázáno, zda zahájilo správní řízení o přestupku v této věci. Dle vyjádření ministerstva byl aplikován § 28 odst. 1 písm. q) PozKomPod. Dle tohoto ustanovení má výrobce povinnost oznámit zjištění, že jím uvedená vozidla na trh představují nebezpečí pro životní prostředí a sám má tyto nedostatky odstranit. V případě, že by výrobce nesplnil či neodstranil problém, dopustí se přestupku dle § 83a odst. 1 písm. p) předmětného zákona. Za tento přestupek může být výrobcu udělena peněžitá sankce až do výše pěti mil Kč.<sup>40</sup>

Další porušení správní odpovědnosti lze spatřit v jednání výrobců vozidel, které tkvělo v uvádění odlišných oficiálních hodnot produkce znečišťujících látek, než které byly regulací povoleny. Toto jednání by bylo možné označit za klamání spotřebitele dle § 5 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Za tuto praktiku lze povinný subjekt pokutovat až do výše pěti mil Kč.<sup>41</sup> Příslušným orgánem pro tuto záležitost je dle § 23 odst. 1 zákona

<sup>36</sup> § 16 odst. 2 písm. a) bod 2 PozKomPod.

<sup>37</sup> § 83a odst. 1 písm. l) ve spojení s odst. 10 písm. a) PozKomPod.

<sup>38</sup> V roce 2017 bylo nově registrováno 290 993 osobních vozidel a lehkých užitkových vozů (na tyto segmenty se vztahuje Nařízení EURO 5 a EURO 6). Komentář ke statistice vozidel registrovaných v ČR v roce 2017. In: *Svaž dovozců automobilů* [online]. SDA/CIA [cit. 4. 2. 2019]. Dostupné z: [http://portal.sda-cia.cz/clanky/download/2018\\_01\\_tiskovka-2017-12.pdf](http://portal.sda-cia.cz/clanky/download/2018_01_tiskovka-2017-12.pdf)

<sup>39</sup> § 83a odst. 11 PozKomPod.

<sup>40</sup> § 83a odst. 10 písm. b) PozKomPod.

<sup>41</sup> § 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 14 písm. d) zákona č. 634/1992 Sb.

o ochraně spotřebitele, Česká obchodní inspekce. Ovšem pokud správní orgán nezahájil správní řízení o přestupku, potom z dnešního pohledu je již pozdě, jelikož kauza Dieseltgate a veškeré informace o ní se veřejnost dozvěděla v roce 2015 a dle § 30 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je promlčecí doba tříletá.

Co se týče správní odpovědnosti za kauzu Dieseltgate, potom lze určit výrobce jako primárně povinné subjekty. Dnes už však lze konstatovat, že lhůta, kdy mohly správní orgány zahájit správní řízení v této věci se subjekty, které porušily zákonné povinnosti, uplynula marně. Obecně lze říci, že kauza ukázala, že proces typového schvalování a následná emisní kontrola vozidel je v Evropské unii nedostatečná, což lze dokázat i na přístupu regulačních autorit v USA a v EU<sup>42</sup>, kdy v USA byl koncern VW nucen uzavřít dohodu o narovnání s částkou 4,3 miliardy dolarů a zároveň se zavázal investovat dalších dvacet miliard dolarů do rozvoje infrastruktury pro alternativní paliva a zlepšování kvality ovzduší.<sup>43</sup> V EU žádné takovéto sankce ani opatření nebyly uděleny, přičemž výsledkem celé kauzy je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES. Toto nařízení by mělo přinést přísnější dozor v oblasti typového schvalování a od 1. září 2020 nahrazuje směrnici 2007/46/ES.<sup>44</sup>

### I.1.5 Odpovědnost provozovatelů stanic měření emisí

Další skupinou subjektů, kterým zákon o podmínkách provozu ve značné míře reguluje činnost a podmínky výkonu činnosti, jsou stanice technické

<sup>42</sup> EWING, Jack. *Faster, higher, farther: the Volkswagen scandal*. New York: W.W. Norton & Company, 2017, s. 162–163.

<sup>43</sup> Více k tomuto tématu viz U.S. indicts six as Volkswagen agrees to \$4.3 billion diesel settlement. In: *Reuters* [online]. 2019 Reuters [cit. 4. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-volkswagen-emissions-epa-idUSKBN14V1T0>

<sup>44</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla.



kontroly<sup>45</sup> a stanice měření emisí.<sup>46</sup> Tyto subjekty jsou určitým způsobem spojeny s ochranou životního prostředí, byť nepřímou. Ochranu životního prostředí lze pozorovat zejména při činnosti měření emisí ve stanicích měření emisí. Samotný postup při měření, nezbytná technologie atd. jsou vyjádřeny ve vyhlášce č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel.

Pakliže se zaměříme na povinnosti spjaté s měřením emisí, lze je rozdělit do dvou skupin, a to podle subjektů. Do první skupiny subjektů patří zejména fyzické osoby, které provádějí měření emisí. Jedná se o kontrolní techniky. Do druhé skupiny patří provozovatelé stanic měření emisí.

Zákon č. 193/2018 Sb., který novelizoval zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, nahradil kategorii emisních mechaniků za kontrolní techniky, kteří jsou spjati se stanicemi technické kontroly. Konkrétní povinnosti výkonu činnosti techniků u stanic technické kontroly a stanic měření emisí jsou stejné a jsou definovány zejména v § 61a PozKomPod, přičemž předpokladem pro výkon této profese je platné profesní osvědčení kontrolního technika<sup>47</sup>. Dle § 61 odst. 1 písm. a) má kontrolní technik povinnost provádět prohlídky takovým způsobem, aby byly rozsahem a v souladu s podmínkami pro hodnocení technických prohlídek. Další povinnost tkví v informování osoby, která vozidlo přistavila, o všech zjištěných závadách<sup>48</sup> a během samotné prohlídky vyznačovat zjištěné závady a poznatky do informačního systému technických prohlídek.<sup>49</sup> Druhá skupina subjektů, jež má určité povinnosti, je skupina, kterou tvoří provozovatelé stanic měření emisí. Provozovatel má řadu povinností, mezi které patří zejména: provoz stanice v souladu s povolením k provozu; zajistit, aby měření prováděly osoby s platným profesním osvědčením; zajistit potřebné zařízení vybavení pro měření; zajistit, aby byla měření prováděna řádně a v souladu se stanoveným způsobem a aby nebyli technici motivováni zkrášlovat či uvádět odlišné výsledky měření do protokolu.<sup>50</sup> Povinnosti kontrolních techniků a provozovatelů stanic měření emisí spolu tvoří celek, který by měl svým způsobem

<sup>45</sup> § 54 a násl. PozKomPod.

<sup>46</sup> § 63 a násl. PozKomPod.

<sup>47</sup> § 60 a násl. ve spojení s § 64 písm. b) PozKomPod.

<sup>48</sup> § 61a odst. 1 písm. c) PozKomPod.

<sup>49</sup> § 61a odst. 1 písm. b) PozKomPod.

<sup>50</sup> § 64 PozKomPod.

chránit životní prostředí, a to pomocí důkladných prohlídek a testování při měření emisí.

Peněžité sankce, jež může být uložena kontrolnímu technikovi za porušení povinností, může dosáhnout výše padesáti tis. Kč<sup>51</sup>. Pokud by ovšem kontrolní technik neprovedl řádně kontrolu a z tohoto jednání měl navíc majetkový prospěch, potom by se dopustil závažnějšího deliktu<sup>52</sup> a hrozila by mu peněžité sankce až do výše pětiset tis. Kč.<sup>53</sup> Peněžité sankce, jež hrozí provozovateli stanic měření emisí, jsou odstupňovány dle závažnosti deliktovního jednání. Sankce až do výše padesáti tis. Kč<sup>54</sup> může být uložena zejména za nepředání údajů do informačního systému.<sup>55</sup> Sankce až do výše pětiset tis. Kč<sup>56</sup> může být uložena zejména za nezajištění řádného seřízení a dostatečného přístrojového vybavení k měření.<sup>57</sup> Nejvyšší peněžité sankce může být udělena až ve výši pěti mil Kč<sup>58</sup>, a to v případě, že provozovatel zejména nezajistil provádění řádného měření, které je souladné se stanoveným způsobem.<sup>59</sup> Z uvedeného je patrné, že kategorie přestupků jsou do určité míry shodné jak pro kontrolní techniky, tak pro provozovatele stanic měření emisí. Lze mít za to, že zákonodárce chtěl zajistit, aby byly důsledně dodržovány povinnosti stanovené zákonem. K dodržování povinností by mělo dopomoci i důkladnější zaznamenávání vozidel do informačních systémů.

I když ochrana životního prostředí není primárním cílem emisní kontroly, je jedním z nástrojů, kterým lze zlepšit kvalitu lokálního ovzduší, a to zejména neschválením technické způsobilosti vozidlům s odstraněným filtrem pevných částic.

51 § 83 odst. 2 písm. c) PozKomPod.

52 § 83 odst. 1 písm. u) PozKomPod.

53 § 83 odst. 2 písm. b) PozKomPod.

54 § 83a odst. 10 písm. d) PozKomPod.

55 § 83a odst. 4 písm. a) PozKomPod b.

56 § 83a odst. 10 písm. c) PozKomPod.

57 § 83a odst. 4 písm. e) a písm. f) PozKomPod.

58 § 83a odst. 10 písm. b) PozKomPod.

59 § 83a odst. 4 písm. g) PozKomPod.

## I.1.6 Dílčí závěry

Většina z výše popsané regulace má formu přímo aplikovatelných unijních nařízení, což je způsobeno potřebou dodržovat jednotná pravidla ve všech členských státech. Výhodou této formy regulace jsou jednotná pravidla pro celou EU a efektivnější obchodování, což je výhodné pro vnitřní trh. Další výhodou je absence nutnosti transpozice do právního řádu, což má benefit v tom, že členský stát nemusí vytvářet či měnit stávající národní legislativu a vyhne se tak možnému nesplnění povinností. Na druhou stranu tato společná pravidla nemusí vyhovovat, z různých důvodů, všem dotčeným subjektům. Stále však ještě existuje regulace, kterou si musí členské státy transponovat samy, jedná se o mobilní klimatizační systémy a rámcovou směrnici o typovém schvalování.

Veškerá výše uvedená regulace se pojí s typovým schvalováním nových vozidel. Aby mohlo být nové vozidlo uvedeno na trh, musí z pohledu unijního práva splňovat emisní limity pro skleníkové plyny (produkované během spalování v motoru a jako chladivo pro klimatizační jednotky) a pro znečišťující látky a také hlukové limity. Shora uvedené předpisy mají nejužší vazbu na ochranu životního prostředí. Ovšem vedle těchto předpisů se na vozidla vztahují i mezinárodní úmluvy, které regulují bezpečnostně-technologické prvky vozidel. Lze shrnout, že výrobci vozidel jsou v postavení, kdy jejich výrobky musí splňovat celou škálu regulatorních povinností a zároveň musí čelit tlaku na zvyšování ochrany životního prostředí.

V rámci této kapitoly byly také identifikovány odpovědnostní subjekty, jež mají povinnosti spjaté s provozem vozidla a ochranou životního prostředí. Jedná se o provozovatele či vlastníka vozidla, a to v případě, že provozuje vozidlo, které je technicky nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích podle zákona o provozu na pozemních komunikacích a zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Dále se jedná o výrobce vozidel, který deklaruje odlišné technické specifikace vozidla, než vozidlo doopravdy má, což je v rozporu s uděleným oprávněním k uvádění vozidel na trh. Odpovědný může být i provozovatel stanice měření emisí a kontrolní technik, který neprovedl řádnou a důkladnou prohlídku vozidla při emisní kontrole ve stanici měření emisí. Poslední odpovědná osoba je provozovatel servisu, který písemně neoznámil, že zásah do vozidla, který si zákazník

vyžádal (odstranění filtru pevných částic), způsobí technickou nezpůsobilost vozidla. Za porušení těchto povinností hrozí zejména peněžité sankce.

Kapitola se věnovala i dvěma praktickým situacím, a to konkrétně odpovědnosti osob při kauze Dieseldgate a odpovědnosti za odstranění filtru pevných částic. Co se týče kauzy Dieseldgate byla jednoznačně porušena zákonná povinnost některými výrobci vozidel. Ovšem v České republice nebyl žádný výrobce sankcionován, a to z důvodu jejich snahy o odstranění závad na vozidlech, a to v souladu se zákonem o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Lze předpokládat, že relevantní výrobci již nebudou správněprávně postiženi, jelikož promlčecí lhůta již uplynula a žádný veřejný subjekt s nimi správní řízení nezahájil.

Odpovědnost za provoz vozidla s odstraněným filtrem pevných částic je na straně provozovatele vozidla, který si ho nechal odstranit. Zároveň podnikatelský subjekt (mechanik či servis), který filtr odstranil a písemně neoznámil nezpůsobilost vozidla, je za toto pochybení odpovědný. Co se týče kontroly vozidla, potom má kontrolní technik/provozovatel stanice měření emisí povinnost důkladně a dle zákona prověřit kontrolovaný vůz. Řádným postupem by tak měl kontrolní technik dojít k závěru, zda si majitel kontrolovaného vozu nechal filtr odmontovat či nikoliv a vyhotovit o tom protokol spolu s odesláním údajů do informačního systému stanic technické kontroly. Vozidlo s odstraněným filtrem pevných částic je technicky nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích.

## I.2 Automobilová doprava a koncepční nástroje na ochranu kvality ovzduší

Jak již bylo řečeno výše, doprava značným způsobem přispívá ke zhoršení kvality ovzduší a představuje tak značný problém nejen pro lidské zdraví, ale celkově pro životní prostředí. Tento problém se nejvíce projevuje zejména ve větších městech, kde je vysoká koncentrace automobilové dopravy. Zatímco předchozí kapitola se věnovala technickým požadavkům na vozidla, a tím byla zacílena na regulaci emisí vypouštěných automobily coby mobilními zdroji znečištění, tato kapitola je věnována koncepčním nástrojům, zacíleným na snižování celkové úrovně znečištění v konkrétních oblastech, v nichž regulace pomocí technických požadavků na mobilní zdroje znečištění nedostačuje kvůli velké koncentraci těchto zdrojů. Koncepční nástroje směřují zpravidla k ochraně kvality vnějšího ovzduší v oblastech, které jsou buď již nadměrně zatíženy znečištěním a celková kvalita ovzduší v nich není vyhovující, ale není vyloučeno, že se může jednat i o oblasti, kde kvalita vnějšího ovzduší je dobrá až mnohdy nadprůměrná a přitom zájmem společnosti je tento stav uchovat či ještě zlepšit. Hlavním posláním koncepčních nástrojů směřujících k regulaci dopravy je prevence spočívající v předcházení nadměrného znečištění a případného poškození životního prostředí a zdraví člověka. Obecně je jejich primárním cílem ochrana životního prostředí v rámcově stanovené oblasti, pro kterou jsou současně určeny prostředky, kterými má být tohoto cíle dosaženo. V každé konkrétní koncepci by pak měly být vytyčeny jasné cíle, jichž má být dosaženo, případné priority a rovněž způsoby, jakými lze dospět k naplnění vytyčených cílů.<sup>60</sup> Není vyloučeno, aby koncepce vymezovala konkrétní nástroje, jaké mají být použity k realizaci vytyčených cílů, nicméně ty mohou být vymezeny v prováděcích dokumentech (často nazývaných obecně „akční plány“), které předmětné koncepční nástroje případně konkretizují.

Základním koncepčním nástrojem, majícím zásadní vliv na dopravu a míru znečištění z ní pocházejícího, je politika územního rozvoje a jednotlivé stupně územně plánovací dokumentace. Územní plánování stanoví základní

<sup>60</sup> RADECKI, Wojciech. In: DIENSTBIER, Filip (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 73.

rámec využití území včetně dopravních komunikací. Vzhledem k tomu však, že této problematice je věnovány samostatné kapitoly (viz II.2–II.3), pozornost v této kapitole bude věnována především koncepčním nástrojům v režimu právní úpravy na ochranu ovzduší. Jedná se o:

- Národní program snižování emisí,
- programy ke zlepšování kvality ovzduší,
- akční plány.

Cílem této kapitoly je zjistit, zda a jakým způsobem se uvedené koncepční nástroje dotýkají automobilové dopravy, jaké mají postavení v systému právní regulace na ochranu ovzduší, jak je vymezen jejich obsah a rozsah, v jaké právní formě jsou vydávány, zda veřejnost může participovat na jejich tvorbě a v posledním řadě, zda jsou soudně přezkoumatelné.

## 1.2.1 Národní program snižování emisí

Národní programy snižování emisí upravovala Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší. Směrnice stanovila národní emisní stropy pro SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, VOC a NH<sub>3</sub> jako nejvyšší množství znečišťující látky vyjádřené v kilotunách, které může být emitováno během daného kalendářního roku na území ČR. Tato směrnice byla revidována s cílem stanovit emisní stropy pro období let 2020 a 2030 a rozšířit sledované polutanty. S účinkem od 1. července 2018 byla směrnice 2001/81/ES zrušena a nahradila ji směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší. Cíl nové unijní úpravy vyplývá ze samotného názvu směrnice a v souladu s ním by ČR měla oproti hodnotám roku 2005 zredukovat emise NO<sub>x</sub> o 35 % a od roku 2030 o 64 % a dále i emise těkavých organických látek o 18 % a od roku 2030 o 50 %.

Národní program snižování emisí ČR je strategický dokument, který určuje postup státu při snižování množství vybraných znečišťujících látek vypouštěných do ovzduší. Mezi tyto látky kromě výše uvedených z hlediska dopravy nejvýznamnějších oxidů dusíku a těkavých organických látek patří i oxid siřičitý, amoniak, a prachové částice. V současné době je uvedený program předmětem aktualizace, jež souvisí zejména s nutností zajistit

splnění národních závazků ke snížení emisí stanovených k roku 2025 a 2030. Prognóza vývoje množství emisí znečišťujících látek neukazuje, že by ke splnění závazků ČR mohla dojít bez zavedení dalších opatření po roce 2020. Navržení takových dodatečných opatření je hlavním cílem současné aktualizace Národního programu snižování emisí ČR.<sup>61</sup>

Nová unijní právní úprava vyvolala nutnost změn českého zákona o ovzduší, do nějž byla na základě novely č. 172/2018 Sb. vložena nová Příloha č. 12. V této příloze jsou stanoveny požadavky na obsah Národního programu snižování emisí ČR. Vzhledem k tomu, že požadované redukce se vztahují až na jisté výjimky (např. emise z letadel a z námořní dopravy) na antropogenní zdroje, lze konstatovat, že předmětná regulace se mimo jiné vztahuje i na emise z automobilové dopravy. Mezi opatřeními, jež musí národní program snižování emisí obsahovat, je právě stanovení emisních stropů<sup>62</sup> pro skupiny mobilních zdrojů.

Národní program snižování emisí považuje dopravu za nejvýznamnější sektor z hlediska emisí prekurzorů troposférického ozonu ( $\text{NO}_x$  a VOC). Jak vyplývá z analytické části programu, počet osobních i nákladních vozidel průběžně roste, mírně se zlepšuje kvalita vozového parku. Průměrné stáří vozového parku však stále nedosahuje hodnot srovnatelných s vyspělými státy EU, zejména v případě osobních vozidel. Průměrné stáří osobních vozidel činilo ve druhém čtvrtletí roku 2018 14,5 roku. Průměrné stáří nákladních vozidel činilo ve druhém čtvrtletí roku 2018 přibližně 16,7 roku. V evropském kontextu je v roce 2016 odhadované průměrné stáří osobního automobilu 11 let a nákladního automobilu 12 let. Růstu počtu vozidel pak odpovídá i růst spotřeby pohonných hmot, zejména nafty. Sektor „silniční doprava“ představuje v současné době cca 32 % celkových emisí oxidů dusíku, cca 6 % celkových emisí VOC, cca 8 % celkových emisí primárních částic  $\text{PM}_{10}$ , cca 7 % celkových emisí primárních částic  $\text{PM}_{2,5}$ .<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Ministerstvo životního prostředí zahajuje veřejnou konzultaci k aktualizaci Národního programu snižování emisí. *mzp.cz* [online]. [cit. 12. 6. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/news\\_190117\\_NPSE](https://www.mzp.cz/cz/news_190117_NPSE)

<sup>62</sup> Emisním stropem se rozumí nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok.

<sup>63</sup> Aktualizace Národního programu snižování emisí České republiky 2019. Analytická část – návrh. *mzp.cz* [online]. [cit. 14. 6. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni\\_program\\_snizovani\\_emisi/\\$FILE/OOO-NPSE\\_aktualizace2018\\_analytika\\_cast-20190117.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_snizovani_emisi/$FILE/OOO-NPSE_aktualizace2018_analytika_cast-20190117.pdf)

Na základě analýzy byly jako slabé stránky sektoru doprava identifikovány:

- Rostoucí trend přepravních výkonů silniční nákladní dopravy.
- Stále nízký podíl veřejné dopravy na silniční osobní dopravě v kombinaci s celkovým nárůstem přepravních výkonů v osobní silniční dopravě.
- Rostoucí podíl motorové nafty na spotřebě pohonných hmot a celkový nárůst spotřeby motorové nafty.
- Přetrvávající vysoké průměrné stáří vozového parku v případě osobních vozidel.
- Velmi nízký podíl vozidel na alternativní pohon a hustota infrastruktury pro alternativní pohony. Vysoký podíl silniční nákladní dopravy na nákladní přepravě.
- Nedokončená silniční dopravní infrastruktura (chybějící obchvaty měst a obcí).
- Nedostatečná kapacita a propustnost železniční sítě.
- Nekoncepční rozšiřování zastavitelných ploch za účelem výstavby logistických a nákupních center vedoucí k významnějšímu nárůstu objemů automobilové dopravy.
- Nedostatečné využívání dopravně organizačních opatření k vyvedení automobilové dopravy z osídlených oblastí a ke zvýšení plynulosti dopravy.<sup>64</sup>

K opatřením, která jsou pojímána jako příležitosti ke zlepšení k naplnění národního programu, patří efektivní využití národních i evropských prostředků na urychlení dostavby silniční a železniční infrastrukturu. To je však na druhé straně zpomalováno rizikem opoždění dostavby silniční a železniční infrastruktury. Modernizace vozového parku ve veřejném sektoru včetně zvýšení podílu alternativních pohonů a s tím souvisejícího vybudování a rozvoje infrastruktury pro alternativní pohony má rovněž potenciál, jenž je však snižován rizikem nerealizace opatření na podporu multimodality. Za riziko národní program označuje rovněž i snižování výdajů z veřejných rozpočtů do dopravní obslužnosti ve veřejné dopravě a podfinancovanost silnic II. a III. třídy, která se v návaznosti na nedokončení páteřní dopravní sítě bude nadále prohlubovat se všemi dopady na kvalitu ovzduší. Navrhuje

<sup>64</sup> Ibid.



se využívání dopravně – organizačních opatření k vyvedení silniční dopravy z obydlených oblastí, ke zvýšení plynulosti silniční dopravy, k podpoře veřejné dopravy a snižování nárůstu přepravních výkonů individuální a nákladní silniční dopravy, např. prostřednictvím koncepčního přístupu v územním plánování a opatření ke zvýšení kapacity a propustnosti železniční sítě, usnadňující přesun nákladní dopravy ze silnic na železnici. Za nezbytné opatření se považuje i zpřísnění pravidelných i mobilních kontrol technického stavu vozidel, jež by mělo přispět k urychlení přirozené obnovy vozového parku.<sup>65</sup>

Národní program snižování emisí ČR odkazuje na další koncepční nástroje na unijní i národní úrovni. Aktuální dopravní politika EU, prezentovaná Bílou knihou: **Cestovní mapa k jednotnému evropskému dopravnímu prostoru**<sup>66</sup>, navrhuje za cíl snížení počtu vozidel s konvenčním pohonem v městské dopravě na polovinu v roce 2030 a na nulu v roce 2050. V navažujícím dokumentu **Společně ke konkurenceschopné a efektivní městské mobilitě**<sup>67</sup> je členským státům doporučena příprava a implementace „Udržitelných plánů městské mobility“.

Na národní úrovni je základním koncepčním nástrojem **Státní politika životního prostředí ČR 2012–2020**, jejímž cílem je právě plnění národních emisních stropů pro emise oxidu siřičitého (SO<sub>2</sub>), oxidů dusíku (NO<sub>x</sub>), těkavých organických látek (VOC), amoniaku (NH<sub>3</sub>) a jemných suspendovaných částic (PM<sub>2,5</sub>) a celkové zlepšení kvality ovzduší v místech, kde jsou překračovány imisní limity.<sup>68</sup> **Dopravní politika ČR** pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050, schválená vládou v roce 2013, navrhuje v části Snižování dopadu na veřejné zdraví a životní prostředí některá relevantní opatření, zejména minimalizaci emisí z dopravy vhodnými opatřeními na dopravní infrastrukturu a zvýšení podílu nízkoemisní nákladní dopravy. **Národní akční plán čisté mobility (NAP ČM)** byl schválen v roce 2015.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> WHITE PAPER. *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, COM(2011) 144 final.

<sup>67</sup> *Together towards competitive and resource-efficient urban mobility*. COM(2013) 913 final.

<sup>68</sup> Aktualizace Národního programu snižování emisí České republiky 2019. Analytická část – návrh. *mzp.cz* [online]. [cit. 14. 6. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni\\_program\\_snizovani\\_emisi/\\$FILE/OOO-NPSE\\_aktualizace2018\\_analyticka\\_cast-20190117.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_snizovani_emisi/$FILE/OOO-NPSE_aktualizace2018_analyticka_cast-20190117.pdf)

Vychází z evropské směrnice, která v případě elektromobility a zemního plynu (a částečně rovněž vodíku) stanoví členským státům povinnost rozvíjet příslušnou infrastrukturu dobíjecích a plnicích stanic. Cílem je snížení negativních dopadů dopravy na životní prostředí, zejména emisí látek znečišťujících ovzduší a emise skleníkových plynů. NAP ČM stanoví cíle pro rozvoj jednotlivých typů alternativních paliv/pohonů, zejm. pro silniční dopravu, a dále pro rozvoj příslušné infrastruktury plnicích/dobíjecích stanic. Formuluje také návrhy legislativních a nelegislativních opatření, která mají napomoci k naplňování těchto cílů. Při vytváření Národního akčního plánu čisté mobility byly zohledněny závěry a výstupy Memoranda o budoucnosti automobilového průmyslu v České republice a Akční plán o budoucnosti automobilového průmyslu v České republice Český automobilový průmysl 2025.<sup>69</sup>

Národní program snižování emisí reflektuje uvedené koncepční dokumenty a jimi navrhované cíle a opatření. Ačkoliv se tento program vztahuje k emisím znečišťujících látek a z toho důvodu by se dal považovat za součást regulace vztahující se na zdroje emisí, přesto Národní program snižování emisí významně podporuje dosažení standardů kvality vnějšího ovzduší, resp. dodržování imisních limitů, a tudíž přispívá zároveň i k naplňování programů ke zlepšování kvality ovzduší a implementaci směrnice 2008/50/EC o kvalitě vnějšího ovzduší (viz níže).

Národní program snižování emisí zpracovává Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s příslušnými ústředními úřady a schvaluje jej vláda. Pokud členské státy neplní národní závazky nebo existuje riziko jejich nedodržení, mají povinnost aktualizovat nástroje a opatření v něm obsažené. V souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy Ministerstvo životního prostředí nabízí široké veřejnosti možnost zapojit se se svými podněty do přípravy aktualizace tohoto dokumentu.<sup>70</sup> Zákon nestanoví formu, v jaké má být dokument přijat, a proto lze usuzovat, že jej vláda schválí svým usnesením, které není předmětem soudního přezkumu.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ministerstvo životního prostředí zahajuje veřejnou konzultaci k aktualizaci Národního programu snižování emisí. *mzp.cz* [online]. [cit. 12. 6. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/news\\_190117\\_NPSE](https://www.mzp.cz/cz/news_190117_NPSE)

## I.2.2 Akční plány a programy ke zlepšování kvality ovzduší

Právní rámec oběma těmito nástroji poskytuje směrnice 50/2008/EC o kvalitě vnějšího ovzduší, která vyžaduje, aby území každého členského státu EU bylo rozděleno na zóny a aglomerace, přičemž kvalita ovzduší se sleduje v každém takovém území. Základní požadavek vyplývající pro každý stát z unijní právní úpravy je potřeba zajistit a udržovat dobrou kvalitu ovzduší ve všech zónách a aglomeracích. Kritériem k poměrování kvality ovzduší je stanovení imisních limitů (resp. standardů kvality ovzduší) pro jednotlivé znečišťující látky v hodinových, denních a ročních průměrech. Hodnoty imisních limitů stanovených ve směrnici byly transponovány zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší a jsou obsaženy v Příloze č. 1 k tomuto zákonu.

Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úroveň znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu<sup>71</sup> a v každém případě navíc i příslušnou mez tolerance, členské státy jsou povinny zajistit, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší (resp. programy ke zlepšování kvality ovzduší dle platného OvvZ) za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV směrnice. Plány/programy kvality ovzduší musí stanovit náležitá opatření, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší. Primárně se bude jednat o opatření, která by se měla uskutečňovat průběžně ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu. Jejich cílem by mělo být snížení koncentrací znečišťujících látek v ovzduší v těch lokalitách, kde jsou překračovány mezní nebo cílové hodnoty látek v ovzduší<sup>72</sup>.

Naproti tomu krátkodobé akční plány jsou koncepční dokumenty, které se aplikují zejména v situacích, kdy v dané lokalitě hrozí, že koncentrace znečišťujících látek překročí stanovený imisní limit, ale zejména též varovnou prahovou hodnotu; tedy v situacích mimořádně znečištěného ovzduší

<sup>71</sup> Dle čl. 2 odst. 9 směrnice 2005/50/ES je „cílovou hodnotou“ úroveň stanovená za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo, pokud možno ve stanovené lhůtě.

<sup>72</sup> Pro konkrétní datum, do kterého je třeba dosáhnout mezní či cílové hodnoty, viz Příloha XI a XIV směrnice 2008/50/ES.

s možnými negativními následky na lidské zdraví i při krátkodobé expozici. Akční plány jsou tedy zvláštní koncepční nástroje, jejichž primárním účelem je dosažení okamžitého efektu snížení rizika překračování mezních limitních hodnot a omezení trvání situace, kdy dochází k překročení varovných prahových hodnot. Okamžitým uskutečňováním opatření by tak mělo dojít k postupnému snižování látek v ovzduší a postupnému návratu k limitním hodnotám.<sup>73</sup> Mohou být přijímány samostatně nebo mohou být součástí plánů kvality ovzduší.<sup>74</sup>

Krátkodobé akční plány byly do českého právního řádu zavedeny dnes již neplatným zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v posledním znění. Dnešní zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (OvzZ), krátkodobé akční plány ze svého textu vypustil a výslovně je již nadále neupravuje. Bylo zjištěno, že zákonodárce neporušil unijní právo, když do nového OvzZ neuložil ustanovení týkající se krátkodobých akčních plánů a zvolil jinou techniku regulace nadměrného znečištění ovzduší během smogových situací prostřednictvím omezujících zvláštních podmínek provozu stacionárních zdrojů. Dle současné směrnice 2008/50/ES není povinnost vytvoření krátkodobých akčních plánů jednoznačně stanovena, neboť sama směrnice ji podmiňuje naplněním různých kritérií a rozlišuje různé situace, kdy akční plány jsou obligatorní anebo fakultativní součástí nástrojů právní regulace na ochranu ovzduší členských států EU. Ve vztahu k částicím PM<sub>10</sub> bylo zjištěno, že povinnost vydat akční plány v podmínkách České republiky není dána. Co se týče dalších emisí z dopravy (zejména NO<sub>x</sub>), povinnost členských států zpracovat krátkodobé akční plány vzniká pouze tehdy, je-li riziko, že v dané zóně nebo aglomeraci budou překročeny varovné prahové hodnoty, k čemuž dosud došlo jen zcela výjimečně. Nemá však vyloučeno, že akční plány budou zpracovávány na dobrovolné bázi.<sup>75</sup>

Příkladem toho je město Brno, jež se se dlouhodobě potýká s překračováním zákonných imisních limitů pro znečištění ovzduší zejména ve 24hodinových

<sup>73</sup> Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008, ve věci *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*, C-237/07.

<sup>74</sup> Blíže k tomu viz JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jiří VODIČKA. Kam se poděly krátkodobé akční plány? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, roč. 26, č. 2, s. 337–355. DOI 10.5817/CPVP2018-2-8. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8912>

<sup>75</sup> Blíže k tomu Ibid.

průměrech. Samospráva města se rozhodla přijmout akční plán zlepšování kvality ovzduší v roce 2017<sup>76</sup> z důvodu zajištění zdravého životního prostředí, nezbytného pro zvyšování kvality života v této moravské metropoli. Hlavním cílem akčního plánu „*je aktivně snižovat znečištění ovzduší a zvyšovat informovanost veřejnosti o ochraně zdraví nejen v době zhoršených rozptylových podmínek*“. Ačkoliv je město Brno kvůli špatné kvalitě ovzduší aglomerací, pro kterou platí povinnost vydávat program ke zlepšování kvality ovzduší (PZKO), tvůrci brněnského akčního plánu tyto programy kritizují: „*Slabou stránkou PZKO je především absence stanovení konkrétních zodpovědností za realizaci opatření a realistických termínů plnění jednotlivých úkolů (resp. dílčích kroků k jejich splnění směřujících)*“. Podstatnou ambicí akčního plánu na úrovni statutárního města Brna je tento nedostatek odstranit. Za tím účelem akční plán zlepšování kvality ovzduší (APZKO) podrobně rozpracovává do podoby konkrétních úkolů řadu opatření, která jsou součástí Programu zlepšování kvality ovzduší vydaného Ministerstvem životního prostředí. Navrhuje však též opatření další a zaměřuje se též na stanovení konkrétních kompetencí a zodpovědností za plnění těchto opatření. Obdobně jako ve většině velkých evropských měst je i v Brně doprava hlavním zdrojem znečištění ovzduší. Uvedený akční plán tak využívá provázanosti opatření ke zlepšování kvality ovzduší s opatřeními Plánu udržitelné městské mobility, jenž směřuje k uskutečnění městského dopravního systému, jehož produkce emisí znečišťujících látek bude nižší než v daném období.<sup>77</sup>

Po nabytí účinnosti novely OvzZ č. 172/2018 Sb., byla obcím a krajům přímo uložena zákonná povinnost provádět opatření, která jim byla uložena v programu zlepšování kvality ovzduší v rámci svých možností tak, aby bylo imisního limitu dosaženo co nejdříve. Pro tyto účely mají obce a kraje v návaznosti na příslušný PZKO zpracovat časový plán provádění opatření v něm zakotvených. Ačkoliv to tak zákon explicitně nenazývá, teoreticky by se tyto dokumenty daly označit právě jako akční plány provádějící v detailech předmětný program, jehož jsou součástí.

<sup>76</sup> Akční plán zlepšování kvality ovzduší 2017. brno.cz [online]. [cit. 26. 6. 2019]. Dostupné z: [https://www.brno.cz/fileadmin/user\\_upload/sprava\\_mesta/magistrat\\_mesta\\_brna/OZP/APZKO/APZKO\\_2017\\_RMB.pdf](https://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/magistrat_mesta_brna/OZP/APZKO/APZKO_2017_RMB.pdf).

<sup>77</sup> Ibid.

Z důvodů absence právního základu krátkodobých akčních plánů bude bližší pozornost věnována programům ke zlepšování kvality ovzduší. Otázkou, na kterou je hledána odpověď, je, zda je předmětný koncepční nástroj využitelný k regulaci dopravy v území, kde jsou limitní hodnoty koncentrace znečišťujících látek překračovány, a jaký je jeho význam ve vztahu k ostatním nástrojům regulace a potažmo potenciál ke zlepšení kvality ovzduší v daném regionu.

Zákonné požadavky na obsah programu zlepšování kvality ovzduší jsou uvedeny v Příloze č. 5 k OvzZ. Tyto požadavky jsou formulovány velmi obecně, nicméně je mezi nimi uveden požadavek na stanovení emisních stropů pro silniční dopravu a je zřejmé, že otázky silniční dopravy je třeba zahrnout jak do základních a analytických informací o původu znečištění, tak i do přijatých a navrhovaných opatření ke zlepšování kvality ovzduší. Vzhledem k požadavku obsaženému v čl. 23. 1. směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, dle kterého členské státy mají přijmout opatření, která zajistí, aby období překračování imisních limitů bylo co nejkratší, a vzhledem k nedávnému judikatornímu vývoji (viz níže) byl poslední novelou OvzZ z roku 2018 (zákon č. 172/2018 Sb.) doplněn i požadavek na rámcový časový plán provádění v programu nově navrhovaných opatření.

Důležitým rysem koncepčních nástrojů je skutečnost, jakou mají právní povahu a charakter ve vztahu k dalším nástrojům právní regulace. U programů zlepšování kvality ovzduší je situace poněkud komplikovaná. Před novelou z roku 2018 OvzZ zakotvil, že Program zlepšování kvality ovzduší vydává ministerstvo formou opatření obecné povahy a vyhláší je ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Z charakteru opatření obecné povahy by se dala obecně dovodit závaznost tohoto koncepčního dokumentu pro vydávání individuálních správních aktů orgány ochrany ovzduší, podobně jako je tomu například u územních plánů. Problém je, že stavební zákon jednoznačně stanoví, že územní plány jsou závazné pro rozhodování v území, kdežto zákon o ovzduší konstatuje v § 12 odst. 1, že při vydání stanoviska, závazného stanoviska a povolení provozu podle § 11 odst. 1 až 3 vychází ministerstvo, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech

1 a 2 přílohy č. 1 k tomuto zákonu. V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, k úrovním znečištění uvedené orgány pouze přihlíží. Při využití jazykového výkladu by bylo možno se domnívat, že zákonodárce chtěl odlišit míru významu programů od imisních limitů, ve vztahu k nimž již v § 3 odst. 1 zcela jasně vyjádřil, že jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti v režimu OvzZ. Směrnice o vnější kvalitě ovzduší otázku závaznosti či nezávaznosti plánů kvality ovzduší/programů zlepšování kvality ovzduší neřeší, nicméně k této otázce se již vyjádřily české soudy. Městský soud v Praze ve věci<sup>78</sup> týkající se zrušení Programu zlepšování kvality ovzduší pro ostravsko-karvinskou aglomeraci prohlásil, že tento program je pouze koncepční dokument, který podléhá strategickému posouzení vlivů a je výsledkem expertního šetření a posouzení, a proto soud žalobu odmítl. Ačkoliv Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu nakonec zrušil, v otázce závaznosti PZKO se shodoval s tím, že se jedná o koncepční dokument, určující kroky a opatření, která by měla vést k dosažení vytyčeného cíle v určitém časovém úseku. Nejvyšší správní soud potvrdil, že Programy zlepšování kvality ovzduší nejsou pro osoby a obce přímo závazné.<sup>79</sup> Co se týče orgánů státní správy, ty mají povinnost z těchto programů vycházet, pokud se jedná o hlavní znečišťující látky.

Nicméně v minulosti uzákoněná forma opatření obecné povahy poskytovala nevládním organizacím aktivní žalobní legitimaci, kterou začaly hojně využívat k napadání ministerstvem zpracovaných a přijatých Programů zlepšování kvality ovzduší.<sup>80</sup> V tomto ohledu byla veřejnost často úspěšná, což pravděpodobně přimělo zákonodárce k přijetí již výše zmíněné novely v podobě zákona

<sup>78</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2006, č. j. 11 A 84/2016-109.

<sup>79</sup> ŽÍDEK, D. Stát jako subjekt zodpovědný za znečištění ovzduší – aktuální vývoj judikatury. In: *Cofola conference proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 1006.

<sup>80</sup> Nejvyšší správní soud zrušil též Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2016, č. j. 8 A 163/2016-144, týkající se Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno – CZ06A, ze dne 27. 5. 2016, č. j. 30708/ENV/16. Byly napadeny i programy zlepšení kvality ovzduší, jež ministerstvo vydalo pro další aglomerace, konkrétně pro zónu Severozápad – CZ04 (pozn. Nejvyššího správního soudu: v této věci tento soud rozhodl rozsudkem ze dne 15. 2. 2018, č. j. 4 As 250/2016-156), pro aglomeraci CZ08A Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek (pozn. Nejvyššího správního soudu: v této věci rozhodl tento soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS; ve věci navrhovatelů V. B., Čisté nebe, o. p. s. a Frank Bold Society dále jen „rozsudek ve věci *Čisté nebe*“) a pro aglomeraci Praha CZ01.

č. 172/2018 Sb., jež zrušila nutnost přijímat tyto programy ve formě opatření obecné povahy. Pro příště tak MŽP program schválí a vyhlásí jej ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Tím nevládní organizace pozbyly možnost žádat o jejich přezkum, byť ve smyslu Aarhuské úmluvy jsou i nadále programy veřejnosti přístupné k připomínkám a veřejnost by měla mít možnost se zapojit i do procedury posuzování vlivů této koncepce.

Pravdou však zůstává, že reálně zajistit, aby PZKO efektivně reagoval na mnohdy již kritickou situaci znečištění ovzduší, způsobeného automobilovou dopravou, je značně obtížné. Přínos postupného zpřísnění emisních parametrů a zvyšování náročnosti technických požadavků na automobily je snižován mnohem rychlejším růstem jejich počtu, a tudíž tato skutečnost by měla být v předmětném koncepčním dokumentu reflektována v podobě systémových řešení. V současné době již zrušený Program zlepšování kvality aglomerace Brno stanovil emisní strop pro tuhé znečišťující látky frakce  $PM_{10}$  pocházející ze silniční dopravy v zastavěném území aglomerace v hodnotě 65 % oproti referenčnímu roku 2011. To znamená, že emise  $PM_{10}$  ze silniční dopravy by měly poklesnout do roku 2020 na 65 % oproti hodnotám emisí  $PM_{10}$  v roce 2011, což bez účinné změny městského dopravního systému je velmi málo pravděpodobné. Otázkou také zůstává, proč se emisní strop týkal pouze pevných částic prachu, aniž by byl stanoven zejména pro problematické částice oxidů dusíku a těkavých organických látek. Kritika obsahu tohoto PZKO však není předmětem této publikace, a proto je třeba se zaměřit na opatření, která se v něm navrhuji za účelem dosažení vytyčených redukcí. Nutno konstatovat, že automobilové dopravy se týká většina z nich. Navrhovaná opatření zahrnují například parkovací politiku, ekonomickou podporu provozu městské hromadné dopravy, realizaci páteřní sítě kapacitních dopravních komunikací, prioritní výstavbu obchvatů, výstavbu a rekonstrukci železničních tratí, nízkoemisní zóny, odstavná parkoviště, systémy park&ride, zákazy vjezdu vozidel, zvyšování kvality systému hromadné dopravy, podpora cyklistické a pěší dopravy, podpora využití nízkoemisních a bezemisních pohonů, podpora carsharingu, omezení prašnosti výsadbou liniové zeleně a další.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> *Program zlepšování kvality ovzduší Aglomerace Brno – CZ06.A.* Dostupný z: <http://www.mzp.cz>.



Z výše uvedeného obsahu tohoto programu je zřejmé, že z něj nelze vyvozovat povinnosti ani osobám, ani městu samotnému s odvoláním na správnost výše uvedeného konstatování Nejvyššího správního soudu. Po zrušení povinnosti vydávat programy zlepšování kvality ovzduší formou opatření obecné povahy je navíc otázka jejich přímé závaznosti již bezpředmětná. Přesto je třeba brát v úvahu skutečnost, že ustanovení § 12 odst. 1 ohledně nutnosti z nich při rozhodovací činnosti vycházet, resp. k nim přihlížet, zůstalo v platnosti. Lze však mít za to, že ani z tohoto ustanovení nelze vyvodit, že opatření, uvedená v PZKO jsou závazná pro orgány státní správy při vydávání závazných stanovisek podle § 11 OvvZ. Tento závěr je zcela logický – nelze totiž souhlasit například s tím, že když dle PZKO aglomerace Brno vyplývá podpora odstavných parkovišť a snaha o postupné vyloučení automobilové dopravy z centra města, orgán ochrany ovzduší by měl být povinen vydat negativní závazné stanovisko například k projektu výstavby parkovacího domu ve středových částech města. Zákon ani směrnice 50/2008/EC jednoznačnou závaznost PZKO pro rozhodování nestanoví, a proto je i v tomto ohledu nutné pečlivě zvažovat proporcionalitu zájmu na ochraně ovzduší a dalších konkurujících zájmů, mezi něž bezesporu patří i rozvoj města. Na druhé straně opatření navržená v PZKO nelze ignorovat, a to vedle v OvvZ zakotveného požadavku, aby z nich správní úřady vycházely, i z důvodu povinnosti ČR zajistit nepřekračování imisních limitů ve smyslu čl. 13.1 směrnice. Snad nejlépe význam předmětných koncepčních dokumentů vystihla generální advokáta Kokkot, když v souvislosti s infringementovým řízením ve věci *Evropská komise v. Bulharská republika* (C-488/15) prohlásila, že „plány kvality ovzduší dle čl. 23.1 směrnice (rozuměj české PZKO) mohou být přijaty pouze na základě balancování různých zájmů... Avšak existují rozhodně zájmy, které mohou vyloučit určitá vhodná opatření“.<sup>82</sup> Obdobný názor vyjádřil i SDEU ve věci *Dietera Janeček* (C-237/07): „Při uplatňování diskrece by členské státy kromě cíle minimalizovat překračování imisních limitů měly brát v úvahu i rovnováhu, jež musí být udržována mezi tímto cílem a různými protichůdnými veřejnými i soukromými zájmy“.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Opinion of Advocate General Kokott delivered on 10 November 2016, *European Commission v Republic of Bulgaria*, C-488/15, EU:C:2016:862, paragraph 96.

<sup>83</sup> Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008, ve věci *Dieter Janeček v. Freistaat Bayern*, C-237/07.

Z toho důvodu lze dojít k závěru, že v oblastech s nadměrně znečištěným ovzduším by neměly být v rámci rozhodovací činnosti povoleny žádné další přírůstky ke stávající úrovni znečištění, což je zajištěno závazností imisních limitů pro rozhodování a povinností vycházet z přijatých PZKO. Omezování již existujícího znečištění by mělo být postupné a konzistentní s přijatými PZKO, nicméně je třeba zvažovat i jiné zájmy a PZKO by měly být založeny na jejich pečlivém vybalancování, při němž je třeba respektovat i požadavek směrnice, aby doba překračování mezních hodnot byla co nejkratší.<sup>84</sup>

### 1.2.3 Dílčí závěry

V této kapitole byla pozornost zaměřena na úlohu koncepčních nástrojů při regulaci automobilové dopravy. Bylo zjištěno, že z hlediska přímé ochrany ovzduší jsou v platné právní úpravě relevantní dva základní koncepční nástroje, a to Národní program snižování emisí České republiky a programy zlepšování kvality ovzduší, zpracovávané pro oblasti, v nichž dochází k překračování imisních limitů (včetně četnosti překročení). Akční plány výslovně v současnosti zákonem výslovně vyžadovány nejsou, avšak mnohé samosprávné celky přikročily k jejich zpracování na dobrovolné bázi. Oba výše uvedené programy mají na sebe úzkou návaznost a jsou propojovány i s dalšími koncepčními nástroji, dotýkajícími se automobilové dopravy.

Koncepční nástroje jsou významnou součástí prostředků právní regulace, avšak charakter koncepčního nástroje předurčuje skutečnost, že jsou to programové dokumenty, jimž přímou závaznost musí přiznat zákonná právní norma, jako je tomu například u územních plánů. V opačném případě koncepční nástroje představují výhled, k němuž má společnost směřovat, ale který sám o sobě není právně vynutitelný. Proto by jejich význam neměl být přeceňován. Na druhé straně jsou nástrojem, který jsou členské státy povinny přijmout, a u nichž jsou povinny zajistit, aby v co možná nejkratší době přinesly zlepšení kvality ovzduší na úroveň nepřekračující jednotně stanovené imisní limity. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší stanoví základní povinnost tyto limity nepřekračovat v čl. 13.1. Doprava je zdrojem,

<sup>84</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. Significance of Air Quality Plans – the Czech Experience. In: ANKER, Helle Tegner a Birgitte Egelund OLSEN (eds). *Sustainable Management of Natural Resources: Legal Instruments and Approaches*. Cambridge: Cambridge: Intersentia, 2018, s. 195–210. ISBN 978-1-78068-759-9. DOI 10.1017/9781780687834.012

který podstatným způsobem k překračování těchto limitů přispívá, a proto otázky s ní spojené jsou v koncepčních nástrojích nezbytně pojednány. Co se obsahu programů zlepšování kvality týče, musí demonstrovat, jakým způsobem lze rozumně dosáhnout konformity s uvedenými mezními hodnotami, přičemž je třeba zvažovat i jiné zájmy než jen zájem na ochraně ovzduší a zdraví člověka. Tyto programy samy o sobě závazné nejsou, nicméně jsou součástí systému nástrojů právní regulace, který jim poskytuje potřebnou důležitost. Realizace opatření v nich obsažených musí být totiž podporována dalšími nástroji regulace, včetně těch nepřímých v podobě různých dotací či subvencí. Přetrvávající problémy se znečištěním pocházejícím z dopravy nemusí nezbytně naznačovat, že koncepční nástroje jsou samy o sobě nekvalitní či vadné. Z jejich povahy totiž vyplývá, že nestačí je pouze přijmout, ale je nutné zajistit jejich implementaci včetně prosazení navržených opatření za pomoci další nástrojů regulace, jež musí fungovat jako koherentní systém.<sup>85</sup>

Koncepční nástroje na ochranu ovzduší všemožně reagují na problémy spojené se znečištěním ovzduší v důsledku automobilové dopravy. Vyplývá z nich zcela zřejmý úmysl snížit emise z ní pocházející v centrech velkých měst, kde je situace obvykle nejkritičtější. Ačkoliv v koncepčních dokumentech jsou uváděna nejrůznější opatření, za nejvhodnější lze považovat taková opatření, která povedou k preferenci obyvatel nepoužívat automobil jako dopravní prostředek v centru města nebo jen velmi omezeně, a to za značně ztížených podmínek. Opatření směřující k rozvoji e-mobility pouze reagují na problém znečištění ovzduší, nicméně problém produkce skleníkových plynů přesouvají na standardní zdroje energie v podobě elektráren a už vůbec neberou v potaz další negativní dopady na životní prostředí v podobě likvidace použitých baterií v budoucnu. Vzhledem k tomu však, že předmětné koncepční nástroje by měly být předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, toto jsou otázky, na které by mělo reagovat expertní posouzení. Kvalita zpracování koncepčních nástrojů tak spočívá v rukou těch, kdo se podílejí na jejich přípravě a přijetí, a to včetně veřejnosti, která může obsah těchto dokumentů ovlivňovat a korigovat minimálně prostřednictvím svých připomínek.

<sup>85</sup> Ibid.

### I.3 Zákazy vjezdu automobilů jako nástroj ochrany ovzduší

Doprava značným způsobem přispívá ke zhoršení kvality ovzduší a představuje tak značný problém nejen pro lidské zdraví, ale celkově pro životní prostředí, problém, kterému je třeba čelit především právními prostředky. Tato kapitola se pokusí porovnat efektivitu vybraných nástrojů plošné ochrany: z oblasti nástrojů, regulujících území se znečištěným ovzduším, jsme vybraly dva z nich, které jsou v poslední době velmi diskutovanými, a to nízkoemisní zóny a úpravu provozu pomocí regulačního řádu. Z území s naopak vysokou kvalitou ovzduší byla vybrána zvláště chráněná území, lesy a lázeňská místa. V tomto případě se jedná o rozličné nástroje ochrany, které mají za cíl chránit různé složky životního prostředí a ovzduší je zde pouze jednou z nich. Hlavní smyslem jejich existence tak není pouze ochrana ovzduší, přesto je vhodné je z tohoto úhlu pohledu čtenářům přiblížit. Věnovat se všem nástrojům územní ochrany, které se podílejí na omezení dopravy mimo jiné z důvodu zamezení dalšímu znečištění ovzduší či jeho prvotnímu znečištění, by bylo natolik obsáhlé, že jedna kapitola by zcela jistě nepostačovala.

Jednotlivé nástroje tak nejprve budou představeny teoreticky, kdy, aby bylo možné jejich srovnání, je každý specifikován osmi obecnými kritérii – proto je pozornost věnována zejména oblastem týkajících se těchto kritérií a nikoli celé problematice daného nástroje. Následně je užití těchto nástrojů uvedeno na příkladech z praxe. Za území, na kterém jsou nástroje demonstrovány, byl záměrně zvolen Moravskoslezský kraj, zejména oblast Ostravy, jelikož právě toto území si zaslouhuje s ohledem na ochranu ovzduší zvýšenou pozornost.

Cílem kapitoly je poukázat na individualitu každého z nástrojů, aby v budoucnu mohlo docházet k jejich efektivnímu využívání při předcházení, případně zmírňování znečištění ovzduší automobilovou dopravou. Aby se následně mohly poznatky inspirovat nejen samy obce, ale také jiné orgány státní správy. Závěrem je uvedeno, které ze zmíněných nástrojů lze z právního a ekonomického hlediska považovat za nejúčinnější a současně v praxi za nejlépe proveditelné.

### I.3.1 Přehled plošných nástrojů ochrany ovzduší

Ochranou ovzduší před vnášením znečišťujících látek se začalo mezinárodní společenství zabývat již v průběhu 70. let minulého století. Nejúspěšnější mezinárodní smlouvou v této oblasti se stala Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší z roku 1979 (označovaná také jako CLRTAP), nicméně sama o sobě by tato úmluva neobstála, neboť jsou jejím obsahem pouze obecná pravidla. V důsledku toho muselo být během několika následujících let přijato celkem 8 protokolů, které tato pravidla blíže specifikují a dále rozvádějí. Na unijní úrovni bylo přijato několik směrnic např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu nebo Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzinu a motorové nafty. Dále byla vytvořena řada programů, jmenovitě např. významné programy Auto Oil I a II z roku 2000, či program Čistý vzduch pro Evropu (CAFE) z roku 2011, jejich cílem je omezit emise ze silničních vozidel. K dalšímu zlepšení kvality ovzduší začaly být dokonce uzavírány dobrovolné dohody, jako je např. ACEA, neboli dohoda o omezení množství oxidu uhličitého, kterého vyprodukuje osobní automobily prodávané v Evropě, kterou uzavřela Evropská asociace výrobců automobilů společně s Evropskou komisí v roce 1998.

#### I.3.1.1 Nízkoemisní zóny

Mezi nástroje, které plošně chrání území před znečištěním ovzduší, náleží tzv. nízkoemisní zóny. „*Jedná se o oblasti, do kterých je celoročně omezen výjezd takových vozidel způsobujících větší znečištění, a to z důvodu zlepšení kvality ovzduší právě v lokalitách, kde jsou lidé škodlivinami nejvíce obloženi a kde je nutné o to důrazněji zlepšovat celkovou kvalitu života.*“<sup>86</sup> Svou povahou jsou nízkoemisní zóny **dlouhodobým** nástrojem, který se zavádí právě ve výše charakterizovaných oblastech, a to po důkladném zhodnocení a provedení všech potřebných analýz. Tento nástroj byl do našeho právního řádu zaveden relativně nedávno, teprve počátkem roku 2011 zákonem č. 288/2011 Sb., který měnil tehdejší zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. V některých evropských

<sup>86</sup> Nízkoemisní zóny. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/nizkoemisni\\_zony](https://www.mzp.cz/cz/nizkoemisni_zony).

státech, jako je např. Švédsko, Belgie, Francie a Německo má však již mnohaletou tradici, v případě Švédska již od 90. letech minulého století. V případě české úpravy lze nalézt značnou inspiraci v německém Umweltzone,<sup>87</sup> a to vzhledem k jeho úspěšnosti a postupnému zavádění ve stále větším počtu německých měst.

**Podmínky**, za kterých může být v obci (opatřením obecné povahy) vyhlášena nízkoemisní zóna, jsou vymezeny zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a to konkrétně § 14. Před rokem 2017 musela obec před vyhlášením nízkoemisních zón splnit řadu podmínek, kdy platilo, že nízkoemisní zóny mohly být zřízeny pouze ve zvláště chráněných územích, v lázeňských místech nebo v těch částech obce, kde docházelo k překračování některého z imisních limitů. Od tohoto však bylo upuštěno poté, co z naměřených hodnot vyplynulo, že k překračování imisních limitů dochází na většině území České republiky. Odstraněním této podmínky, která zavádění nízkoemisních zón zbytečně komplikovala, se dále přispělo k tomu, že nástroj může působit nejen *post actem*, ale také preventivně.<sup>88</sup> S ohledem na výše zmíněné (a nejen to) zůstala pouze jediná podmínka, že v případě zavedení nízkoemisní zóny musí existovat objízdná trasa po pozemní komunikaci stejné nebo vyšší třídy, která se nachází mimo nízkoemisní zónu, případně nevede přes zastavěné území dotčené nebo sousední obce. V opačném případě by se totiž nástroj mohl minout účinkem, a jeho zavedení by mohlo naopak vést k dopravním kolapsům.<sup>89</sup>

Tvar a velikost nízkoemisní zóny určí místní samospráva v **opatření obecné povahy**, kdy z dosavadních zkušeností a současně ze samotné podstaty věci jsou zóny zpravidla umístěny přímo do center měst, případně památkových oblastí. Obec dále určí, která vozidla jsou oprávněna do oblastí vjíždět, a to na základě příslušné emisní kategorie. Do těchto kategorií (celkem 4) jsou silniční motorová vozidla rozřazena na základě splnění mezní hodnoty emisí EURO, popřípadě, není-li tento údaj zjištělný, na základě data

<sup>87</sup> Fünfunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung – 35. BImSchV).

<sup>88</sup> BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 91.

<sup>89</sup> KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 71.

první registrace vozidla.<sup>90</sup> V případě, že vozidlo spadá do poslední kategorie, je mu vjezd do nízkoemisních zón zakázán zcela, v opačném případě záleží na podmínkách konkrétní nízkoemisní zóny. Příslušnost k té či oné kategorii je prokazována emisní plaketou, tedy samolepkou umístěnou na čelním skle vozidla. Tu motorista získá po předložení technického průkazu na úřadu obce s rozšířenou působností, přičemž emisní plaketa platí na neomezeně dlouhou dobu a pro všechny nízkoemisní zóny v České republice. Ze zákona nemusí být zcela patrné, zdali se stejná pravidla vjezdu do nízkoemisní zóny vztahují také na dvoukolová vozidla, jako jsou motocykly, nebo skútry, **Ministerstvo životního prostředí však jejich inkluzi potvrzuje.**<sup>91</sup>

Dle zákona o ochraně ovzduší však existují **výjimky**, kdy do nízkoemisních zón mohou vjíždět také některá vozidla, jež výše uvedenou emisní plaketou nedisponují. V prvé řadě se jedná o vozidla uvedená v příloze 8 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se o tzv. zákonnou výjimku, kdy ochrana životního prostředí musí ustoupit vyššímu zájmu, jako je ochrana veřejného pořádku. Z tohoto důvodu mohou do těchto oblastí vjíždět např. vozidla záchranného systému či vojenská vozidla Armády České republiky. Dále může místní samospráva rozhodnout o tom, že se pravidla nebudou vztahovat na místní obyvatele, tedy tzv. rezidenty, zde však vyvstává otázka, zda bude po uplatnění této výjimky zavedení nízkoemisní zóny stále dostatečně efektivní. V neposlední řadě mohou být na základě § 14 OvvZ udělovány výjimky individuální, a to žadatel, který prokáže, že má na jejím udělení vážný zájem.

Jelikož zavedením nízkoemisních zón dochází k relativně citelnému zásahu do dopravní infrastruktury v dané obci, musí být o tomto rozhodnutí včas **informováni** občané, a to s předstihem nejméně jeden rok (viz § 14 OvvZ). Taktéž se doporučuje zavádět tyto zóny v etapách, kdy v prvopočátku mohou do regulovaných oblastí vjíždět vozidla zařazená do všech kategorií a následně pouze ta, která způsobují postupně menší znečištění.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 75.

<sup>91</sup> Nízkoemisní zóny. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2. 1. 2019].

<sup>92</sup> KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 73.

Otázku **ekonomické náročnosti**, je obtížné obecně zodpovědět, neboť dopravní infrastruktura se může u jednotlivých obcí diametrálně lišit. V některých obcích může být zavedení nízkoemisní zóny snadné, především v těch místech, kde již existují obchvaty či jiné silniční trasy, které mohou být označeny jako objízdné. V takovém případě stačí pouze nízkoemisní zóny ohraničit příslušnými dopravními značkami. Z pochopitelných důvodů se pak v řádově jiných číslech pohybujeme u těch obcí, kde tyto objízdné trasy zřízené nejsou. Z hlediska obyvatelstva je situace obdobná. Pořízení emisní plakety, jejíž cena je stanovena na 80 Kč,<sup>93</sup> je téměř zanedbatelný výdaj, avšak někteří poukazují na problém tzv. trestání chudých, kdy jsou lidé omezováni v dopravě na základě toho, že nemají dostatek finančních prostředků na nákup nového vozidla. Toto může vést k záměrnému nerespektování značení, kdy se osoba dopustí **přestupku** podle § 125c odst. 1 písm. k) ZPPK, a hrozí jí uložení pokuty ve výši od 1 500 do 2 000 Kč.

### 1.3.1.2 Regulační řád

Trvale zhoršená kvalita ovzduší, vyskytující se v určitých oblastech naší republiky, je regulována programy na státní úrovni, díky kterým se tamním významným zdrojům znečišťování nastaví speciální emisní limity, které nesmí být překročeny. Zde se jedná o stacionární zdroje, tedy objekty, nacházející se trvale na určitém místě. Existují však situace, kdy se kvalita ovzduší zhorší ve velmi krátkém časovém horizontu a několikanásobně překročí stanovené prahové hodnoty. V takovém případě je potřeba zasáhnout právě v daném okamžiku a to radikálně, aby docházelo k co nejmenšímu negativnímu působení na zdraví obyvatel a životní prostředí. Tento stav ovzduší se nazývá smogovou situací, která je v § 10 odst. 1 OvvZ charakterizována jako mimořádné znečištění ovzduší, kdy úroveň oxidu siřičitého, oxidu dusičitého, částice PM<sub>10</sub> nebo troposférický ozón překročí některou z prahových hodnot, stanovených v příloze č. 6 zákona o ochraně ovzduší. Kromě konkrétní naměřené výše koncentrace dané látky v ovzduší musí být splněny ještě v téže příloze uvedené podmínky, a těmi jsou: počet měřících lokalit s tím, že musí být reprezentativní pro úroveň znečištění v oblasti minimálně

<sup>93</sup> Nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách.



100 km<sup>2</sup>, a to za určenou hodinovou koncentrací (od hodinové po 24hodinovou koncentrací látky v ovzduší).

Akutní situaci překročení prahových limitů u zákonem stanovených látek je potřeba na území zasažených oblastí řešit. Obce mají možnost vydat regulační řád, který na základě svého uvážení a při využití odborné pomoci ze strany Ministerstva životního prostředí, přizpůsobí svým potřebám. Jeho obsahem je opatření na **omezení provozu silničních motorových vozidel**. Povinnost obcí vydat regulační řád (ani častěji zasažených obcí) absentuje, jelikož toto opatření nemusí vždy přispět ke zlepšení stavu ovzduší v dané lokalitě. Jedná se o nástroj, který nefunguje preventivně ve smyslu předcházení samotným smogovým situacím. Pozitivně působí na kvalitu ovzduší zejména ve chvílích zvýšené koncentrace znečišťujících látek v ovzduší. Laicky by se tento princip dal přirovnat k „záchranné brzdě“, která zasáhne až ve chvíli neudržitelné míry znečištění. Z uvedeného vyplývá, že se jedná o krátkodobý nástroj, působící pouze za smogových situací. Neovlivňuje tak provoz motorových vozidel na pozemních komunikacích pravidelně, ale pouze ojediněle.

Regulační řád schvaluje rada obce a vydává jej **formou** nařízení v rámci své přenesené působnosti. Obsahem opatření může být např. mimořádný záchyt osobní automobilové dopravy na odstavných plochách a okraji měst, posílení městské hromadné dopravy (popřípadě dotování jejího provozu, aby byla pro rezidenty výhodnější než doprava vlastním automobilem), nebo uzavření některých komunikací v centru města.<sup>94</sup> Jeho obsahem však musí být pouze regulace silniční dopravy, nikoli například regulace provozu stacionárních zdrojů významně ovlivňující míru znečištění ovzduší v dané lokalitě.

Pro určení vzniku smogové situace je důležité zjištění množství daných látek v ovzduší, což provádí Český hydrometeorologický úřad, který v pravidelných intervalech měří hodnoty v jednotlivých měřicích lokalitách. K následnému posouzení změřených hodnot slouží tzv. **smogový varovný a regulační systém**, který určuje prahové hodnoty, při jejichž překročení je koncentrace škodlivých látek v ovzduší natolik vysoká, že je pro ochranu zdraví obyvatelstva a životního prostředí třeba regulovat provoz silničních motorových vozidel. Pojem informativní prahová hodnota udává hranici

<sup>94</sup> MORÁVEK, Jiří a kol. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 107.

koncentrace škodlivin v ovzduší, při jejímž překročení Český hydrometeorologický úřad vyhlásí smogovou situaci.<sup>95</sup> Regulační prahová hodnota naopak dle § 10 odst. 3 OvzZ aktivuje krajským úřadem stanovené zvláštní podmínky provozu pro stacionární zdroje, které v dané lokalitě významně přispívají k úrovni znečištění.

Důležitým aspektem jsou nesporně **subjekty** regulačního řádu. Obsah samotného omezení je v kompetenci obce, ta určí, na které dopravní prostředky se bude omezení vztahovat. Například je možné aplikovat variantu, při které mají povolení k vjezdu pouze automobily, jejichž státní poznávací značka končí sudým číslem (další den by povolení obdržely „liché“ státní poznávací značky). Selektce tedy může být velice variabilní. Zda se omezení týká všech motorových vozidel, tedy i dvoukolových z díky zákona zřejmě není, avšak vzhledem k absenci jakékoli výjimky lze předpokládat, že se omezení může vztahovat dle rozhodnutí obce na kterákoli motorová vozidla, u kterých bude mít toto opatření pozitivní vliv na kvalitu ovzduší v dané lokalitě.

Území, na které se vydaný regulační řád vztahuje, může maximálně dosahovat rozlohy odpovídající katastrálnímu území obce. Je samozřejmě možné, aby se regulační řád vztahoval pouze na území menšího rozsahu (může se jednat o centrum města), které je nejvíce zasaženo zplodinami z výfukových plynů. Potřebná je existence možnosti, jak se dostat do míst, na která se zákaz vjezdu vztahuje – například posílením městské hromadné dopravy. Pokud se jedná o menší obec, je dobré, aby existovala možnost objízdné trasy a nevznikla tak slepá ulička pro motorová vozidla, mířící přes tuto obec do obce následující a nedošlo tak k úplnému znemožnění průjezdu danou lokalitou. Pokud se zaměříme na **osoby**, na které nařízení dopadá, mělo by se jednat o všechny bez rozdílu, až na výjimky, jimiž jsou: rezidenti omezené lokality (např. centra města), útvary integrovaného záchranného systému a další vozidla s právem přednostní jízdy dle zákona o provozu vozidel na pozemních komunikacích. Zde jsme analogicky přejali úpravu nízkoemisních zón, které jsou však na rozdíl od smogové situace opatřením dlouhodobým. Výjimky jsou zčásti opět v kompetenci obce, avšak vzhledem ke krátkému trvání opatření můžeme předpokládat, že výjimek bude

<sup>95</sup> Ibid.

podstatně méně než u nízkoemisních zón (např. výjimku nemusí obdržet zásobování, taxi služby apod.).

Pro aktivaci regulačního řádu je potřeba (krom jeho vydání) **vyhlášení** smogové situace. Jako první **informuje** na základě naměřených hodnot Český hydrometeorologický úřad ministerstvo životního prostředí, které následně vznik vyhlásí ve veřejně přístupném informačním systému a v médiích. Zároveň také informuje inspekci životního prostředí a dotčené krajské a obecní úřady a také provozovatele stacionárních zdrojů, které mají v těchto situacích uloženy zvláštní podmínky provozu.<sup>96</sup> Provozovatelé televizního nebo rozhlasového vysílání pak mají povinnost neprodleně a bez úprav obsahu a smyslu zveřejnit informace o smogové situaci, a to jak o jejím vzniku, tak o ukončení.

Konkrétnější informace, týkající se dané oblasti, pak veřejnosti oznamuje příslušný krajský úřad podle § 30 odst. 2 OvzZ – ten informuje například o výčtu zdrojů, kterým byly stanoveny zvláštní podmínky provozu pro případ překročení regulačních prahových hodnot nebo o doporučených opatřeních v oblasti dopravy a ostatních stacionárních zdrojů (bez stanovených zvláštních podmínek provozu).<sup>97</sup>

Nezanedbatelným faktorem je také **ekonomický dopad**, který nahlížíme z pohledu státu, respektive obce v rámci přenesené působnosti. Úplně na počátku zvažování zavedení tohoto opatření bývá zpracována studie proveditelnosti regulačního řádu, pro vyhodnocení, jaký vliv by mělo zavedené opatření na zlepšení ovzduší. Další náklady budou směřovat zejména na zajištění alternativních způsobů dopravy, tedy na zřízení objízdné trasy (v případě, že dosud neexistuje) či na podporu nebo posílení městské hromadné dopravy. Nezanedbatelná část půjde také na oznámení zavedení daného opatření v dotčené lokalitě a následně také při každém konkrétním vyhlášení smogové situace.

Důležitou součástí celého institutu je samozřejmě problematika **správně-právní odpovědnosti**. Protože nařízení obce je vydáváno v rámci přenesené působnosti, nejedná se tedy o výkon samosprávy obce, ale o výkon

<sup>96</sup> Blíže § 10 odst. 3 OvzZ.

<sup>97</sup> § 5 odst. 2 vyhlášky č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

státní správy, proto se v případě porušení zákazu stanoveného nařízením bude podle § 4 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, jednat o přestupek proti pořádku ve státní správě. Orgánem příslušným k projednání tohoto přestupku je obecní úřad obce s rozšířenou působností.<sup>98</sup> Možnými sankcemi, které podle § 4 odst. 3 a 4 citovaného zákona přicházejí v úvahu, jsou pokuta až do 100 000 tisíc korun a omezující opatření. Jedná se tedy o podobný případ, jako kdyby řidič vjel do zákazu vjezdu, pouze tento zde není vyznačen značkou, ale je zakotven v nařízení obce a platí pouze po dobu trvání smogové situace.

### 1.3.1.3 Zákonný zákaz vjezdu do zvláště chráněných území

Kromě oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší je třeba také chránit ty, ve kterých ovzduší sice není nadměrně zhoršené, ale je zde zájem na tom, aby se dosavadní podmínky nezměnily, a to především z důvodu zachování stávající biodiverzity. Zákonodárce proto určité oblasti prohlásil za zvláště chráněná území, a to na základě jejich významu z hlediska přírodovědeckého, estetického, nebo společenského. Ze samotného názvu vyplývá, že tato území požívají přísnější ochrany. Jejich konkrétní vymezení stanovuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 14 tohoto zákona rozděluje zvláště chráněná území do dvou kategorií, a to na velkoplošná a maloplošná, kdy do první skupiny řadí národní parky a chráněné krajinné oblasti, do skupiny druhé pak národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

Ve vztahu k motorovým vozidlům se tato území vymezují tak, že do některých z výše uvedených je zakázán vjezd a setrvání motorových vozidel, přičemž motorovými vozidly se má na mysli např. i motorová koloběžka.<sup>99</sup> Stejně jako v předchozím případě tak můžeme i tento nástroj z charakteristického hlediska označit za **dlouhodobý**, kdy sice není schopen čelit momentálnímu akutnímu zhoršení ovzduší, avšak funguje spíše preventivně. Dle zákona o ochraně přírody a krajiny není možné vjíždět do národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí (§ 16 odst. 2 písm. l), do chráněných krajinných oblastí (§ 26 odst. 1 písm. c) a do národních

<sup>98</sup> § 60 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>99</sup> ŠTEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 130.

přírodních rezervací (§ 29 písm. h), jelikož jsou z hlediska ochrany spatřovány jako nejvýznamnější. Pravidla pro chráněné krajinné oblasti a národní přírodní rezervace jsou mírnější, avšak téměř totožná, kdy platí, že do těchto oblastí nesmíme vjíždět ani v nich setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy, avšak toto omezení se nevztahuje na silnice, místní komunikace a místa k tomu vyhrazená.

Ovšem i zde existují **výjimky**, které se drobně liší v jednotlivých chráněných územích. Obecně však lze konstatovat, že se vztahují na vozidla základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, orgánů veřejné moci při plnění jejich úkolů, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření a vozidel vlastníků a nájemců nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním.

I zde je však nutné mít na paměti, že obyvatelé a motoristé musí být o omezeních vjezdu **informováni**. Obvykle se tak děje prostřednictvím návštěvnických řádů umístěných na hranici té dané oblasti, kde jsou vypsány nejen povinnosti a omezení, které stanoví zákon, ale i případné konkretizace opírající se o místní poměry. S návštěvními řády také bezprostředně souvisí **ekonomická náročnost** nástroje, neboť za hlavní nákladovou položku můžeme označit právě dopravní značení a informační tabule. V porovnání s nízkoemisními zónami však lze jednoznačně tvrdit, že jsou náklady v tomto případě mnohem nižší.

V případě **porušení** výše uvedeného zákazu je možné fyzické osobě uložit pokutu až do výše 20 000 Kč dle § 87 odst. 2 písm. i) ZOPK, v případě podnikajících osob se pak postupuje dle § 88.

#### 1.3.1.4 Zákonný zákaz vjezdu do lesa

Lesy představují specifické ekosystémy, které sehrávají v životním prostředí nezastupitelnou roli, nejenže jsou poskytovateli materiálních, na trhu uplatnitelných hodnot, jako je dřevo a lesní plody, ale současně vytvářejí i užitky nehmotné, které jsou nezbytné pro existenci lidstva a života, jak jej známe. Nejen z těchto důvodů je nutné lesy chránit před různorodými škodlivými činiteli. Mezi takové činitele lze řadit právě mobilní zdroje, protože poškozují přírodu zejména narušováním půdního terénu, hlukem, nebo výfukovými plyny.

Pravidla týkající se mobilních zdrojů ve vztahu k lesům jsou upravena v lesním zákoně, konkrétně v § 20 odst. 1 písm. g), kde je stanoveno, že je v lesích zakázáno jezdit a stát s motorovými vozidly na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Jelikož zákaz není nikterak časově omezen, můžeme tento nástroj opět označit za **dlouhodobý**. Ač by se mohlo zdát, že je toto pravidlo navýsost jasné a nemůže v praxi činit žádné interpretační potíže, opak je pravdou. Až do roku 2011 byl některými osobami, včetně mnohých úředníků správních orgánů či jedinců z kanceláře veřejného ochránce práv, tento zákaz vjezdu motorovými vozidly do lesa zpochybňován, a to s odkazem na zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Lesní zákon a zmíněný zákon o pozemních komunikacích si právě v této problematice odporovaly, neboť druhý z nich zakotvoval veřejné užívání účelových komunikací, mezi něž patřili i lesní cesty. Na základě tohoto rozporu velice často docházelo k porušování zmíněného zákazu. Rozuzlení této svízelné situace přinesla až novela zákona o pozemních komunikacích zákonem č. 152/2011 Sb.: „... je zdůrazněno, že omezení stanovená zvláštními právními předpisy (lesním zákonem co se týče zákazu vjezdu a stání motorovými vozidly v lese a zákonem o ochraně přírody a krajiny co se týče vjezdu na území zvláště chráněných území) zůstávají v platnosti, přes obecné ustanovení zákona o pozemních komunikacích, které zakotvuje veřejné užívání účelových komunikací.“<sup>100</sup>

**Výjimky.** Ze zákazu jsou vyňaty všechny osoby, které do lesa vjíždějí za účelem provedení činností souvisejících s hospodařením v lese. Zákon toto právo jmenovitě přiznává všem zaměstnancům orgánů státní správy lesů v obvodu jejich působnosti a dalším osobám, které tak označí zvláštní předpisy. Nicméně i samotný vlastník lesa je oprávněn stanovený zákaz zrušit, pokud by však touto výjimkou byla porušena práva jiných vlastníků lesů, rozhodne na návrh vlastníka lesa orgán státní správy lesů.<sup>101</sup>

Z hlediska **informační povinnosti** není vlastník lesa ani příslušný úřad povinen umístit'ovat k vjezdu do lesa žádnou dopravní značku, jež by zakazovala motoristům na pozemky určené k plnění funkci lesa vjíždět. Nicméně vzhledem k výše zmíněnému problému se doporučuje těm vlastníkům lesů,

<sup>100</sup> DVOŘÁK, Petr. Otázka užívání lesních cest jako pozemních komunikací II. *Lesnická práce*, 2012, č. 11, s. 1.

<sup>101</sup> Blíže § 20 odst. 3, 4 a 6 LesZ.

kde je tento zákaz často nerespektován, aby si tuto dopravní značku nechali na příslušném silničním správním úřadě zřídit, a tím odstranit zmíněné právní spekulace. Pakliže ani toto opatření nebude dostatečně efektivní, mohou dokonce požádat příslušný úřad o nainstalování závor.<sup>102</sup>

Z hlediska **ekonomické náročnosti** se tento nástroj považuje za nejméně finančně zatěžující, neboť zákaz je stanoven přímo zákonem a není třeba, jak již bylo výše napsáno, před vstup do lesa umístit jakoukoli značku.

Jestliže tento zákaz nebude některý z řidičů respektovat, a současně mu k tomuto vjezdu nedá souhlas vlastník lesa nebo orgán státní správy lesů, pak se dopustí **přestupku** podle § 53 odst. 1 písm. g) LesZ a hrozí mu uložení pokuty až do výše 5000 Kč. Pokud by tak učinila podnikající osoba, pokuty dosahují mnohonásobně výše.

### 1.3.1.5 Zákaz vjezdu do lázeňského místa

Lázně jsou jednou z oblastí, kde je dobrý stav ovzduší základním předpokladem jejich existence. V zákoně č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, však není stanoven výslovný zákaz vjezdu do oblastí se statusem přírodní léčebné lázně nebo léčebná místa, na rozdíl od zvláště chráněných území, kterým je přímo v zákoně zakotven výslovný zákaz vjezdu motorových vozidel. Upravit provoz na komunikacích si může obec (jako vlastník/provozovatel lázní) pomocí vyhlášky, kterou se stanovuje konkrétní území obce tzv. lázeňským místem. V tomto *statutu lázeňského místa* si stanoví nejen činnosti, které se na daném území omezují či zakazují, ale i zařízení, která se v něm nesmí zřizovat či omezení související s výstavbou a rozvojem lázeňského místa. Zejména však statut lázeňského místa slouží k vymezení vnitřního a vnějšího území lázeňského místa. Pokud tedy v tomto dokumentu dojde k restriktivní úpravě dopravního provozu v lázeňském místě, vzniká tím na konkrétně vymezeném území lázeňského místa zákaz vjezdu motorových vozidel. Pokud je potřeba zavést přísnější opatření, existuje možnost využít institutu nízkoemisní zóny pro celé území obce. Zatím se tak však ještě v žádných lázeňských oblastech nestalo.

<sup>102</sup> DAREBNÍK, Petr. Ilegální motorismus nevyřeší klasické motokrosově areály. *Lesnická práce*, 2009, č. 8, s. 12.

Vzhledem k trvání omezení již od doby vzniku samotného lázeňského místa se jedná o **dlouhodobé ochranné opatření**, která má za cíl nedopustit znečištění ovzduší v místě, které je určeno zejména k léčení či rekonvalescenci vážně nemocných osob. Ze samotného účelu opatření vyplývá, že zákaz vjezdu na území lázeňského místa platí pro **všechna motorová vozidla**, někdy se dokonce vztahuje i na vozidla nemotorová. Není zde jisté na místě dělit vozidla na čtyřkolová a dvoukolová, protože zde jde bezesporu o maximální snahu zabránit znečištění ovzduší.

Rozsah území většinou odpovídá katastrálnímu území obce, ve které se lázně nacházejí. Lázeňské místo se dále dělí na vnitřní a vnější, přičemž jeho vnitřní část odpovídá, zjednodušeně řečeno, lázeňskému areálu.

Zákaz vjezdu platí pro všechny až na výjimky, stanovené v zákoně o provozu na pozemních komunikacích, kterými jsou složky IZS a další vozidla s právem přednosti dle tohoto zákona. V § 41 odst. 1 je uvedena výjimka při užívání zvláštního výstražného světla modré, nebo modré a červené barvy, kdy se v rozporu s § 4 písm. c) ZPPK nemusí řídit dopravním značením. Zákaz vjezdu se na ně tedy v těchto situacích nevztahuje. Dále se může jednat v určitých případech (například na pěších zónách) i o osoby s průkazem osoby se zdravotním postižením za podmínek tohoto zákona. Z hlediska **informování veřejnosti** o omezení je tento způsob jednoduchý – poslouží k tomu dopravní značení. Sice to obec stojí vstupní náklady, zůstává tam však trvale, taky dále slouží svému účelu již zdarma. Co se týká **ekonomických dopadů** na řidiče, buď bývá možnost využít autobusové dopravy, jít pěšky, nebo v některých případech je možné za poplatek obdržet povolení k vjezdu na určitou dobu. Záleží však vždy na konkrétním zařízení, jak si tyto podmínky nastaví.

V případě porušení zákazu záleží na tom, zda je ustanovení zakotveno v lázeňském statutu či se jedná o dopravní značení na základě vyhlášky obce. V druhém případě se uplatní standardní postupy v souladu s dopravními předpisy. U sankcí se tedy bude nejčastěji jednat o napomenutí nebo pokutu. Jak již bylo zmíněno výše, omezení provozu na pozemních komunikacích v lázeňském místě je stanoveno v nařízení, které na návrh obce vydává vláda. Jedná se tedy o prováděcí právní předpisy, které jsou tak součástí právního řádu České republiky. Je tedy vydáváno v rámci státní správy,



nikoli samosprávy. Odpovědnost za porušení ustanovení lázeňského statutu vyplývá z § 41 LázZ, přičemž odpovědnost fyzických osob je upravena v odstavci 1, písm. a) a odpovědnost právnických nebo podnikajících fyzických osob v odstavci 2, písm. f). V obou případech je správní sankcí pokuta, která se liší pouze ve výši – v prvním případě může být uložena do výše 50 000 Kč, druhém až do 5 000 000 Kč.

### 1.3.2 Užití plošných nástrojů ochrany ovzduší na Ostravsku

Další část kapitoly je pro dokreslení zaměřena na výše zmíněné nástroje v souvislosti s oblastí velmi často zmiňovanou právě se znečištěným ovzduším – na Ostravsko, resp. na Ostravu a její blízké okolí. Důvodem, proč patří tato oblast k těm s nejvíce znečištěným ovzduším v republice, je nejen velký výskyt průmyslových areálů, ale také samotná geografická poloha města – nachází se na tzv. Ostravské pánvi, kterou inverze<sup>103</sup> často uzavře do izolovaného prostoru s nedýchatelným vzduchem, u kterého nedochází k cirkulaci s vyššími vrstvami vzduchu, která by nahromaděné znečišťující látky v ovzduší rozptýlila. K znečištění také přispívají emise z nedalekého Polska, zplodiny z lokálních topenišť, a v neposlední řadě také poměrně hustý silniční provoz.<sup>104</sup>

#### 1.3.2.1 Nízkoemisní zóny v Ostravě

Jelikož je tato kapitola zaměřena na území Moravskoslezského kraje, konkrétně na Ostravu, je na místě se pokusit zjistit, zda by bylo vhodné zavést nízkoemisní zóny právě v této oblasti, a to na základě Studie proveditelnosti pro zavedení nízkoemisních zón na území statutárního města Ostravy, která byla zpracována v roce 2017.<sup>105</sup> Na území aglomerace Ostravy, podle dosavadních zjištění Českého hydrometeorologického ústavu, jsou překračovány imisní limity v celkem 53 obcích a městských obvodech statutárního města Ostravy. K takovému znečištění přispívají nejen společnosti zabývající se těžkým průmyslem, kdy za největší znečišťovatele můžeme označit ArcelorMittal, a. s. a TRINECKÉ ŽELEZÁRNY, a. s. (maximální

<sup>103</sup> „Obrácení“, u meteorologických jevů je myšleno obrácení vzduchových vrstev – dole je vzduch studený a nahoře teplý.

<sup>104</sup> KRZYŽANEK, Bohuslav. Stav ovzduší v Ostravě ovlivňuje řada faktorů. *OSTRAVA.cz* [online]. Publikováno 16. 1. 2017 [cit. 10. 11. 2018].

<sup>105</sup> Informativní materiál o možnostech zlepšení kvality ovzduší při zavedení opatření v dopravě. *Ekologický web Ostravy – Zdravá OVA* [online]. Ostrava, 2018 [cit. 3. 1. 2019].

vypočtený příspěvek  $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), ale taktéž právě mobilní zdroje (maximální vypočtený příspěvek  $22 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) a nemalou měrou také samotné domácnosti, a to vytápěním (maximální vypočtený příspěvek  $7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).<sup>106</sup>

Na základě provedených analýz zpracovatelé došli k závěru, že nízkoemisní zóny by bylo vhodné zavést v samotném centru města a dále v oblasti Poruba. Právě tyto oblasti by totiž měly mít největší vliv na snížení koncentrací emisí z dopravy ve městě.<sup>107</sup> Pro vymezení nízkoemisních zón byly stanoveny tři modelové situace, kdy první scénář představoval situaci bez zavedení nízkoemisních zón, v druhém scénáři pak nízkoemisní zóny zavedeny byly, do kterých je povolen vjezd vozidlům s emisní normou EURO 3 nebo vyšší a nakonec poslední modelovou situací bylo taktéž zavedení nízkoemisních zón, do kterých byl povolen vjezd vozidlům splňujících emisní normu EURO 4 a vyšší.<sup>108</sup> Všechny scénáře byly vztaženy k roku 2020.

Zpracovatelé ve výše uvedené studii zohledňovali veškeré aspekty a snažili se odpovědět na všechny otázky, které by zavedením nízkoemisních zón nastaly. V prvé řadě museli zjistit, zda vůbec existují objízdné trasy, na které by mohl být současný dopravní tok odkloněn. Jinak by se tento nástroj minul účinkem, a naopak by stávající situaci ještě zhoršil. Nejenže se zabývali místními komunikacemi, ale také se snažili zhodnotit počet stávajících bezplatných parkovacích míst, případně pak navrhovali místa, kde by mohla být nová parkovací místa vytvořena. S tímto se bezprostředně pojil průzkum dostatečných kapacit ve veřejné hromadné dopravě, která by se musela ujmout role. Samozřejmostí je taktéž určit osoby, které by kontrolovaly, zda motoristé disponují emisními plaketami, případně by je musely potrestat. V neposlední řadě pak všechny tyto aspekty hodnotili taktéž i po finanční stránce, kdy například jenom samotné pořízení a nainstalování dopravního značení se pohybovalo v řádech milionů korun.

Závěry ze studie jsou následující: Zavedení nízkoemisních zón by přispělo k zamezení znečišťování ovzduší, jak je zřejmé z grafu v Příloze č. 1. Graf znázorňuje maximální koncentraci částic  $\text{PM}_{10}$  ve vybrané lokalitě Ostrava – centrum pro všechny 3 modelové situace. Tato efektivita by však byla

<sup>106</sup> Studie o proveditelnosti pro zavedení nízkoemisních zón na území statutárního města Ostravy. *Ekologický web Ostravy – Zdravá OVA [online]*. Ostrava, 2017, s. 17 [cit. 3. 1. 2019].

<sup>107</sup> *Ibid.*, s. 40.

<sup>108</sup> *Ibid.*

v porovnání s výší pořizovacích nákladů natolik neúměrná, že se vedení statutárního města Ostravy rozhodlo nízkoemisní zóny nezavádět. Nicméně dále konstatovalo, že výše uvedenou studii respektují a budou z ní vycházet při hledání jiných možností regulace dopravy. Jako nejvhodnější se podle nich jeví forma tzv. regulačních řádů, o kterých bylo pojednáno výše, které sice nejsou opatřením trvalé povahy, ale jsou schopny omezovat dopravu v době vyhlášených smogových situací.<sup>109</sup>

### 1.3.2.2 Regulační řád a město Ostrava

Regulační řád statutárního města Ostravy, přijatý jako nařízení č. 8/2010 ze dne 12. 10. 2010, kterým se vydává Místní regulační řád statutárního města Ostravy, se vztahoval pouze na stacionární zdroje. Jeho obsahem bylo stanovení speciálních emisních limitů pro konkrétní stacionární zdroje znečištění na dobu vyhlášení smogové situace. Ze zákona se však na omezení dopravy vůbec vztahovat neměl. Následně byla 15. prosince téhož roku zastupitelstvem schválena usnesení zastupitelstva č. 0055/ZM1014/3, která v případech vyhlášení smogové situace Českým hydrometeorologickým ústavem umožňovala bezplatné využívání vozidel integrovaného dopravního systému IDOS ve všech čtyřech ostravských zónách. Vozidla MHD byla označena nápisy „Smog – jízda zdarma“, „Akce smog“ nebo jen „Smog“.<sup>110</sup> To však nestačilo pro dostatečnou informovanost obyvatelstva a lidé, kteří již dopředu plánovali využít svých automobilů, tak také učinili. Jeden den MHD zdarma vyšel statutární město Ostravu na 1 500 000 Kč. Vyhláška byla platná do 14. září 2011, kdy byla z důvodu neefektivnosti zrušena. Za dobu její platnosti byl dvaadvacetkrát vyhlášen stav regulace, avšak vliv na množství škodlivin v ovzduší v důsledku bezplatné městské hromadné dopravy se neprojevil, z důvodu malé ochoty rezidentů pružně reagovat na vyhlášenou smogovou situaci, a namísto jízdy motorovými vozidly využít MHD. Současný ostravský primátor se k tomuto tématu vyjádřil slovy: „*Realizaci pouze tohoto kroku bychom nedosáhli výrazného zlepšení. Navíc by byla bezplatná doprava spojena s nemalými finančními náklady v řádu miliónů korun.*“<sup>111</sup> O bezplatné hromadné dopravě se tak stále ještě uvažuje, i navzdory předchozí zkušenosti.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> KRZYŽANEK, Bohuslav. Stav ovzduší v Ostravě ovlivňuje řada faktorů. *OSTRAVA.cz* [online]. Publikováno 16. 1. 2017 [cit. 10. 11. 2018].

Místní regulační řád statutárního města Ostravy byl zrušen novým zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který dosavadní podobu regulačního opatření měnil. Nereguloval již stacionární zdroje znečišťování ovzduší, nýbrž provoz motorových vozidel v místě zhoršené kvality ovzduší. V současnosti tedy Ostrava nemá při smogových situacích žádné regulační opatření. V dubnu tohoto roku se však na základně vypracované „*Studie proveditelnosti pro zavedení nízkoe emisních zón na území statutárního města Ostravy*“ vedení města shodlo, vzhledem k vyšší nákladů na zavedení a zanedbatelnému přínosu nízkoe emisních zón na stav ovzduší v daných oblastech, na zavedení opatření formou regulačního řádu. Ten se sice aktivizuje pouze v obdobích vyhlášených smogových situací a nepůsobí tak na území nepřetržitě, přesto je však v dané situaci nejvhodnější. Dne 3. 4. 2018 rada schválila zahájení přípravy „*Studie efektivit zavedení opatření v oblasti dopravy v době smogové situace na území statutárního města Ostravy*“. Ve studii zmiňují možná opatření regulačních řádů, kterými mohou být: zóna placeného stání – jen rezidenti, režim sudá/lichá SPZ, omezení rychlosti, zákaz nákladních automobilů nad 6 tun nebo zmíněné MHD zdarma.<sup>112</sup> Toto je samozřejmě jen příkladný výčet běžných omezujících opatření, obec si však může zvolit i jiný způsob. Dotace na provedení studie o efektivnosti regulačního řádu budou vypsány na 4. čtvrtletí roku 2018, a její dokončení se tak předpokládá na jaře příštího roku. Vydání regulačního řádu tak závisí na tom, zda výše zmíněná studie prokáže, že omezení provozu vozidel ve městě přispěje ke snížení znečištění ovzduší.

Mezi klady tohoto nástroje lze zařadit poměrně rychlou realizaci tohoto nástroje (samozřejmě záleží na prostorovém uspořádání obce, dostatečném množství parkovišť či objíždné trase, ta však není podmínkou jako u nízkoe emisní zóny), řeší akutně špatný stav životního prostředí z minuty na minutu. Také samotná forma aktu (nařízení obce) je přívětivým faktem, protože jej lze jednodušeji změnit než opatření zakotvená v předpisech vyšší právní síly. Tento stav je také zřejmě pohodlnější pro tamní obyvatele – dopravní omezení je pouze po dobu vyhlášené smogové situace, nikoli dlouhodobě. Jako poslední lze zmínit, že je tento nástroj vhodný pro přechodnou dobu, než bude obec připravena k aplikaci dlouhodobého regulačního opatření.

<sup>112</sup> ŠEBESTOVÁ, Kateřina. Informativní materiál pro zastupitelstvo statutárního města Ostravy – Informativní materiál o možnostech zlepšení kvality ovzduší při zavedení opatření v dopravě. *OSTRAVA*.[cz](#) [online]. Publikováno 10. 4. 2018 [cit. 10. 11. 2018].

Negativní stránkou tohoto nástroje je určitě nedostatečné působení na kvalitu ovzduší, resp. jeho působení pouze v nejakutnějších stavech, nesnaží se jim tedy preventivně předcházet. Náročné je také správné zvolení způsobu regulace – na příkladu v Ostravě jsme viděli, že při zavedení MHD zdarma vynaložil magistrát velké finanční prostředky a nepřineslo to zdaleka kýžený výsledek. Správně musí také zvolit alternativní dopravu do místa omezení. Negativní stránkou je také potřeba dostatečně obyvatele s tímto opatřením obeznámit, aby se mohli na možné situace připravit a počítali s možným dopravním omezením. Kromě této předběžné informovanosti je také potřeba, aby příslušné orgány urychleně reagovaly na aktuálně vyhlášenou smogovou situaci po informování ze strany Ministerstva životního prostředí prostřednictvím Českého hydrometeorologického úřadu a rezidentům se co nejspolehlivěji a včas dostaly informace o omezení provozu.

Zásadním problémem v kvalitě ovzduší však není samotná konstrukce nástrojů, jako spíše absence účinné motivace obyvatel k odpovědnějšímu přístupu k ochraně ovzduší, ve kterém žijí. Jako řešení bychom ve větších městech viděli omezení dopravy přirozeným způsobem, založeným na svobodném rozhodnutí jedinců – nabídnout jim něco finančně výhodného, pokud obětují své pohodlí. Finanční prostředky na podporu zavedení NEZ, by plynuly provozovatelům dopravních podniků na zlevnění speciálních dlouhodobých sít'ových jízdenek na MHD. Ve městech se znečištěným ovzduším nad určitou míru by si pak lidé mohli zakoupit půlroční sít'ovou jízdenku od října do března, která by byla výrazně levnější než půlroční jízdenka v jiném období. S vidinou opravdu levného a neomezeného využívání MHD po tuto dobu by si i skalní motoristé v rámci ušetření navykli po dobu zimních měsíců na jiný způsob dopravy. Sice by dopravní podniky musely navýšit množství dopravních prostředků hromadné dopravy, došlo by tak však ke snížení automobilového provozu právě v inkriminovaném období.

### 1.3.2.3 Účinnost ochrany ovzduší ve zvláště chráněných územích a v lesích na Ostravsku

S ohledem na efektivnost zvláště chráněných území a lesů je třeba zmínit jejich aktuální problémy. Fenomémem současné doby se stala tzv. **ilegální doprava**, tedy rekreační terénní vyjížděky v místech, kam je jinak vjezd

motorovým vozidlům zakázán. Nejedná se však pouze o trend dnešní doby, již v minulosti jezdili někteří houbaři do lesa na mopedech či motocyklech, avšak až nyní tento jev dosáhl takového rozmachu. Napomáhá tomu ekonomická situace v České republice, kdy obyvatelstvo na jedné straně dosahuje značných příjmů a může si tedy, na rozdíl od obyvatelstva v rozvojových zemích, dovolit koupi drahých čtyřkolek, současně se však obyvatelstvo v České republice netěší takové úctě k přírodě jako je tomu např. v sousedním Německu anebo Rakousku.<sup>113</sup>

V případě Moravskoslezského kraje je nejvíce ilegálních jízd zaznamenáno v oblastech CHKO Poodří, Oderských vrších a ve vojenském prostoru Libavá. Z hlediska vyčíslení škod jsou za oblast s největší újmou považovány Věrovické vrchy, ovšem sestavení přesného žebříčku škod je věcí velice obtížnou. V hospodářských lesích vlastníci, případně příslušné orgány, poměrně dobře zaznamenávají současný stav lesů v příslušných koncepčních nástrojích, jako jsou lesního hospodářské plány či osnovy, problém však nastává u přírodních biotopů, jelikož zde nejsme schopni kvalitně určit, v jakém stavu se příroda před jejím poškozením nacházela.<sup>114</sup>

Největším úskalím zůstává fakt, že se vlastníci lesů, mohou tomuto problému jen stěží bránit. Dopadení pachatelů bývá značně obtížné, a to i za případné asistence složek Policie ČR. Pakliže se v ojedinělých případech přeci jen podaří vandaly dopadnout, hrozí jim pouze uložení pokuty v řádech tisícikorun, což ve většině případů pachatele od recidivy neodradí. Díky novele zákona o pozemních komunikacích z roku 2011 alespoň došlo k odstranění pochybností v problematice obecného užívání účelových komunikací (viz výše).<sup>115</sup> Jelikož se vlastníci lesů, případně správci CHKO mohou těmto ilegálním jízdám bránit jenom sporadicky, jako vhodné řešení se jeví zřídit místa, např. motokrosově tratě, která jsou přímo určená k terénnímu ježdění, čímž by se potenciálně snížilo poškození v jiných oblastech. Tomuto efektu by mohlo napomoci také otevření vybraných území, která jsou doposud určená pouze vojákům k vojenské činnosti, veřejnosti, neboť jejich kvalitní strážení není v lidských silách, a navíc by se tím snížil potenciální

<sup>113</sup> DAREBNÍK, Petr. Ilegální motorismus nevyřeší klasické motokrosově areály. *Lesnická práce*, 2009, č. 8, s. 12.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

adrenalinový požitek. Konkrétní vyčíslení účinku takových kroků je však věcí patřičných studií proveditelnosti, případně retrospektivního zkoumání.

### 1.3.2.4 Dopravní značení v Sanatoriích Klimkovic

Jako příklad lázeňského místa jsme vybraly lázně, nacházející se pár kilometrů na jihozápad od Ostravy v obci Klimkovic. Podle lázeňského zákona je celé katastrální území lázeňským místem, přestože nemá lázeňský statut – nahrazuje jej rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR – Českého inspektorátu lázní a zřidel, které je pouze „Nezbytným prozatímním ochranným opatřením“, vydaným v roce 1997. To vymezuje vnitřní a vnější lázeňské území, a dále pravidla a podmínky v průběhu samotné výstavby, avšak o jiných činnostech, které by byly tímto dokumentem omezeny, zde není ani zmínka. Znamená to tedy, že „lázeňský statut“ nevyužil možnosti omezit v lázeňském místě dopravu. Této možnosti však využila obec, která disponuje určitými kompetencemi v této oblasti. Vzhledem k tomu, že je areál lázní na konci slepé ulice, dopravu zde tedy využívají pouze klienti lázní, jejich návštěvy a zaměstnanci lázeňského areálu. Příjezdová cesta vede částí lázeňského areálu a je zakončena odstavňým parkovištěm a zákazovou značkou.

Ochrana ovzduší pomocí omezení dopravy v lázeňském statutu tedy na území zavedena není – více obec trápí silnice II. třídy, která jí prochází a mimo dálnici se jedná o hlavní tah na Odry, Hranice na Moravě, Olomouc a Brno. Znečištění, plynoucí z této silnice, vede Klimkovic až ke zvažování zavedení nízkoe emisní zóny. To je však situace, spadající do jiné kapitoly.

Potenciálními *výhodami* při použití omezení dopravy lázeňským statutem je samozřejmě dlouhodobost jeho trvání, tedy stálá ochrana ovzduší před mobilními zdroji znečišťování. Nepochybným kladem je také poměrně velká volnost, kterou lázním (obci) v tomto směru § 28 odst. 3 písm. b) *LázZ* poskytuje – toto dopravní omezení je upravováno lázeňským statutem v rámci „činností, které se v lázeňském místě omezují nebo zakazují“ – regulace tak závisí na jejich individuálních požadavcích. Dalším pozitivem je také nízká ekonomická náročnost úpravy – jak proto, že je omezení stanoveno již při zakládání lázeňského místa v rámci jediného řízení, tak pro realizaci omezení v území – mnohdy postačí umístění dopravní značky a zajištění kyvadlové dopravy. Je totiž potřeba zajistit pohodlnou dostupnost lázní

jak pro návštěvníky, tak pro zaměstnance (těm může být udělena výjimka ze zákazu vjezdu).

Mezi nevýhody patří náročnější změnitelnost lázeňského statutu, jelikož je statutu stanovena forma nařízením vlády. Návrh na jeho změnu podává obec, popř. více obcí. Bohužel přesto, že u tohoto nástroje výrazně převažují jeho klady nad zápory, není lázněmi k účelu omezení dopravy příliš využíván.

### **I.3.3 Dílčí závěry**

Nástroje plošné ochrany ovzduší v různých podobách český právní řád obsahuje, avšak jednotlivých specifických modifikací doznávají vždy až při jejich konkrétním využití. Tehdy si mohou obce stanovit vhodná opatření pro danou oblast a přizpůsobit si tak obecný nástroj ochrany ovzduší vlastní potřebě. Výše představené způsoby ochrany představují dlouhodobé a krátkodobé nástroje k zamezení dalšímu znečištění ovzduší, a také režimy pro oblasti s dobrou kvalitou ovzduší, které je před jejich znečištěním potřeba chránit – zvláště chráněná území, lesy a další území hodná ochrany (léčebné lázně). U posledně zmíněných typů lokalit vyplývá preventivní ochrana kvality ovzduší ve většině případů přímo ze zákona, avšak pro případy obcí se zhoršeným stavem ovzduší, které nespádají ani do jedné z automaticky chráněných oblastí, jsou vytvořena modelová opatření, která mohou k nápravě stavu využít. Rozhodování, resp. výběr mezi nástroji ochrany ovzduší, či zvážení, zda vůbec některý z nástrojů na svém území zavést, se tak týká především obcí. Při vážném zájmu si nechá obec vypracovat studii proveditelnosti vybraného nástroje na dotčeném místě a z jejich závěrů usoudí, zda bude v konkrétním případě zavedení daného opatření efektivní.

Obce, nejčastěji větší města, tak stojí před rozhodnutím, zda zavést nízkoe emisní zónu či regulační řád pro řešení smogové situace. Jak již bylo výše nastíněno, ani Ostrava se zatím pro nízkoe emisní zónu nerozhodla, protože studie proveditelnosti prokázala malou efektivnost v poměru k vysokým finančním nákladům. V současné době na našem území neexistují žádné nízkoe emisní zóny a obce začínají přistupovat spíše k řešení akutních stavů znečištění ovzduší, jelikož se tento způsob regulace jeví jako neefektivnější, přestože dlouhodobě nemá na změnu ovzduší potřebný vliv. Pokud však již do budoucna budeme počítat se stavbou objízdných tras, velký problém

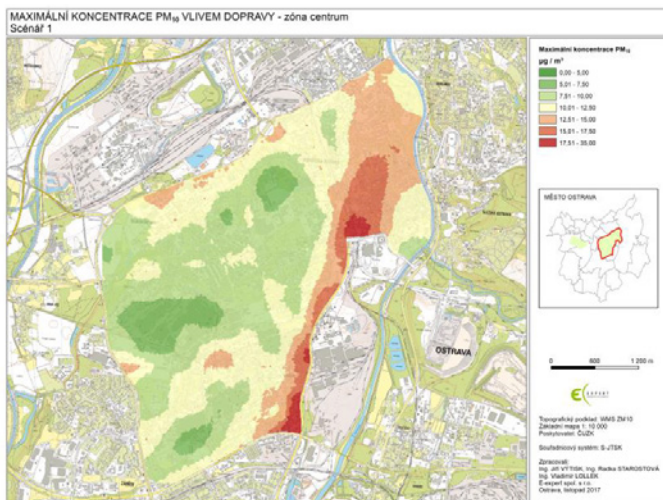


nízkoemisní zóny se tak vyřeší, a pokud to bude pro obec dosti přínosné, jejímu zavedení již nebudou bránit tolik finančně i časově náročné podmínky. Z hlediska efektivity jsou zajisté nejvýhodnější způsoby ochrany územní ochrana přírody, která vzniká určitým právním aktem, který mimo jiné upravuje dopravu v souvislosti s ochranou některých dalších složek životního prostředí (ať už ovzduší, vody apod.). Náklady budou minimální – například na umístění příslušného dopravního značení – a výsledkem bude v daném ohledu stálá kvalita ovzduší. Jako další bychom mohly uvést regulační řád, který je sice nepoměrně nákladnější než výše zmíněné způsoby ochrany, avšak stále je možné v závislosti na rozhodnutí obce volit mezi jednotlivými variantami regulace dopravy. Stejně jako u nízkoemisní zóny zavedení nástroje předchází vypracování studie proveditelnosti vybraného nástroje v dané lokalitě, která vyhodnotí přínosnost zavedení vybraného opatření vzhledem k nutným investicím pro jeho uskutečnění. V případě regulačního řádu také absentuje povinnost, aby obec disponovala objízdou trasou, možnost realizace opatření se tak otvírá všem zasaženým obcím. Pokud však obce již obchvatem disponují, tento problém pro zavedení nízkoemisní zóny odpadá. Mohly by však sloužit jako regulační předstupeň pro zavedení nízkoemisní zóny, která by poté o kvalitu ovzduší pečovala nepřetržitě po celou dobu své existence.

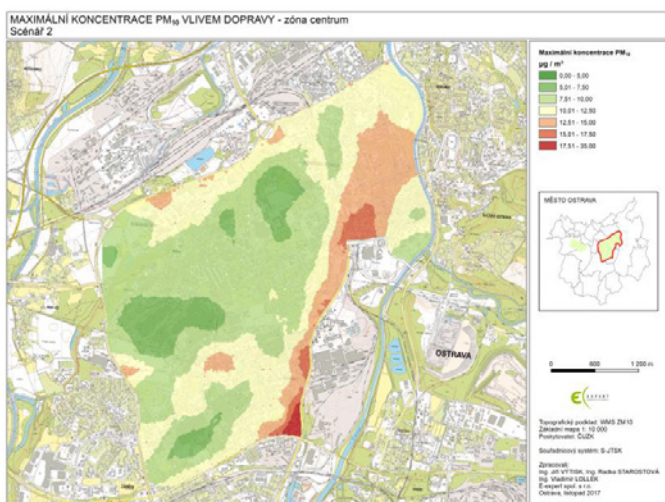
Oba nástroje jsou zjevně velmi variabilní a nelze je objektivně porovnat, protože do značné míry závisí na konkrétní lokalitě, ve které má být zmíněná ochrana ovzduší zavedena. Nízkoemisní zóna je náročnější v mnoha již výše zmíněných směrech, zvláště pak v zajištění osob, které budou dohlížet na plaky jednotlivých vozidel, resp. které budou kontrolovat, zda nízkoemisní zónou projíždí opravdu jen ta vozidla, která splňují stanovené emisní limity.

Co se obou nástrojů týče, preference regulačních řádů je způsobena nejlepšími krátkodobými výsledky měření v poměru k náročnosti zavedení daného opatření, zejména kvůli jednodušším podmínkám institutu. Zřízení nízkoemisních zón zatím často vážně právě na absenci obchvatů měst nebo na jejich přílišné blízkosti zasažených oblastí, čímž nedochází ke snížení koncentrace znečišťujících látek v ovzduší. Studie proveditelnosti tak neukazují markantní zlepšení stavu ovzduší, který by vyvážil náročnost jejich zavedení a obce tak institutu nízkoemisní zóny nevyužívají. Není tedy divu, že se většímu úspěchu těší zejména regulační řády, které je v současné době poněkud jednodušší realizovat.

Příloha č. 1: Graf znázorňující maximální koncentraci částic  $PM_{10}$  ve vybrané lokalitě Ostrava – centrum ve třech modelových situacích<sup>116</sup>

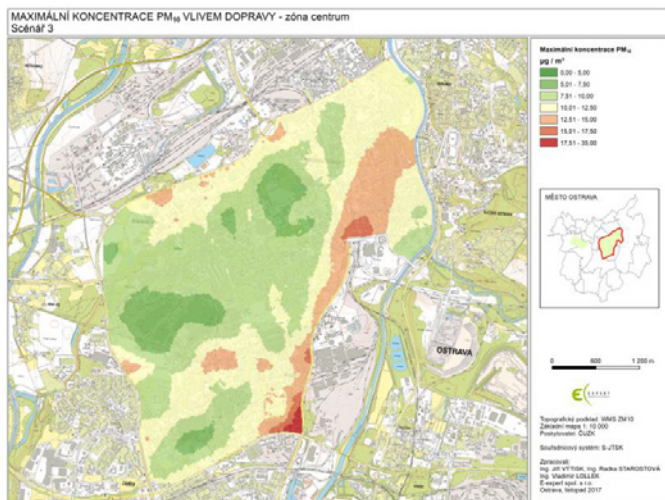


Maximální koncentrace  $PM_{10}$  vlivem dopravy – Situace 1. NEZ Centrum



Maximální koncentrace  $PM_{10}$  vlivem dopravy – Situace 2. NEZ Centrum

<sup>116</sup> Studie o proveditelnosti pro zavedení nízkoemisních zón na území statutárního města Ostravy. *Ekologický web Ostravy – Zdravá OV/A* [online]. Ostrava, 2017, s. 72.



Maximální koncentrace PM<sub>10</sub> vlivem dopravy – Situace 3. NEZ Centrum

## I.4 Biopaliva v dopravě – včera, dnes a zítra

„Doprava v Evropské unii způsobuje přibližně 21 % všech emisí skleníkových plynů, které přispívají ke globálnímu oteplování, a tento podíl stále roste. Aby byly splněny cíle udržitelnosti, především snížení emisí skleníkových plynů v rámci Kjótského protokolu, je nezbytné nalézt způsoby snížení emisí z dopravy“, bylo konstatováno od začátku nového století již mnohokrát, tentokrát ve Strategii Evropské unie pro biopaliva<sup>117</sup>. Doprava navíc představuje klíčový hospodářský sektor a jeho udržitelnost souvisí s diverzifikací energetických zdrojů. Podpora produkce biomasy a z ní vyráběných biopaliv se tak na přelomu století jevila jako nejprůhodnější.<sup>118</sup>

Tato kapitola se zaměřuje na otázky, jaké nástroje využívá platná právní úprava k podpoře používání biopaliv v dopravě, jaká jsou stanovena kritéria pro používání biopaliv s ohledem na požadavek jejich udržitelnosti, a jak je zajištěna kontrola jejich dodržování. Zkoumána bude česká platná právní úprava, která bude zasazena do unijního právního rámce ve vazbě na jeho vývoj v uplynulých dvou desetiletích.

### I.4.1 Biopaliva – pojem

Biomasa<sup>119</sup> je základní složkou pro výrobu biopaliv, v kontextu této kapitoly kapalných nebo plyných pohonných hmot, které jsou určeny k použití

<sup>117</sup> Komise Evropských Společenství. Sdělení Komise. Strategie Evropské unie pro biopaliva KOM(2006) 34 v konečném znění [online]. In: *EUR-Lex* [právní informační systém] [cit. 14. 1. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0034&from=EN>

<sup>118</sup> Biopaliva spolu se zemním plynem a vodíkem byla označena za alternativní paliva s největším potenciálem do roku 2020 pro silniční dopravu. Blíže viz Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic And Social Committee And the Committee of the Regions on alternative fuels for road transportation and on a set of measures to promote the use of biofuels. COM(2001) 547 final. *Commission of the European Communities* [online]. [cit. 24. 1. 2019]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-547-EN-F1-1.Pdf>

<sup>119</sup> Biomasa se používá jako palivo také v jiných oblastech, než je doprava. Tuhá biomasa, resp. tuhá biopaliva mají dlouhodobé zastoupení v oblasti vytápění či ohřevu, spolu s bioplynem je lze využít i k výrobě elektřiny. Blíže viz Obnovitelné zdroje energie v roce 2016. *Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR* [online]. Praha, 2017 [cit. 20. 1. 2019]. <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/statistika/obnovitelne-zdroje-energie/2018/2/Obnovitelne-zdroje-energie-v-roce-2016.pdf>

v dopravě.<sup>120</sup> Obecně je biomasa definována jako nefosilní přírodní biodegradabilní materiál pocházející z rostlin, živočichů nebo mikroorganismů<sup>121</sup>. V platné právní úpravě<sup>122</sup> je vymezena jako biologicky rozložitelné zbytky vzniklé v souvislosti s provozováním zemědělského nebo lesního hospodaření a s nimi souvisejících průmyslových odvětvích, cíleně pěstované zemědělské produkty nebo biologicky rozložitelné části průmyslového a komunálního odpadu. Energie biomasy pak představuje obnovitelný zdroj energie s největším zastoupením mezi ostatními obnovitelnými zdroji energie<sup>123</sup> v Evropské unii<sup>124</sup> i v České republice<sup>125</sup>. Z biomasy se s využitím různých technologických procesů získávají biopaliva. Mezi nejznámější biopaliva využívaná v silniční dopravě nejen v Evropské unii patří bioethanol (obecně nebo zvláště denaturovaný líh) a bionafta (FAME, tj. metylestery mastných kyselin)<sup>126</sup>. Dalším biopalivem s nízkým zastoupením je bioplýn<sup>127</sup>.

Způsob získávání biomasy se odráží v kategorizaci biopaliv. V odborné literatuře se lze setkat s rozlišováním tzv. generací biopaliv<sup>128</sup>. Častější, ve vazbě

<sup>120</sup> Biopalivo definuje § 2 písm. k) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách).

<sup>121</sup> 20th Meeting Report of CDM Executive Board. Annex 8. UNFCCC [online]. Bonn, 2005 [cit. 17. 1. 2019]. Dostupné z: <https://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/mcl-biocarbon.pdf>

<sup>122</sup> § 2 písm. b) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

<sup>123</sup> Obnovitelné zdroje energie zahrnují ve statistikách kromě energie biomasy (dále členěnou dle skupenství) větrnou energii, solární energii, vodní energii, geotermální energii a energii z odpadů.

<sup>124</sup> Viz Figure 3 – Primary production of energy from renewable sources EU-28 1990-2016. Eurostat [online]. 2018 [cit. 03. 1. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Figure\\_3-Primary\\_production\\_of\\_energy\\_from\\_renewable\\_sources\\_EU-28\\_1990-2016.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Figure_3-Primary_production_of_energy_from_renewable_sources_EU-28_1990-2016.png)

<sup>125</sup> Obnovitelné zdroje energie v roce 2016. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR [online]. Praha, 2017 [cit. 20. 1. 2019].

<sup>126</sup> Bioethanol se vyrábí fermentací cukru nebo škrobu získaného z cukrové řepy, cukrové třtiny, kukuřice či obilí, příp. rostlinných odpadů. Bionafta se získává trans-esterifikací rostlinných olejů, např. řepkového, palmového, sójového, slunečnicové, příp. hydrogenací použitých rostlinných olejů (tzv. HVO biodiesel).

<sup>127</sup> Srov. Biofuels Barometer. Observ'ER [online]. 2018 [cit. 24. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.eurobserv-er.org/biofuels-barometer-2018/>

<sup>128</sup> Zjednodušeně. Za biopaliva první generace jsou považována ta, která se vyrábí ze zemědělských (potravinářských) plodin. Zdrojem biopaliv druhé generace jsou zbytky či odpady. Třetí generace biopaliv je získávána z řas a čtvrtá generace zahrnuje biopaliva z geneticky upravených bakterií. Srov. Generation of Biofuels. Energy from Waste and Wood [online]. Dostupné z: <http://energyfromwasteandwood.weebly.com/generations-of-biofuels.html>

na dále analyzovanou právní úpravu, je rozlišování biopaliv konvenčních a pokročilých. Ke konvenčním biopalivům patří biopaliva, která jsou vyráběna ze zemědělských plodin pěstovaných na zemědělské půdě a konkurují tak výrobě potravin a krmiv. Naopak hlavní surovinou vyspělých biopaliv je nepotravinářská biomasa, nejčastěji biologicky rozložitelné vedlejší produkty, zbytky, odpady z různých výroby, např. lignocelulóza, použité kuchyňské oleje, řasy.

## 1.4.2 Právní rámec využívání biopaliv a jeho vývoj

Platný právní rámec pro oblast biopaliv tvoří:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (dále také směrnice RED),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS (dále také směrnice FQD).

V České republice jsou ustanovení směrnice RED a FQD transponována a prováděna ustanoveními především těchto zákonů a jejich prováděcích právních předpisů:

- zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie,
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší,
- zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních,
- zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot,
- nařízení vlády č. 189/2018 Sb. o kritériích udržitelnosti biopaliv a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot (dále také vládní nařízení),
- vyhláška č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidenci (vyhláška o jakosti a evidenci pohonných hmot).

Směrnice RED stanoví politický a právní rámec a cíle pro využívání obnovitelných zdrojů energie. Na úrovni Evropské unie bylo v roce 2007 stanoveno a schváleno dosažení těchto cílů do roku 2020: 20 % podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v EU a 10 % podílu energie

z obnovitelných zdrojů v dopravě na celkové spotřebě energie v dopravě v jednotlivých členských státech. Členským státům jsou pak stanoveny závazné národní cíle, které mají přispět k dosažení celounijních cílů v rámci podpory rozvoje energie z obnovitelných zdrojů. Každý členský stát je povinen za účelem naplnění závazných cílů zpracovat a předložit Komisi národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů, který obsahuje opatření a způsob dosažení závazných cílů podílu energie z obnovitelných zdrojů, průběžných dílčích cílů podílu energie z obnovitelných zdrojů a předpokládané hodnoty vyrobené energie a další informace pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů. Současně se směrnice FQD zaměřuje na snížení emisí skleníkových plynů během životního cyklu paliv a požaduje po členských státech zajistit, aby dodavatelé postupně snižovali, až o 10 % do 31. prosince 2020, životní cyklus emisí skleníkových plynů na jednotku energie z paliva a dodané energie ve srovnání se základní normou pro paliva.

Dosažení požadovaných cílů prostřednictvím využívání biopaliv není povinností, ale jejich dnešní právní regulace a podpora je logickým důsledkem vývoje v předchozích desetiletích. Nahrazení několika procent motorové nafty nebo benzínu bionaftou nebo bioethanolem, považovanými za uhlíkově neutrální zdroje energie,<sup>129</sup> se jevilo na začátku století jako nejjednodušší a nejrychlejší řešení ve srovnání s tehdejšími možnostmi vodíkových pohonů či elektromobilů.<sup>130</sup> Právním východiskem se stala směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003 o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě a její cíl podpořit využívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot za účelem nahrazení nafty nebo benzínu pro dopravní účely v každém členském státě se záměrem přispět k dosahování takových cílů, jako je dodržování závazků týkajících se změny klimatu, zajištění bezpečnosti zásobování šetrného k životnímu prostředí a podpora obnovitelných zdrojů energie (čl. 1). Členským státům bylo uloženo zajistit, aby na jejich trh bylo uváděno

<sup>129</sup> Tento velmi zjednodušeně pojatý výchozí předpoklad byl velmi brzy zpochybněn samotnými institucemi Evropské unie. Srov. např. *Opinion on Greenhouse Gas Accounting in Relation to Bioenergy. Scientific Committee of European Environment Agency* [online]. 2011 [cit. 24. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/about-us/governance/scientific-committee/sc-opinions/opinions-on-scientific-issues/sc-opinion-on-greenhouse-gas/view>

<sup>130</sup> European Commission, 2001, op.cit.

alespoň minimální procento biopaliv a jiných obnovitelných pohonných hmot, a za tím účelem si stanovit orientační cíle. Nicméně již z názvu i odůvodnění směrnice bylo zřejmé upřednostňování biopaliv, mj. jako krok k širšímu využívání biomasy, ze které bude možné dále vyvíjet biologické pohonné hmoty, aniž se vyloučí další možnosti<sup>131</sup>.

Referenčního cíle stanoveného směrnicí, 2 % tržního podílu biopaliva v roce 2005, sice nebylo mj. pro liknavý přístup některých členských států dosaženo,<sup>132</sup> nicméně spolu se směrnicí 2003/96/EC týkající se zdanění energetických produktů a novelizací směrnice FQD poskytla biopalivům nezbytný základní prostor pro vznik trhu. Podpora biopaliv byla vedena cílem snížit emise skleníkových plynů, zvýšit dekarbonizaci paliv v dopravě, rozšířit zdroje dodávek paliv a vyvinout dlouhodobé náhrady za fosilní paliva, a očekáváním, že rozvoj výroby biopaliv nabídne nové možnosti k diverzifikaci příjmů a zaměstnanosti ve venkovských oblastech. Navíc „*produkce biopaliv z vhodných surovin v mnoha rozvojových zemích rovněž mohla znamenat hospodářský a environmentální prospěch, vytvářet dodatečnou zaměstnanost, snižovat náklady na dovoz energie a otevírat potenciální vývozní trhy. Především výroba bioetanolu mohla nabídnout vhodnou alternativu pro některé země produkující cukr, které postihla reforma režimu cukru v Evropské unii.*“<sup>133</sup>

Přestože dokumenty přijaté Evropskou komisí jako předstupně stávající legislativy upozorňovaly na možná rizika související s podporou biopaliv a nutností tato rizika sledovat, hodnotit je a zohlednit, byla v roce 2009 přijata směrnice RED terčem kritiky<sup>134</sup>. Přijatá kritéria udržitelnosti biopaliv

<sup>131</sup> Bod 10 odůvodnění směrnice 2003/30/ES.

<sup>132</sup> Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Hodnotící zpráva o dosaženém pokroku v oblasti biopaliv Zpráva o dosaženém pokroku ve využívání biopaliv a jiných obnovitelných pohonných hmot v členských státech Evropské unie KOM(2006) 845 v konečném znění. *Komise Evropských společenství* [online]. S. 6 [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2006/CS/1-2006-845-CS-F1-1.Pdf>

<sup>133</sup> Komise Evropských společenství, 2006, op. cit, s. 4.

<sup>134</sup> Například „*Můj postoj ke biopalivům se vzácně shoduje s názorem Hnutí Duha. Výroba biopaliv klade vysoké prostorové nároky na půdu nejen u nás, ale po celém světě, což ve svém důsledku kazí životní prostředí a v budoucnu povede ke zdražování potravin.*“ ŘÍMAN M. *Vyjádření ke zavádění biopaliv v České republice* [online]. 2007 [cit. 30. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/ministerstvo/ministr/vyjadreni-k-zavadeni-biopaliv-v-ceske-republice-34291/>; Nebo LENDLE, A. a M. SCHAUS. Sustainability criteria in the EU Renewable Energy Directive: Consistent with WTO Rules? *ICTSD* [online]. 2010, Information Note no. 2 [cit. 30. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/downloads/2011/12/sustainability-criteria-in-the-eu-renewable-energy-directive-consistent-with-wto-rules.pdf>



(viz níže) nedostatečně brala v potaz celý proces produkce biopaliv a jeho především nepřímé vlivy odrážející se ve výsledných hodnotách úspor emisí skleníkových plynů.<sup>135</sup> Současně bylo nutné reagovat mj. na technologický pokrok v oblasti pokročilých biopaliv. Proto byla 9. září 2015 přijata tzv. ILUC směrnice, která přinesla dílčí změny v kritériích udržitelnosti a ve vazbě na tzv. nepřímou změnu ve využívání půdy (viz dále).

Stávající znění směrnice RED bylo kromě zmíněné dílčí novelizace od roku 2016 předmětem celkové revize v rámci balíčku opatření Čistá energie pro všechny Evropany,<sup>136</sup> která vyústila dne 11. prosince 2018 v přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepřpracované znění) s účinností od 1. července 2021.

### 1.4.3 Nástroje právní regulace a podpory využívání biopaliv

Členské státy využívají pro splnění povinností vyplývajících ze směrnice RED v zásadě dvou nástrojů, administrativního charakteru v podobě uložení povinností přimíchávat biopaliva do pohonných hmot a snižovat emise skleníkových plynů v pohonných hmotách ve spojení se sankčními prostředky při jejich nesplnění, a ekonomického charakteru v podobě daňového zvýhodnění biopaliv s cílem podpořit jejich využívání.<sup>137</sup>

Pro Českou republiku vyplývá ze směrnice RED dosažení celkového národního cíle určujícího podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020 ve výši 13 %<sup>138</sup>, přičemž zároveň musí být zajištěn alespoň 10 % podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě. V návaznosti na požadavky ILUC směrnice pak nesmí být podíl energie z biopaliv

<sup>135</sup> Přehled vědeckých studií k problematice nepřímých změn ve využívání půdy viz What the Science Says. *Transport and Environment* [online]. [cit. 17. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.transportenvironment.org/what-we-do/what-science-says-0>

<sup>136</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance. Čistá energie pro všechny Evropany COM(2016) 860 final. *Evropská komise* [online]. [cit. 17. 1. 2019]. Dostupná z: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d2648a37-c626-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0017.02/DOC\\_1 & format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d2648a37-c626-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1 & format=PDF)

<sup>137</sup> Overview of biofuel policies and markets across the EU-28. *ePURE* [online]. Brusel, 2018 [cit. 11. 1. 2019]. Dostupné z: <https://epure.org/media/1738/epure-overview-of-biofuels-policies-and-markets-across-the-eu-28-2018-update.pdf>

<sup>138</sup> Viz příloha I směrnice RED.

vyráběných z obilovin a jiných plodin bohatých na škrob, cukernatých plodin a olejnin pěstovaných na zemědělské půdy jako hlavní plodiny především k energetickým účelům v roce 2020 větší než 7 % konečné spotřeby energie v dopravě. Kompenzací se pak k uvedenému omezení jeví možnost započítat si dvakrát energetický obsah biopaliv získaných ze vstupních surovin považovaných za dostatečně udržitelné (blíže viz níže).

Česká republika zavedla povinnost výrobců, dovozců a distributorů zajistit, aby sortiment motorových benzinů a motorové nafty jimi dodávaných na trh obsahoval minimální množství biopaliva nebo jiného paliva z obnovitelných zdrojů již v návaznosti na směrnici 2003<sup>139</sup>. Později s účinností od září 2007<sup>140</sup> byla tato povinnost vztažena výlučně na biopaliva<sup>141</sup>.

V roce 2009 pak byla uzákoněna i státní podpora vysokoprocentních a čistých biopaliv ve formě daňové úlevy, resp. osvobození od spotřební daně<sup>142</sup>.

#### 1.4.3.1 Administrativní nástroje

Povinnosti v návaznosti na plnění cílů stanovených ve směrnici RED a FQD jsou kladeny na dodavatele motorového benzínu nebo motorové nafty (dále jen dodavatelé).<sup>143</sup> Tyto subjekty jsou povinny zajistit minimální množství biopaliv v jimi dodávaných pohonných hmotách a snižovat emise skleníkových plynů z motorového benzínu nebo motorové nafty.

**Minimální množství biopaliv**, kterého musí dodavatel v pohonné látce dosáhnout, je stanoveno odlišně pro motorové benziny, u kterých musí činit

<sup>139</sup> Srov. § 3 odst. 10 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 92/2004 Sb.

<sup>140</sup> Zavádění biopaliv v České republice. Tisková zpráva. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 2007 [cit. 13. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/zavadeni-biopaliv-v-ceske-republice—34289/>

<sup>141</sup> Viz část třetí zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, ve znění účinném do 31. 8. 2012, kterou došlo ke změně zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

<sup>142</sup> Viz Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk 744). *Poslanecká sněmovna PČR* [online]. [cit. 23. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/052schuz/s052137.htm#r2>

<sup>143</sup> Osoby uvádějící motorové benziny nebo motorovou naftu do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely a osoby, které dodávají na daňové území České republiky pro dopravní účely motorové benziny nebo motorovou naftu uvedené do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie. (§ 1 odst. 2 písm. e) OvzZ).

minimálně 4,1 % objemových z celkového množství motorových benzinů přimíchaných do motorových benzinů, a pro motorové nafty, u nichž musí činit minimálně 6,0 % objemových z celkového množství motorové nafty přimíchaných do motorové nafty, vždy vykazováno za kalendářní rok. Jak uvádí Bejčková<sup>144</sup>, procentní hodnoty jsou stanoveny vnitrostátně ve vazbě na národní cíl. Uvedenou povinnost nemohou dodavatelé splnit dodáním vysokoprocentního nebo čistého biopaliva.<sup>145</sup> Důvodem je za prvé „*nadměrné využívání této možnosti, které vedlo ke deformaci trhu s pobonnými hmotami, kdy převážná část běžných pobonných hmot, které měly obsahovat menší část biosložky, žádnou biosložku neobsahovala*“<sup>146</sup>. Za druhé vysokoprocentní nebo čistá biopaliva jsou předmětem státní podpory, která podle Pokynů Evropské komise pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020 nemůže být poskytnuta na biopaliva, která podléhají povinnosti dodávky nebo přimíchání<sup>147</sup>.

Aby se předešlo obcházení zákonem stanovené povinnosti dodat minimální množství biopaliva za kalendářní rok, které spočívá v tom, že „*v průběhu kalendářního roku dodavatelé dlouhodobě uvádí do volného daňového oběhu, resp. dodávají ve volném daňovém oběhu z jiných členských států na území České republiky pro dopravní účely výhradně pobonné hmoty neobsahující biopalivo a před skončením stanoveného období tyto ukončí veškerou činnost, aniž by zákonem stanovenou povinnost splnili, přičemž zjištění porušování stanovených zásad je v těchto případech možné až po skončení stanoveného období a vlastní zajištění nápravy je velmi problematické, ne-li nereálné*“<sup>148</sup>, je v § 19a OvvZ zakotvena souběžně povinnost zajistit minimální množství biopaliv v průběhu celého kalendářního roku, jejíž vynutitelnost je zabezpečena jistotou, kterou je povinen dodavatel složit na zvláštní účet celního úřadu, pokud nesplní povinnost příslušné čtvrtletí (§ 19a odst. 2 OvvZ).

<sup>144</sup> BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 132.

<sup>145</sup> Srov. § 19 odst. 2 OvvZ ve znění účinném do 31. 12. 2015.

<sup>146</sup> Viz Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 382/2015, změna zákona o spotřebních daních, k části třetí – změna zákona o ochraně ovzduší, k čl. III k bodu 2. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

<sup>147</sup> Srov. bod 114 Sdělení Komise. Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020 (2014/C 200/01) [online]. [cit. 23. 1. 2019]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628(01)&from=CS)

<sup>148</sup> Viz Obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 382/2015, změna zákona o spotřebních daních, bod 2.B. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Na druhou stranu je dodavatel omezen technickými požadavky na pohonné hmoty vyplývajícími z technických norem ve vazbě na vyhlášku o jakosti a evidenci pohonných hmot, na jejichž základě lze do motorové nafty přimíchat až 7 % a do benzínu až 5 %, resp. 10 % biosložky.

S povinností dodávat minimální množství biopaliva souvisí vedení dvou oddělených evidencí: evidence o množství přijatého a vyrobeného motorového benzínu, motorové nafty a jednotlivých druhů biopaliv a směsných paliv a evidence vyskladněných jednotlivých pohonných hmot s uvedením druhu a podílu biopaliv.

Splnění povinnosti je povinen dodavatel pohonných hmot průběžně oznamovat v souladu s § 19b OvvZ a každoročně k 31. lednu podat celnímu úřadu hlášení. Nepodání hlášení ke stanovenému datu, příp. v náhradní lhůtě stanovené celním úřadem, respektive nesplnění povinnosti jako takové nezakládá odpovědnost dodavatele za přestupek, ale je předpokladem pro vznik „poplatkové“ povinnosti ze zákona, jejíž výši<sup>149</sup> pouze deklaruje, resp. potvrdí celní úřad vydáním platebního výměru. Ustanovení § 19 odst. 10 OvvZ nepřesně hovoří o povinnosti uhradit „pokutu“ z nedodaného objemu biopaliv. Jak uvádí i Bejčková<sup>150</sup>, nejde o správní trest, nýbrž o quasi poplatek vymáhaný v režimu daňového řádu, což potvrdil i Nejvyšší správní soud<sup>151</sup>.

Překročení minimálního množství biopaliv umožňuje dodavateli převést a započítat si pro splnění povinnosti množství biopaliva do výše 0,2 % v následujícím kalendářním roce. Tuto skutečnost však musí předem písemně sdělit celnímu úřadu.

Druhou povinností dodavatelů je **snižovat emise skleníkových plynů** z dodávaných pohonných hmot, přičemž do 31. prosince 2020 mají povinnost dosáhnout snížení nejméně o 6 % v porovnání se základní hodnotou produkce emisí skleníkových plynů pro fosilní pohonné hmoty vyplývající z § 5 odst. 1 vládního nařízení. Splnění této povinnosti je možné dosáhnout různými způsoby<sup>152</sup>. Jedním ze způsobů, které § 20 odst. 2 písm. a) OvvZ výslovně předpokládá, je uvedení čistého biopaliva nebo směsného

<sup>149</sup> Výše pokuty se stanoví jako součin množství nedodaného biopaliva v litrech a částky 40 Kč.

<sup>150</sup> BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 140.

<sup>151</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 1 Afs 154/2018-32.

<sup>152</sup> Používáním biopaliv, alternativních paliv (bioplyn, vodík, elektrina, atd.), snížením emisí z těžby; srov. § 20 odst. 2 a § 20b OvvZ.

paliva<sup>153</sup> do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely. Za účelem plnění uvedené povinnosti se mohou dodavatelé pohonných hmot sdružit navzájem nebo mj. s osobou, která uvede do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky čisté biopalivo nebo směsné palivo.

O splnění povinnosti podává dodavatel pohonných hmot každoročně do 30. června Ministerstvu životního prostředí a celnímu úřadu zprávu o emisích obsahující náležitosti dle § 6 vládního nařízení. V průběhu kalendářního roku je dodavatel ze stejných důvodů, jak bylo uvedeno výše k povinnosti minimálního množství biopaliv, tj. předejít obcházení zákona, povinen podávat oznámení vždy po kvartálech (viz § 20c odst. 2 OvvZ).

Započíst biopaliva pro splnění uvedených povinností může dodavatel pouze tehdy, pokud tato biopaliva jsou v souladu s požadavky stanovenými v § 19a odst. 3 a 20a odst. 3 OvvZ. Tyto požadavky zahrnují (kumulativně):

- výrobu nebo dopravu v režimu podmíněného osvobození od daně na území ČR,
- splnění kritérií udržitelnosti (viz níže),
- spotřebování na daňovém území ČR,
- zákaz opakovaného uvedení do volného daňového oběhu,
- zákaz dvojího započtení pro splnění povinnosti na území členských států Evropské unie.

#### 1.4.3.2 Ekonomické nástroje

Nízkoprocentní přimíchávání biopaliv do pohonných hmot nepočítá s žádným daňovým zvýhodněním. Naopak pro některé vysokoprocentní směsi biopaliv a čistá biopaliva je v České republice od roku 2009 využívána ekonomická podpora ve formě snížení spotřební daně. Evropská komise schválila postupně dva víceleté programy podpory dalšího uplatnění udržitelných biopaliv v dopravě, které jí byly Českou republikou předloženy, z hlediska jejich slučitelnosti jakožto státní podpory s vnitřním trhem

<sup>153</sup> Čistá biopaliva a směsná paliva definuje § 2 vyhlášky o jakosti a evidenci pohonných hmot.

a daňovými předpisy EU. První na období 2009–2015<sup>154</sup> a druhý na období 2015–2020<sup>155</sup>. Způsobilým předmětem podpory jsou vyjmenovaná vysoko-procentní nebo čistá biopaliva, a to FAME B100, rostlinný olej (především čistý řepkový olej), SMN B30, ethanol E85, ethanol E95 a bioplyn, která současně splňují kritéria udržitelnosti v souladu se směrnicí RED. Konkrétní právní rámec uvedené podpory je promítnut do zákona o spotřební dani, do sazeb daně z minerálních olejů, a to ve formě stanovení odlišné sazby daně nebo ve formě vrácení daně plátcí.

Uvedená státní podpora sice nezohledňuje vstupní surovinu uvedených biopaliv, je tak považována za nediskriminační, nicméně její schválení vyvolalo oprávněné kontroverze, ať již z důvodů politických a možného střetu zájmů<sup>156</sup>, tak z důvodů ekologických. Faktem je, že v České republice jsou vysokoprocentní nebo čistá biopaliva získávána především z cíleně pěstovaných zemědělských plodin, jako jsou řepka, kukuřice a cukrovka<sup>157</sup>.

Zvláštní postavení mezi biopalivy mají pro účely spotřební daně, a jsou od ní zcela osvobozeny, pouze vybrané minerální oleje (např. minerální oleje vyrobené z nepotravinářských částí biomasy nebo z biologického odpadu, hydrogenované rostlinné oleje), které jsou určeny k použití, nabízeny k prodeji nebo používány pro pohon motorů vybraných motorových vozidel v rámci pilotních projektů schválených Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem financí k technologickému vývoji ekologicky příznivých paliv. Jiná ekonomická podpora pokročilých biopaliv není v České republice zavedena.

<sup>154</sup> Státní podpora byla poskytována na základě usnesení vlády č. 164/2008, o víceletém programu podpory na období 2009–2015, který schválila Evropská komise rozhodnutím N 305/2008.

<sup>155</sup> Státní podpora byla poskytována na základě usnesení vlády č. 655/2014, o víceletém programu podpory dalšího uplatnění udržitelných biopaliv v dopravě na období 2015–2020, a byla schválena rozhodnutím Evropské komise 2016/C 302/01.

<sup>156</sup> Srov. např. Biopaliva v Česku a střet zájmů aneb krátká paměť některých „demokratů“. *Nadační fond proti korupci* [online]. Praha, 2015 [cit. 30. 1. 2019]. Dostupné z: [http://www.nfpc.cz/\\_userfiles/soubory/tiskovky/tz\\_2015\\_05\\_05\\_priloha.pdf](http://www.nfpc.cz/_userfiles/soubory/tiskovky/tz_2015_05_05_priloha.pdf)

<sup>157</sup> Srov. Zpráva o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů v České republice podle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (roky 2015 a 2016). *Evropská komise* [online]. S. 19–20. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/progress-reports>. Dle této zprávy byla v roce 2016 v České republice nutná k výrobě biopaliv plocha zemědělské půdy o výměře 134 551 ha.

### 1.4.3.3 Kritéria udržitelnosti

Už v průběhu legislativního procesu směrnice RED bylo nutné reflektovat v té době diskutované a postupně potvrzované negativní dopady produkce konvenčních biopaliv a jejich podpory do oblastí environmentální, sociální i ekonomické<sup>158</sup>. Zakotvena proto byla tzv. kritéria udržitelnosti biopaliv spočívající v prokazatelné úspoře emisí skleníkových plynů zohledňující životní cyklus biopaliva, v ochraně biologické rozmanitosti oblastí, která jsou potenciálním zdrojem biomasy a oblastí s velkou zásobou uhlíku, jejichž využitím by byl zrušen pozitivní dopad na skleníkové plyny z biopaliv, a v respektování základních environmentálních požadavků kladených na zemědělské hospodaření, na kterých je postaveno poskytování dotací v rámci společné zemědělské politiky.

Kritéria udržitelnosti specifikovaná v článku 17 směrnice RED, resp. čl. 7b směrnice FQD, jsou transponována vládním nařízením, které nabylo účinnosti 1. září 2018, a nahradilo původní nařízení vlády č. 351/2012 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv.

Společným kritériem udržitelnosti pro všechna biopaliva bez ohledu na jejich vstupní surovinu je prokazatelná úspora emisí skleníkových plynů vzniklých během úplného životního cyklu biopaliva ve srovnání s emisemi skleníkových plynů vzniklých během úplného životního cyklu referenční fosilní pohonné hmoty<sup>159</sup>. Dosahovaná výše úspory vyjádřená procenty se liší dle stáří (data uvedení do provozu) zpracovatelského zařízení, ve kterém se biopalivo vyrábí. Minimální 50 % výše úspory je dána pro biopaliva vyrobená ve zpracovatelském zařízení, které bylo uvedeno do provozu před 6. říjnem 2015, maximální 60 % úsporu emisí musí vykazovat biopaliva vyrobená ve zpracovatelských zařízeních uvedených do provozu po 5. říjnu 2015. K výpočtu úspory emisí je možné využít standardních vládním nařízením definovaných hodnot, skutečných hodnot zjištěných ve vládním nařízení stanoveným způsobem nebo vzorců uvedených ve vládním nařízení.

<sup>158</sup> Srov. DOLEŽAL, J. *Biopaliva jako odpověď na změnu klimatu?* [online]. Glopolis: Praha, 2012 [cit. 25. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.stoppalmovemuoleji.cz/posters/biopaliva.pdf>; nebo HYKYŠOVÁ, S. Kritéria udržitelné produkce biomasy. In: *Konference Biomasa a Energetika* [online]. 2013 [cit. 30. 1. 2019]. Dostupné z: <https://czbiom.cz/konf/files/Hyky%C5%A1ov%C3%A11.pdf>

<sup>159</sup> Hodnotu emisí referenční fosilní hmoty stanoví pevnou částkou § 3 odst. 5 vládního nařízení.

Kritérium úspor emisí je dostatečným a jediným kritériem udržitelnosti pro ta biopaliva, která byla získána výhradně z odpadů nebo zbytků, které nemají původ v zemědělství, akvakultuře, rybolovu nebo lesnictví. Přičemž daná látka je považována za odpad nebo zbytek, pouze pokud nebyla záměrně upravena, změněna či kontaminována s cílem zvýšit její množství ze zpracování na úkor hlavního, konečného produktu<sup>160</sup>.

Ostatní biomasa použitá pro výrobu biopaliv musí splňovat dále zmíněná kritéria bez ohledu, zda pochází z území členských států EU nebo z třetích zemí. Biomasa nesmí pocházet, jak již bylo naznačeno, z půdy, resp. oblastí, s vysokou hodnotou biologické rozmanitosti a z půdy s velkou zásobou uhlíku. Půdy s vysokou hodnotou biologické rozmanitosti zahrnují původní lesy a zalesněné plochy nevykazující viditelné známky lidské činnosti a s významně nenarušenými ekologickými procesy, dále oblasti vymezené vnitrostátními předpisy nebo příslušným orgánem k účelům ochrany přírody,<sup>161</sup> oblasti vymezené rozhodnutím Evropské komise k ochraně vzácných nebo ohrožených ekosystémů nebo druhů<sup>162</sup>, pokud pěstování biomasy zasahuje do účelu jejich ochrany, a nakonec vysoce biologicky rozmanité travní porosty<sup>163</sup>. Pro posouzení statusu těchto oblastí je rozhodující, že oblast splňovala uvedené znaky k 1. lednu 2008 nebo později.

Mezi půdy s velkou zásobou uhlíku patří půdy pokryté nebo nasycené vodou trvale nebo po významnou část roku (typicky mokřady), plochy o rozloze větší než jeden hektar a stromy vyššími než pět metrů s odpovídajícím pokryvem koruny nebo stromy, které těchto parametrů mohou v daném místě dosáhnout. Status uvedené půdy posuzovaný k 1. lednu 2008 je rozhodný v případě, že jej půda již nemá nebo jej neměla v době, kdy biomasa z ní byla získána.

<sup>160</sup> Srov. bod 6 odůvodnění směrnice ILUC.

<sup>161</sup> Sem budou spadat území chráněná především v režimu ZOPK, např. významné krajinné prvky, územní systémy ekologické stability, zvláště chráněná území, evropsky významné lokality a ptačí oblasti, v režimu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, např. chráněné oblasti přirozené akumulace vod.

<sup>162</sup> Dle čl. 7b odst. 3 písm. b) bodu ii) směrnice FQD se může jednat o oblasti uznané mezinárodními dohodami nebo zařazené na seznam sestavený mezivládními organizacemi nebo Mezinárodní unií pro ochranu přírody.

<sup>163</sup> Nařízení Komise (EU) č. 1307/2014 ze dne 8. prosince 2014, kterým se stanoví kritéria a zeměpisné oblasti k určení vysoce biologicky rozmanitých travních porostů pro účely čl. 7b odst. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a čl. 17 odst. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.



Pokud půda k získání biomasy byla k 1. lednu 2008 rašeliništěm, pak ji lze využít k produkci biopaliv v souladu s kritérii udržitelnosti za předpokladu, že je prokázáno, že pěstování a získávání této biomasy nezahrnuje odvodňování dříve neodvodňované půdy.

Navíc u biomasy pěstované na území členského státu Evropské unie, musí být při jejím pěstování dodrženy povinné požadavky na hospodaření pro oblast ochrany životní prostředí a standardy dobrého zemědělského environmentálního stavu v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky<sup>164</sup>.

Uvedená kritéria byla obsažena již v původním znění směrnice RED, nicméně se očekávalo, mj. i ve vazbě na čl. 19 odst. 6 směrnice RED v původním znění, ze které vyplývala Evropské komisi povinnost předložit do 31. prosince 2010 Evropskému parlamentu a Radě zprávu shrnující dopady nepřímých změn ve využívání půdy na emise skleníkových plynů a zabývající se způsoby, jak tyto dopady minimalizovat, že budou muset být v blízké době změněna z důvodu, dříve pouze naznačovaného, dnes již vědecky podloženého, fenoménu nepřímých změn ve využívání půdy, který se v důsledku zvýšené poptávky po biopalivech (reprezentovaných konvenčními biopalivy) odráží v emisní bilanci. Fenomén nepřímých změn ve využití půdy v oblasti biopaliv je spatřován především ve vytěšňování zemědělské produkce pro účely výroby potravin a krmiv v místě jejich podpory (v Evropské unii) a nutností vyčleňování nové zemědělské plochy pro pokrytí neklesající poptávky po potravinách a krmivech jinde (v rozvojových zemích) na úkor stávajících původních přírodních ploch, s tím souvisejícím růstu cen potravin v rámci mezinárodního obchodu.

Směrnici ILUC byla kritéria udržitelnosti jen lehce zpřísněna<sup>165</sup>. Řešení nežádoucích nepřímých změn ve využívání půdy zůstalo z mnoha důvodů (politické, ochrana investic, obchodní závazky, rozpory ve vědeckých závěrech)

<sup>164</sup> Přehled kontrolovaných požadavků a standardů je obsažen v přílohách č. 1 a 2 nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>165</sup> Srov. odůvodnění směrnice ILUC. Zpřesněna byla definice zbytku z výrobního procesu. Zvýšena byla minimální hodnota úspor emisí skleníkových plynů vyráběných v nových zařízeních.

pouze v rovině „doporučení“, s jedinou výjimkou. Směrnice ILUC přinesla obligatorní požadavek, a to omezení započtení biopaliv vyrobených z obilovin a jiných plodin bohatých na škrob, cukernatých plodin a olejnin a z plodin pěstovaných na zemědělské půdy jako hlavní plodiny především k energetickým účelům do výše 7 %. Do tohoto limitu se nezapočítávají biopaliva vyráběná ze vstupních surovin, které byly získány v režimech omezujících vytěšňování produkce pro jiné účely. Výčet těchto vstupních surovin je obsažen v části A přílohy IX směrnice RED. Na tato biopaliva se navíc vztahuje zvýhodňující ustanovení dvojnásobného započtení pro účely plnění cílů směrnice RED i FQD. Členské státy nemusí zahrnout do 7 % limitu energii z biopaliv z energetických plodin pěstovaných na zemědělské půdě, nejedná-li se současně o plodiny bohaté na škrob, cukernaté plodiny a olejnin, pokud byly vypěstovány na tzv. bonusové půdě. Jedná se o nástroj, který podporuje obnovu znehodnocené půdy (např. silně kontaminované) a její využití pro získání biomasy k výrobě biopaliv, a současně takto získané biopalivo „oceňuje“ bonusem v podobě přidělení stanovené úspory skleníkových plynů.

Ze strany dodavatelů pohonných hmot je pak vyžadováno uvést do zprávy o emisích skleníkových plynů odhadované emise skleníkových plynů vzniklých nepřímou změnou využití půdy<sup>166</sup>. Dalším nástrojem je už jen úsilí členských států využít ke splnění cílů směrnice RED alespoň minimálního množství pokročilých biopaliv<sup>167</sup>.

Česká právní úprava na směrnici ILUC reagovala poslední novelou OvzZ<sup>168</sup>. Pro splnění povinnosti zajistit minimální množství biopaliv si mohou dodavatelé dvojnásobně započíst biopalivo, které je vyrobeno z použitého

<sup>166</sup> Čl. 7a odst. 7 směrnice FQD, ve znění směrnice ILUC.

<sup>167</sup> Referenční hodnota indikativního cíle, který si má v tomto ohledu stanovit jednotlivě každý členský stát, je 0,5 procentního bodu energetického obsahu podílu energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy v roce 2020. K tomu je povinností každého členského státu ve zprávě o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů uvést vývoj a podíl biopaliv vyrobených ze vstupních surovin uvedených na seznamu v příloze IX, včetně posouzení stavu zdrojů se zaměřením na aspekty udržitelnosti související s dopadem nahrazení potravin a krmiv výrobou biopaliv, a vykázat zvláště množství biopaliv ze vstupních surovin, pro která platí maximální limit pro započtení.

<sup>168</sup> Zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

kuchyňského oleje nebo z vedlejších živočišných produktů kategorie 1 nebo 2 podle přímo použitelného předpisu Evropské unie o vedlejších produktech živočišného původu<sup>169</sup> anebo které má nízký dopad v souvislosti s nepřímou změnou ve využívání půdy<sup>170</sup>. Uvedené lze vnímat jako nástroj, který může podpořit využívání pokročilých biopaliv na úkor tradičních. Současně byly rozšířeny možnosti, jak splnit povinnost minimálního snížení emisí skleníkových plynů. Vedle využití zmíněných vysokoprocenních a čistých biopaliv jsou započítávány i vodík, zemní plyn či elektřina, nebo snížení emisí z těžby<sup>171</sup>.

Emise plynoucí z nepřímé změny ve využívání půdy v důsledku zvýšené poptávky po biopalivech tedy nejsou kritérii udržitelnosti prozatím reflektovány. Jejich faktické zohlednění v kritériích udržitelnosti bude vázáno na výsledný přezkum, který má Evropská komise provést dle čl. 3 směrnice ILUC na základě nejnovějších nejlepších dostupných vědeckých poznatků

#### 1.4.3.4 Kontrola plnění povinností

Primární odpovědnost za splnění povinností v návaznosti na cíle směrnic RED a FQD nese dodavatel, který je podroben klasické správní kontrole a dozoru ze strany orgánů státní správy. Na výkonu kontroly a dozoru dodavatelů se podílí Česká inspekce životního prostředí a celní úřady. Důsledkem nesplnění povinností, s výjimkou výše uvedené specifické konstrukce „pokuty“ za nesplnění povinnosti zajistit minimální množství biopaliv za kalendářní rok, je vznik odpovědnosti za přestupek a uložení pokuty.

Zvláštním způsobem je kontrolováno, resp. ověřováno splnění kritérií udržitelnosti. To sice dodavatel prokazuje, avšak s odkazem na doklady mu předložené jinými hospodářskými subjekty. Za nesprávnost údaje obsaženého v jemu předloženém dokladu tudíž nenese odpovědnost, pokud prokáže, že nebylo možno ji zjistit ani s vynaložením veškerého úsilí, které lze požadovat. Dodavatel je posledním článkem celého výrobního a dodavatelského řetězce biopaliva. Samotné splnění kritérií udržitelnosti je tak na předchozích

<sup>169</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. října 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu).

<sup>170</sup> Tato biopaliva vymezuje příloha č. 4 vládního nařízení.

<sup>171</sup> Viz § 20 odst. 2 a 20b OvsZ.

článcích tohoto řetězce, počínaje pěstiteli biomasy, přes prodejce a dovozce biomasy, až po výrobce, dovozce a prodejce biopaliv (dále jen hospodářské subjekty).

K prokázání splnění kritérií udržitelnosti mohou hospodářské subjekty využít jeden ze tří režimů, které plynou z ustanovení směrnice RED. A to vnitrostátní systém, nepovinný režim dle čl. 17 odst. 4 druhý pododstavec směrnice RED, nebo režim dvoustranné nebo mnohostranné dohody uzavřené mezi Unií a třetími zeměmi dle čl. 17 odst. 4 první pododstavec směrnice RED.

Vnitrostátní systém musí být postaven na nezávislém auditu informací o plnění kritérií udržitelnosti od hospodářských subjektů. Vnitrostátní systém zavedený v České republice je postavený na certifikaci jednotlivých hospodářských subjektů autorizovanými osobami<sup>172</sup>, případně osobami certifikovanými v souladu s právními předpisy jiného členského státu EU<sup>173</sup>. Certifikaci podléhají povinně všechny články výrobního a dodavatelského řetězce biopaliv s výjimkou pěstitele biomasy, který prodává výhradně jím vypěstovanou biomasu. Pěstitel biomasy splnění kritérií udržitelnosti pro účely jejího prodeje dokládá samostatným prohlášením. Za tím účelem je povinen vést dokumentaci o pěstované a prodané biomase.

Certifikovaný hospodářský subjekt je oprávněn vydávat prohlášení o shodě s kritérii udržitelnosti (platí pro výrobce, dovozce či prodejce biopaliva, resp. dovozce či prodejce motorového benzínu a motorové nafty s přídavkem biopaliva) nebo dílčí prohlášení o shodě (platí pro výrobce, dovozce nebo prodejce produktů určených k výrobě biopaliv a prodejce nebo dovozce biomasy). Certifikace vychází z multikriteriálního přístupu, kdy je nutné zohlednit celý životní cyklus biopaliva<sup>174</sup>. Certifikát udělený autorizovanou osobou prokazuje, že povinná osoba plní kritéria udržitelnosti a má zaveden systém kvality, který ji umožňuje plnění těchto kritérií věrohodně sledovat a prokazovat.

<sup>172</sup> Autorizaci vydává Ministerstvo životního prostředí po dohodě s Ministerstvem zemědělství na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby, která splňuje požadavky stanovené v § 32 odst. 7 OvzZ (odpovídající odbornost a technická vybavenost, držitel osvědčení o akreditaci).

<sup>173</sup> Tyto osoby musí být registrovány u Ministerstva životního prostředí dle § 21 odst. 11 OvzZ.

<sup>174</sup> HYKÝŠOVÁ, S. Kritéria udržitelné produkce biomasy. In: *Konference Biomasa a Energetika* [online]. 2013 [cit. 30. 1. 2019]. Dostupné z: <https://czbiom.cz/konf/files/Hyky%C5%A1ov%C3%A11.pdf>

System kvality tak musí umožnit povinnému subjektu prokázat původ jednotlivých produktů (biomasy, meziproductů či biopaliv). Zahrnuje proto systém hmotnostní bilance, který umožňuje mísení dodávek, vedení evidence příchozích a odchozích produktů, včetně odpovídajících prohlášení o shodě. Certifikát k tomu musí obsahovat seznam zemí, z nichž může osoba odebírat biomasu. Pouze taková biomasa splňuje kritéria udržitelnosti<sup>175</sup>.

Certifikát má omezenou časovou platnost 12 měsíců. Autorizovaná osoba má povinnost u osob, kterým udělila certifikát, minimálně jednou za pololetí, příp. jednou za rok provést audit zaměřený na zjištění, zda tyto osoby plní veškeré požadavky. V rámci tohoto auditu probíhá i ověřování plnění kritérií udržitelnosti pěstitelů biomasy v rozsahu 3 až 5 %, od nichž prodejce nebo dovozce biomasy odebírá<sup>176</sup>. O provedeném šetření zpracovává autorizovaná osoba zprávu se závěry, kterou je povinna 5 let archivovat. Zjištění nedostatků je důvodem jednak pro podstoupení zprávy České inspekci životního prostředí, která bude uplatňovat případnou odpovědnost certifikované osoby za přestupek a jednak, jedná-li se o nedostatky závažného charakteru, pro neudělení certifikátu.

Hospodářské subjekty vydávající výše uvedená prohlášení jsou odpovědné za přesnost, úplnost a pravdivost údajů v nich uvedených. Odpovědnost nenesou, stejně jako v případě konečného dodavatele, za nesprávnosti plynoucí z nesprávností obsažených v prohlášeních, ze kterých vychází, pokud zároveň prokáží, že nesprávnost údaje nebylo možno zjistit ani s vynaložením veškerého úsilí, které lze požadovat.

Správná kontrola přesnosti, úplnosti a pravdivosti údajů v prohlášeních je rozdělena mezi Českou inspekci životního prostředí a Ministerstvo zemědělství v návaznosti na činnost hospodářského subjektu dle § 21 odst. 8 OvzZ. Jsou-li zjištěny v prohlášeních nedostatky, odpovědnost za přestupky uplatňuje Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo zemědělství poskytuje nezbytnou součinnost a celní úřad uložené pokuty vybírá a vymáhá.

<sup>175</sup> Pro tento seznam je rozhodný rozsah autorizace, v rámci které autorizovaná osoba garantuje věrohodným způsobem provádět ověřování plnění požadavků na kritéria udržitelnosti.

<sup>176</sup> Vyšší frekvence či podíl kontrol je ovlivněn vstupní surovinou pro výrobu biomasy. Biopaliva ze vstupních surovin, u nichž je možné v souladu s § 19 odst. 6 OvzZ dvojnásobné započtení, jsou podrobena častější kontrole.

Přestože je v České republice zaveden uvedený vnitrostátní systém, prokázání splnění kritérií udržitelnosti může být nahrazeno, jak bylo naznačeno výše, dokladem vystaveným v souladu s nepovinným režimem<sup>177</sup> nebo s dohodou uzavřenou Evropskou unií s třetími zeměmi, o nichž Evropská komise rozhodla<sup>178</sup>, že stanoví normy pro výrobu produktů z biomasy obsahující přesné údaje, nebo prokazují, že dodávaná biopaliva splňují kritéria udržitelnosti, případně dostatečně prokazují splnění kritérií udržitelnosti biopaliv vyrobených ze surovin vypěstovaných v těchto zemích. Zmíněné nepovinné režimy jsou považovány dle závěrů Zvláštní zprávy Evropského účetního dvora<sup>179</sup> za slabý článek nastavené koncepce ověřování kritérií udržitelnosti. Nikoliv však kvůli jim samým, ale pro nedostatky v řízení, které vede Evropská komise za účelem vydání rozhodnutí o uznání a pro neexistenci následného dohledu nad uznanými nepovinnými režimy.

#### I.4.4 Zhodnocení současné právní úpravy v ČR

Právně relevantním důvodem pro právní regulaci a podporu používání biopaliv v dopravě je snaha snížit spotřebu fosilních paliv a snížit emise skleníkových plynů. Dalšími důvody pro prvotní podporu biopaliv byly mj. snížení a využití přebytků zemědělské produkce v Evropské unii, zajištění příjmu a udržení pracovních příležitostí v zemědělství, což jsou cíle společné zemědělské politiky dodnes. Nastavené ambiciózní cíle pro obnovitelné zdroje energie v dopravě vedly k situaci, kdy je na jedné straně podporováno, resp. stanoveno jako povinnost používání biopaliv, na druhé straně však ve stínu právní úpravy zůstávají nedostatečně reflektované právně těžce uchopitelné problematické aspekty a souvislosti, které podpora využívání biopaliv bez ohledu na použitou vstupní surovinu v globalizovaném světě

<sup>177</sup> Systém certifikace udržitelnosti provozovaný subjekty nezávisle na vnitrostátních režimech. Samotnou certifikaci (nezávislý audit) provádějí jménem nepovinných subjektů na základě smluvních ujednání certifikační orgány.

<sup>178</sup> Seznam uznaných nepovinných režimů, včetně rozhodnutí Evropské komise blíže viz Voluntary Schemes. Energy. *European Commission* [online]. [cit. 30.1.2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

<sup>179</sup> Evropský účetní dvůr. Systém EU pro certifikaci udržitelných biopaliv. Zvláštní zpráva. *Úřad pro publikaci Evropské unie* [online]. Lucemburk, 2016 [cit. 15.1.2019]. Dostupné z: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_18/SR\\_BIOFUELS\\_CS.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_CS.pdf)

vyvolává. Stávající právní úprava unijní i navazující česká se vyznačuje vysokou složitostí a nepřehledností.

Zaměříme-li se na českou právní úpravu, je nutné konstatovat, že jde cestou „co nejmenšího odporu“, spočívající v transpozici základních požadavků a důrazu na odstraňování nedostatků vyplývajících z aplikační praxe. I přes jasné unijní signály odklonu od tradičních biopaliv, jsou tyto dále především ekonomicky podporovány. Důvody konstatované ve Zprávě o pokroku<sup>180</sup>, podle které ČR disponuje dostatečnou výměrou orné půdy jak pro zajištění 100 % potravinové soběstačnosti, tak i pro splnění 10 % cíle obnovitelných zdrojů energie (OZE) v dopravě, aniž by došlo k vzájemné konkurenci ve využití orné půdy pro tyto jednotlivé účely, a vliv produkce biomasy pro energetické využití na zemědělské půdě na biologickou rozmanitost, kvalitu vody a půdy je neutrální, jsou poněkud krátkozraké a pokrytecké. Jediným zvýhodněním pokročilých biopaliv je uzákoněná možnost jejich dvojí započtení do splnění výše uvedených administrativních povinností.

Rozhodným nejen pro dodavatele pohonných hmot z důvodu plnění výše uvedených administrativních povinností, resp. z důvodu naplnění podmínek pro získání daňového zvýhodnění, ale i pro členský stát a plnění vnitrostátních cílů, je splnění kritérií udržitelnosti. V tomto směru je zaveden v České republice systém dvojité kontroly, první ze strany autorizované osoby, která uděluje certifikát umožňující vydávat prohlášení o shodě s kritérii udržitelnosti, druhou spočívající ve výkonu kontroly a dozoru ze strany příslušných orgánů státní správy. Tři různé orgány, do jejichž působnosti výrobní a dodavatelský řetězec biopaliv spadá, nicméně vyžadují z důvodu výsledné efektivity vysoké nároky na koordinaci. Uvedenému vnitrostátnímu systému se může hospodářský subjekt vyhnout podrobením se podmínkám vybraného na evropské úrovni uznaného nepovinného režimu, jejichž spolehlivost je však velmi problematická<sup>181</sup>.

Celkově tak hodnocení platné právní úpravy biopaliv není příliš optimistické. Unijní ve snaze dosáhnout svých cílů na poli ochrany klimatu a obnovitelných

<sup>180</sup> Zpráva o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů v České republice podle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (roky 2015 a 2016) [online]. S. 20, 21. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/progress-reports>

<sup>181</sup> Evropský účetní dvůr, 2016, op. cit.

zdrojů energie v dopravě se pokouší o odstranění postupně se objevujících nedostatků v udržitelnosti politiky podpory biopaliv, která však na úrovni 28 členských států probíhá velmi pomalu s velmi nevýraznými výsledky a pouze dílčími úspěchy. Vnitrostátní právní úprava pak trpí nepřehlédnutelným střetem zájmů nejen jednotlivých osob, ale i celých resortů (Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství), což vede k lpění na „starých“ trvale neudržitelných pořádcích neúplně reflektujících skutečná fakta a vývoj v oblasti biopaliv.

#### **I.4.5 Cesta k nové úpravě unijních požadavků využívání biopaliv**

Současná unijní legislativa směřuje svými požadavky k roku 2020, takže požadavky na revizi směrnice RED, které se objevily v roce 2016 v rámci tzv. Balíčku čisté energie (*Clean Energy Package*), byly plánované a tedy očekávané.

Konkrétní podobu regulace i průběh vyjednávání o ní však v této době nebylo dost dobře možné předvídat, a to zejména s ohledem na rozdílné názory členských států i vlnu kritiky, která se zejména proti podpoře využívání biopaliv první generace vzedmula. Zjednodušeně řečeno, mezi hlavní překážky zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů v dopravě patřila nejen dlouhá debata o udržitelnosti biopaliv, ale rovněž absence stabilního politického rámce po roce 2020. Navíc přípravy dalšího směřování unijní politiky v této oblasti probíhaly v atmosféře, kterou výrazně ovlivnil nástup ekonomické krize po roce 2008 spojený s omezením podpory obnovitelných zdrojů v některých členských státech i obsazení pozice komisaře pro energetiku odpůrcem podpory obnovitelných zdrojů Güntherem Oettingerem v roce 2010. Proto je příznačné, že k přípravě nové legislativy se Komise odhodlala až po opakovaných žádostech Rady,<sup>182</sup> z nichž poslední urgovala Komisi, aby urychleně představila zbývající legislativní návrhy, které by umožnily postoupit v plnění povinností vyplývajících z Pařížské úmluvy.<sup>183</sup>

<sup>182</sup> Závěry Evropské rady z jednání ve dnech 19.–20. března 2015, 17.–18. prosince 2015 a 17.–18. března 2016. *Rada Evropské unie* [online]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/conclusions/>

<sup>183</sup> Viz European Council conclusions, 17–18 March 2016. *Rada Evropské unie* [online]. Tisková zpráva 143/16, 18. 3. 2016.



## Hodnocení směrnice RED

Hodnocení úpravy využívání biopaliv v dopravě podle směrnice RED je pevně spjato s posuzováním směřování unijní politiky v této oblasti a celkově s hodnocením dopadů využívání biopaliv v globálním měřítku. V tomto ohledu je možné vyzdvihnout kritiku Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj z roku 2008, podle které „*velká vládní podpora biopaliv přispívá málo ke snížení emisí skleníkových plynů*“.<sup>184</sup> Světová organizace pro zemědělství a výživu (FAO) ve stejné době upozorňovala na závažné problémy s odlesňováním za účelem produkce biopaliv. Rychle rostoucí poptávka po biopalivech podle ní přispěla k nárůstu cen potravin a ohrozila potravinovou bezpečnost.<sup>185</sup> Podle studie Světové banky „*nejvýznamnějším faktorem stoupajících cen potravin je velké zvýšení výroby biopaliv v USA a EU. Bez těchto nárůstů globální zásoby pšenice a kukurice nebyly výrazně sníženy, ceny olejnin by se neztrojnásobily a růst cen potravin zapříčiněný faktory jako je sucho, by měl mírnější dopady. Zákazy vývozu a spekulace na trhu s potravinami by pravděpodobně nenastaly, protože byly z velké části reakcí na rostoucí ceny. Ačkoliv je náročné porovnat výsledky této studie s výsledky jiných studií z důvodu rozdílu v metodikách, časových obdobích a cen, které byly zohledněny, mnohé jiné studie rovněž uznaly produkci biopaliv jako hlavní hnací sílu růstu cen potravin. Příspěvek biopaliv ke růstu cen potravin vzrostla důležitost politického rozhodování, neboť velká část nárůstu byla zapříčiněna politikami EU a USA poskytovaním pobídky pro výrobu biopaliv a politiky biopalin, které podporují výrobu, musí být přehodnocena ve světle dopadu jejich produkce na ceny potravin.*“<sup>186</sup> Podobné závěry, že uplatňování unijní regulace v oblasti podpory biopaliv ústí v globální růst cen půdy i zemědělských produktů, se ve stejné době objevily v řadě odborných studií.<sup>187</sup>

<sup>184</sup> Biofuel Support Policies: An Economic Assessment. OECD [online]. 2008. Dostupné z: [https://www.oecdilibrary.org/energy/biofuel-support-policies-an-economic-assessment\\_9789264050112-en](https://www.oecdilibrary.org/energy/biofuel-support-policies-an-economic-assessment_9789264050112-en)

<sup>185</sup> The state of food and agriculture. FAO [online]. 2008. Dostupné z: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/011/i0100e/i0290e.pdf>

<sup>186</sup> MITCHELL, Donald. *A Note on Rising Food Prices. The World Bank Development Prospects Group*. 2008. Dostupné z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/229961468140943023/pdf/WP4682.pdf>

<sup>187</sup> Viz např. TABEAU, Andrzej, Martin BANSE, Geert WOLTJER a Hans VAN MEIJL. Impact of the EU Biofuels Directive on the EU Food Supply Chain. *Journal of Food Products Marketing*, 2011, č. 2–3, s. 373–385; Nebo TAHERIPOUR Farzad, Thomas W. HERTEL, Wallace E. TYNER, Jayson F. BECKMAN a Dileep K. BIRUR. Biofuels and their by-products: Global economic and environmental implications. *Biomass and Bioenergy*, 2010, č. 3, s. 278–289.

Domněnku neutrality využívání biopaliv ve vztahu k produkci skleníkových plynů zpochybnilo zejména stanovisko Vědeckého výboru Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) z roku 2011, podle kterého jsou možné jen dva základní způsoby dosažení vytyčených cílů – zvýšení množství rostlinné produkce, aby bylo možné vedle výroby bioenergie uspokojit i jiné lidské potřeby, nebo využití biomasy v podobě odpadu, který by se jinak rozložil a nebyl jinak využíván ani nepřispíval k sekvestraci uhlíku.<sup>188</sup> Rozsáhlá diskuze se rozvinula zejména ohledně zjednodušujícího přístupu k využívání lesní biomasy.<sup>189</sup> Jak uvádí Skogstadová, právě kontroverze spojené s ILUC spolu s následky ekonomické krize upozadily tradiční argumenty uváděné ve prospěch rozvoje konvenčních biopaliv jako např. rozvoj pracovních míst a zajištění energetické bezpečnosti, a poskytly unijním institucím další důvod k omezení podpory biopaliv první generace.<sup>190</sup> Zároveň vědecké studie prokázaly, že by zmiňovaný dopad na pracovní trh byl i v případě dosažení vytyčených cílů spíše neutrální.<sup>191</sup>

Studie hodnotící konkrétní prvky regulace využívání biopaliv v dopravě poukazují zejména na skutečnost, že kritéria udržitelnosti nejsou komplexní a nelze hodnotit pouze úsporu skleníkových plynů.<sup>192</sup> Chybí podle nich zavedení dalších indikátorů, např. sociálních standardů. Unijní kritéria

<sup>188</sup> Opinion of the EEA Scientific Committee on Greenhouse Gas Accounting in Relation to Bioenergy. *Evropská agentura pro životní prostředí* [online]. 15. 9. 2011, s. 1: „If bioenergy crops displace food crops, this may lead to more hunger if crops are not replaced and lead to emissions from land-use change if they are. To reduce carbon in the air without sacrificing other human needs, bioenergy production must increase the total amount of plant growth, making more plants available for energy use while preserving other benefits, or it must be derived from biomass wastes that would decompose and neither be used by people nor contribute to carbon sequestration.“ Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/about-us/governance/scientific-committee/sc-opinions/opinions-on-scientific-issues/sc-opinion-on-greenhouse-gas>

<sup>189</sup> Viz např. TER-MIKAELIAN, Michael T., Stephen J. COLOMBO a Jiaxin CHEN. The Burning Question: Does Forest Bioenergy Reduce Carbon Emissions? A Review of Common Misconceptions about Forest Carbon Accounting. *Journal of Forestry*, 2015, č. 1, s. 57–68.

<sup>190</sup> SKOGSTAD, Grace. Policy feedback and self-reinforcing and selfundermining processes in EU biofuels policy. *Journal of European Public Policy*, 2017, č. 1, s. 35.

<sup>191</sup> Viz např. NEUWAHL, Frederik, Andreas LÖSCHEL, Ignazio MONGELLI a Luis DELGADO. Employment Impacts of EU Biofuels Policy: Combining Bottom-up Technology Information and Sectoral Market Simulations in an Input-output Framework. *Ecological Economics*, 2008, č. 1–2, s. 447–460.

<sup>192</sup> Viz např. RÖSCH, Christine a Johannes SKARKA. The European biofuels policy and sustainability. *International Association for Energy Economics*, 2009, č. 18, s. 31–35.

udržitelosti tak nezohledňují v dostatečné míře nepřímé dopady.<sup>193</sup> Podobné závěry se ve vztahu k unijní úpravě objevují i ze strany unijních institucí. Značné kritiky se například dostalo Komisi ze strany Evropského účetního dvora, který ve své zprávě z roku 2016<sup>194</sup> upozornil především na to, že EU nedostatečně kontroluje udržitelnost produkce biopaliv. Konkrétně že „posouzení prováděná Komisí, na jejichž základě se nepovinné režimy uznávaly, adekvátně nepokrývají některé důležité aspekty nutné k zajištění udržitelnosti biopaliv. Komise konkrétně od nepovinných režimů neryžadovala, aby ověřovaly, že výroba biopaliv, která certifikují, nevede ke vzniku významného rizika negativních socio-ekonomických dopadů, například sporům obledně pozemkového vlastnictví, nucené/dětské práci, špatným pracovním podmínkám a zdravotním a bezpečnostním rizikům. Předmětem těchto posouzení také není dopad nepřímých změn využití půdy na udržitelnost biopaliv.“<sup>195</sup> Komise také podle Účetního dvora vydala rozhodnutí o uznání nepovinným režimům, které neměly vhodné certifikační postupy, nedohlížela na fungování uznaných nepovinných režimů, z nichž některé nebyly dostatečně transparentní, a nekontrolovala údaje poskytované členskými státy: „Pokud jde o dosažení 10% cíle v oblasti dopravy, za spolehlivost údajů o udržitelných biopalivech vykazovaných Komisi odpovídají členské státy. Zjistili jsme, že tyto statistické údaje mohou být nadhodnoceny, protože členské státy mohly jako udržitelná biopaliva vykazovat i paliva, jejichž udržitelnost nebyla ověřena. Objevily se též problémy se srovnatelností údajů vykazovaných členskými státy.“<sup>196</sup> Odpovědi Komise na citované výtky je možné shrnout tak, že požadavky Účetního dvora jdou nad rámec pokrytí závazných kritérií udržitelnosti pro biopaliva podle směrnice RED a nebylo by vhodné nepovinným režimům ukládat, aby zahrnovaly i nezávazná kritéria udržitelnosti. Vzhledem k tomu, že členské státy směrnicí včetně kritérií udržitelnosti pro biopaliva provedly částečně a se značným zpožděním, je zapotřebí cíle v oblasti obnovitelné energie hodnotit až k roku 2020. Kvalitu předávaných údajů však musí zajistit členské státy.<sup>197</sup> Je však zřejmé,

<sup>193</sup> Viz např. AHLGREN, Serina. *Sustainability Criteria for Biofuels in the European Union – A Swedish Perspective. Report from an f3 synthesis project.* 2012. Dostupné z: [https://f3centre.se/app/uploads/f3\\_2012\\_2\\_report\\_sustainability\\_criteria\\_120615.pdf](https://f3centre.se/app/uploads/f3_2012_2_report_sustainability_criteria_120615.pdf)

<sup>194</sup> EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Zvláštní zpráva Systém EU pro certifikaci udržitelných biopaliv (podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU). Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016.

<sup>195</sup> Ibid., s. 8.

<sup>196</sup> Ibid., s. 9.

<sup>197</sup> Ibid., s. 48–49.

že pro jednotlivé státy je v podstatě nemožné důsledně posoudit splnění kritérií udržitelnosti, když se ukazuje, že ani rozšířená certifikační schémata nefungují a jejich používání nemá velkou vypovídající hodnotu.<sup>198</sup>

Požadavky na přehodnocení nastavení východisek právní úpravy se objevují i v unijních předpisech schvalovaných v posledních letech. Např. novelizační směrnice 2015/1513<sup>199</sup> mimo jiné uvádí, že „je nezbytné podporovat výzkum a vývoj nových pokročilých biopaliv, která nekonkurují potravinářským plodinám, a podrobněji zkoumat vlivy různých druhů plodin na přímé i nepřímé změny ve využívání půdy.“<sup>200</sup> A dále: „Pokročilá biopaliva (...) zajišťují vysoké úspory emisí skleníkových plynů při malém riziku způsobení nepřímé změny ve využívání půdy a nesoutěží přímo o zemědělskou půdu určenou pro trhy s potravinami a krmivy. Jelikož tato pokročilá biopaliva nejsou v současné době komerčně dostupná ve velkých množstvích, částečně v důsledku soutěže o veřejné subvence se zavedenými technologiemi výroby biopaliv z potravinářských plodin, je třeba povzbudit jejich další výzkum, vývoj a výrobu.“<sup>201</sup> A rovněž: „Při zajišťování bezpečnosti potravin a výživy je na všech úrovních velmi důležité dbát na řádné řízení a dodržování práv včetně veškerých lidských práv a v případě negativního vlivu na bezpečnost potravin a výživy by se mělo usilovat o soudržnost různých politických koncepcí. V této souvislosti má mimořádný význam řádné řízení a zajištění vlastnických práv k půdě a jejího užívání. Členské státy by proto měly dodržovat zásady odpovědného investování do zemědělských a potravinových systémů, které schválil výbor organizace FAO pro celosvětové zajištění potravin v říjnu 2014. Členské státy by měly také podporovat uplatňování dobrovolných pokynů pro odpovědnou správu půdy, lesů a rybolovu v souvislosti se zajišťováním potravin v jednotlivých zemích, které tento výbor schválil v říjnu 2013.“<sup>202</sup>

Z uvedeného je zřejmé, že Komise si uvědomuje nedostatky systému podpory biopaliv první generace. V Rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky

<sup>198</sup> Viz např. LARSEN, Rasmus K., Norman JIWAN, Arie ROMPAS, Johaness JENITO, Maria OSBECK a Abetnego TARIGAN. Towards 'hybrid accountability' in EU biofuels policy? Community grievances and competing water claims in the Central Kalimantan oil palm sector. *Geoforum*, 2013, roč. 54, s. 295–305.

<sup>199</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513 ze dne 9. září 2015, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Úř. věst. L 239, 15. 9. 2015, s. 1–29.

<sup>200</sup> Bod 5 odůvodnění.

<sup>201</sup> Bod 7 odůvodnění.

<sup>202</sup> Bod 26 odůvodnění.

v období 2020–2030<sup>203</sup> již uvedla, že biopaliva z potravinářských plodin hrají při dekarbonizaci odvětví dopravy pouze omezenou úlohu a po roce 2020 by již neměla získávat veřejnou podporu. V Evropské strategii pro nízkoemisní mobilitu<sup>204</sup> z července 2016 pak Komise doplnila, že „(v) *souvislosti s probíhající analytickou činností, z nichž má přezkum stávající právní úpravy v oblasti paliv a energie z obnovitelných zdrojů vycházet, se Komise zaměřuje na postupné vyřazení a nabrání pokročilejšími biopalivy. Dopady budou pečlivě posouzeny, a to včetně potřeby investic do pokořičných biopaliv a skutečnosti, že tato paliva nebudou bez podpory schopna konkurovat fosilním palivům nebo biopalivům z potravinářských plodin.*“ Kritéria udržitelnosti pro biopaliva, biokapaliny a paliva z biomasy by rovněž měla zajistit, aby byl přechod na nízkouhlíkové hospodářství v souladu s Akčním plánem EU pro oběhové hospodářství<sup>205</sup> z roku 2015 a důsledně dodržoval hierarchii způsobů nakládání s odpady v Unii uvedené ve směrnici o odpadech (2008/98/ES).<sup>206</sup>

#### 1.4.6 Vstupní požadavky na revizi stávajícího právního rámce

Balíček čisté energie zahrnuje návrhy nové legislativy přestavené v novém rámci unijní politiky v oblasti energetiky, který představila Komise v listopadu 2016 ve sdělení Čistá energie pro všechny Evropany.<sup>207</sup> Jednotlivé návrhy (i.) postupně přecházejí do fáze meziinstitucionálního vyjednávání na úrovni EU (ii.) a dále jsou schvalovány Parlamentem a Radou (iii.).

<sup>203</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030. *Evropská komise* [online]. 22. 1. 2014. COM (2014) 15.

<sup>204</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropská strategie pro nízkoemisní mobilitu. *Evropská komise* [online]. 20. 7. 2016. COM (2016) 501 final.

<sup>205</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství. *Evropská komise* [online]. 2. 12. 2015.

COM (2015) 0614 final. Viz např. bod 5.5: „*Biobosporářství tak poskytuje alternativu ke produktům a energií založeným na fosilních palivech a může přispět ke oběhovému hospodářství. Biologické materiály mohou rovněž přinášet výhody spojené s jejich obnovitelností, biologickou rozložitelností či kompostovatelností. Naproti tomu při využívání biologických zdrojů je třeba věnovat pozornost jejich životnímu cyklu a vlivu na životní prostředí i potřebě získávat je udržitelným způsobem. Řada množství jejich využití může rovněž vytvářet konkurenci o tyto zdroje a vyvolat tlak na využívání půdy.*“

<sup>206</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. Úř. věst. L 312, 22. 11. 2008, s. 3–30.

<sup>207</sup> Sdělení Komise Čistá energie pro všechny Evropany. *Evropská komise* [online]. 30. 11. 2016. COM (2016) 860 final.

Začátkem roku 2019 čeká ve fázi schvalování (ii.) návrh přepracovaného znění nařízení, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER),<sup>208</sup> návrh přepracovaného znění nařízení o rizikové připravenosti v odvětví elektřiny a o zrušení směrnice 2005/89/ES,<sup>209</sup> návrh přepracovaného znění směrnice o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou,<sup>210</sup> návrh přepracovaného znění nařízení o vnitřním trhu s elektřinou.<sup>211</sup> V květnu 2018 byla schválena změna směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov v podobě směrnice 2018/844.<sup>212</sup> Začátkem prosince 2018 došlo ke schválení změny směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti v podobě směrnice 2018/2002,<sup>213</sup> ke schválení návrhu nařízení o správě energetické unie<sup>214</sup> a jeho vydání jako nařízení 2018/1999<sup>215</sup> a konečně i ke schválení přepracovaného znění směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (RED) v podobě směrnice 2018/2001 (RED II).

<sup>208</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (přepracované znění). *Evropská komise* [online]. 23. 2. 2017. COM (2016) 863 final/2.

<sup>209</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o rizikové připravenosti v odvětví elektřiny a o zrušení směrnice 2005/89/ES. *Evropská komise* [online]. 30. 11. 2016. COM (2016) 862 final.

<sup>210</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (přepracované znění). *Evropská komise* [online]. 23. 2. 2017. COM (2016) 864 final.

<sup>211</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vnitřním trhu s elektřinou (přepracované znění). *Evropská komise* [online]. 23. 2. 2017. COM (2016) 861 final.

<sup>212</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti. Úř. věst. L 156, 19. 6. 2018, s. 75–91.

<sup>213</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti. Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 210–230.

<sup>214</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o správě energetické unie, kterým se mění směrnice 94/22/ES, směrnice 98/70/ES, směrnice 2009/31/ES, nařízení (ES) č. 663/2009, nařízení (ES) č. 715/2009, směrnice 2009/73/ES, směrnice Rady 2009/119/ES, směrnice 2010/31/EU, směrnice 2012/27/EU, směrnice 2013/30/EU a směrnice Rady (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení (EU) č. 525/2013. *Evropská komise* [online]. 23. 2. 2017. COM (2016) 759 final/2.

<sup>215</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady o správě energetické unie ze dne 11. 12. 2018, kterým se mění směrnice 94/22/ES, směrnice 98/70/ES, směrnice 2009/31/ES, nařízení (ES) č. 663/2009, nařízení (ES) č. 715/2009, směrnice 2009/73/ES, směrnice Rady 2009/119/ES, směrnice 2010/31/EU, směrnice 2012/27/EU, směrnice 2013/30/EU a směrnice Rady (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení (EU) č. 525/2013. Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 1–77.

Požadavky sdělení Čistá energie pro všechny Evropany ve vztahu k dalšímu využívání biopaliv v dopravě nebyly nijak zvlášť konkrétní, nicméně byla z nich zřejmá pokračující podpora přimíchávání biopaliv: „*Rozvoj vyspělých alternativních paliv pro dopravu bude podporován pověřením ke přimíchávání biopaliv pro dodavatele paliv, zatímco podíl biopaliv ze zemědělských plodin na cílech EU pro obnovitelné zdroje energie se bude postupně snižovat. Podpora elektrifikace dopravy je nově dalším klíčovým cílem v rámci trhu s elektřinou a bude posilována ustanoveními v oblasti maloobchodních trhů s elektřinou.*“<sup>216</sup>

Návrh RED II<sup>217</sup> již představil detailnější cíle nové úpravy ve vztahu k využití biopaliv v dopravě. Mezi ty patří zejména zastropování příspěvku biopaliv a biokapalin, jakož i paliv z biomasy spotřebovaných v dopravě, jsou-li vyrobeny z potravinářských nebo krmných plodin, pro účely výpočtu hrubé konečné spotřeby energie z obnovitelných zdrojů členského státu na 3,8 % k roku 2030.<sup>218</sup> Závazný podíl energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě byl stanoven na 27 % k roku 2030, v souladu rámcem pro klima a energetiku do roku 2030 schváleným Radou v roce 2014.<sup>219</sup>

Návrh vyšel z posouzení několika možností zvýšení podílu obnovitelné energie v odvětví dopravy,<sup>220</sup> z nichž se přiklonil ke stanovení povinnosti používat pokročilé pohonné hmoty z obnovitelných zdrojů (včetně pokročilých biopaliv) platné v celé EU, spolu se snížením podílu biopaliv z potravinářských plodin prostřednictvím několika variant ohledně rychlosti a rozsahu tohoto snížení. Důvody výběru této varianty je možné vymezit tak, že se jedná o výrazně převažující praxi v členských státech, která

<sup>216</sup> Sdělení Komise Čistá energie pro všechny Evropany. *Evropská komise* [online]. 30. 11. 2016. COM (2016) 860 final.

<sup>217</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepracované znění). *Evropská komise* [online]. 23. 2. 2017. COM (2016) 767 final.

<sup>218</sup> Čl. 7 navrhovaného znění směrnice.

<sup>219</sup> Viz Závěry Evropské rady, 23.–24. října 2014, a sdělení Komise o rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030. *Evropská rada* [online]. COM (2014) 015.

<sup>220</sup> 1) povinnost používat pokročilá paliva z obnovitelných zdrojů platná v celé EU; 2) povinnost používat pokročilé pohonné hmoty z obnovitelných zdrojů (včetně pokročilých biopaliv) platná v celé EU, spolu se snížením podílu biopaliv z potravinářských plodin prostřednictvím několika variant ohledně rychlosti a rozsahu tohoto snížení; 3) povinnost používat paliva z obnovitelných zdrojů v letecké a námořní dopravě platná v celé EU, vycházející z varianty 2; 4) povinnost snížit emise skleníkových plynů (pokračování směrnice o jakosti paliv).

zohledňuje dosud realizované významné investice, poskytuje odvětví větší jistotu ohledně budoucí tržní poptávky a objemů pokročilých biopaliv. Navíc reflektuje zkušenosti z přípravy a vyjednávání směrnice ILUC, kdy nejistota odradila investory od provádění nových investic nad rámec těch, které již byly realizovány. Z perspektivy boje s klimatickými změnami je možné považovat návrh za problematický z důvodu, že poměruje možnosti dlouhodobého vývoje zejména krátkodobými zájmy společného trhu, tedy základním požadavkem, aby „*nebyly retroaktivně poškozeny obchodní modely, pro které současná směrnice stanoví pobídky*“. Tento požadavek lze považovat za oprávněný, s ohledem na rychlost změn na relevantním trhu, ke kterým došlo v posledních letech, však jen těžko obstojí pro stavení cílů až do roku 2030.

Změny cílů vázaných k roku 2020 přitom nelze vnímat pouze jako přizpůsobení jejich obsahu. Nová úprava totiž vychází z odlišného rámce samotných opatření, což připomíná i návrh směrnice RED II: „*Opatření na úrovni Unie jsou obzvláště vhodná s ohledem na zásadní rozdíl mezi rámcem na rok 2020 a rámcem na rok 2030. Prvně jmenovaný rámec mohl ve velké míře využít síly národních závazných cílů, což členským státům dávalo velký prostor při výběru svých národních opatření, zatímco rámec na rok 2030 je založen výlučně na závazném cíli na úrovni EU, jenž se do národních cílů nepromítá. Cíle Unie na rok 2030 tak lze nejlépe dosáhnout prostřednictvím partnerství s členskými státy, za kombinace jejich národních opatření podporovaných rámcem opatření popsanych v tomto návrhu.*“<sup>221</sup>

Rada svoji pozici k nové regulaci schválila teprve koncem roku 2017. Logicky se ztotožnila s velikostí závazného podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě ve výši 27 % k roku 2030. Vedle toho vymezila podíl obnovitelných zdrojů v dopravě na 14 % s možností dvojího započítání pokročilých biopaliv, u kterých Rada vytyčila závazné cíle v podobě podílu 1 % na dopravě k roku 2025 a 3 % k roku 2030. Rada také požadovala zachovat zastropování biopaliv první generace na 7 % z důvodu zajištění jistoty investorů. Pokud by si státy zvolily nižší maximum, pak by se jim měl úměrně ponížít vyžadovaný podíl obnovitelných zdrojů v dopravě.<sup>222</sup>

<sup>221</sup> Ibid.

<sup>222</sup> Viz Správa energetické unie – Rada se dohodla na obecném přístupu. *Rada Evropské unie* [online]. Tisková zpráva 812/17, 18. 12. 2017. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/12/18/governance-of-the-energy-union-council-agrees-general-approach/>



Formální jednání o směrnici RED II zahájil Evropský parlament v lednu 2018, když schválil vlastní požadavky na cíle, které by měla směrnice upravit. Tím zásadním byl podíl 35 % energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě k roku 2030 a povinný podíl podílu pokročilých biopaliv, paliv z obnovitelných zdrojů nebiologického původu, odpadních fosilních paliv a elektřiny ve výši nejméně 1,5 % v roce 2021 a 10 % v roce 2030. Vedle toho si poslanci osvojili i požadavek zákazu biopaliv z palmového oleje od roku 2021, který kompenzoval skutečnost, že Parlament nevyžadoval snížení sedmiprocentního podílu biopaliv v dopravě.<sup>223</sup>

Požadavek výraznějšího podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě vycházel zejména z usnesení z roku 2014 k rámci politik v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030,<sup>224</sup> ve kterém Parlament „*vyzývá Komisi a členské státy, aby pro EU do roku 2030 stanovily závazný cíl vyrábět alespoň 30 % celkové konečné spotřeby energie z obnovitelných zdrojů; zdůrazňuje, že tento cíl by měl být proveden prostřednictvím individuálních vnitrostátních cílů, které zohledňují osobitou situaci a potenciál každého členského státu.*“<sup>225</sup> Není bez zajímavosti, že již v tomto usnesení Parlament vybízel Komisi, aby podporovala rozvoj moderních biopaliv pro odvětví dopravy.<sup>226</sup> V roce 2015 se Parlament dalším usnesením<sup>227</sup> vymezil i proti stanoveným cílům schváleným Radou, a svůj

<sup>223</sup> Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 17. ledna 2018 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepřacované znění). *Evropský parlament* [online] COM (2016) 0767, C8-0500/2016, 2016/0382 (COD). Viz zejm. pozměňovací návrh 307 k čl. 7 odst. 1: „*Pro účely výpočtu hrubé konečné spotřeby energie z obnovitelných zdrojů členského státu nesmí příspěvek z biopaliv a biokapalin, jakož i paliv z biomasy spotřebovaných v dopravě, jsou-li vyrobeny z potravinářských nebo krmných plodin, představovat více, než je jejich příspěvek k hrubé konečné spotřebě energie z obnovitelných zdrojů energie v daném členském státě v roce 2017 s tím, že podíl hrubé konečné spotřeby energie v odvětví silniční a železniční dopravy představuje nejvýše 7 %. Příspěvek z biopaliv a biokapalin vyráběných z palmového oleje bude od roku 2021 činit 0 %. Členské státy mohou stanovit nižší limity a mohou rozlišovat mezi různými druhy biopaliv, biokapalin a paliv z biomasy vyrobených z potravinářských a krmných plodin, například stanovením nižšího limitu pro příspěvek z biopaliv vyráběných z potravinářských nebo krmných olejnin, s ohledem na nepřímé změny ve využívání půdy a jiné nezamýšlené dopady na udržitelnost.*“

<sup>224</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. února 2014 k rámci politik v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 (2013/2135(INI)).

<sup>225</sup> *Ibid.*, bod 9.

<sup>226</sup> *Ibid.*, bod 125.

<sup>227</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. prosince 2015 na téma „Směrem k evropské energetické unii“. 2015/2113(INI).

požadavek navýšení podílu obnovitelných zdrojů zopakoval.<sup>228</sup> Poznámene také, že „*současná politika EU v oblasti biopaliv je kritizována z mnoha stran za to, že nebere ohled na emise skleníkových plynů související s nepřímými změnami využívání půdy, které mohou být způsobeny přesunem stávající zemědělské produkce na neobdělávané pozemky, a to jak v EU, tak mimo ni*“<sup>229</sup> s tím, že jako vhodné řešení se jeví „*zlepšení účinnosti paliv u vozidel, snížení poptávky po dopravě, utlumení intenzivního chovu hospodářských zvířat a větší využívání biopaliv z odpadů a zbytků, které vedou k dalším změnám ve využívání půdy.*“<sup>230</sup> V roce 2016 pak Parlament přijal usnesení o zprávě o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů,<sup>231</sup> ve kterém především spojil své požadavky s plněním závazků vyplývajících z Pařížské dohody a vyzval Komisi, aby předložila ambicióznější klimaticko-energetický balíček do roku 2030. Ve vztahu k využívání biopaliv vyzval k obezřetnosti, pokud jde o rostoucí trend využívání lesní biomasy jako hlavního zdroje energie z obnovitelných zdrojů, a zdůraznil, že „*výroba biopaliv by neměla ovlivňovat výrobu potravin ani ohrožovat bezpečnost potravin*“.<sup>232</sup> V usnesení o palmovém oleji a likvidaci deštných pralesů z roku 2017<sup>233</sup> vyzval Parlament Komisi, aby přijala opatření, na jejichž základě se v biopalivech postupně, nejlépe však do roku 2020, přestanou používat rostlinné oleje, včetně oleje palmového, kvůli kterým se pralesy likvidují.

<sup>228</sup> Ibid., bod 7: „*bere na vědomí nedostatečné cíle Evropské rady v oblasti klimatu a energetiky stanovené pro rok 2030, konkrétně snížit emise skleníkových plynů o 40 %, zvýšit podíl obnovitelných zdrojů v rámci evropské skladby zdrojů energie na 27 % a zvýšit energetickou účinnost o 27 %; připomíná, že Parlament opakovaně vyzval k přijetí závazných cílů v oblasti klimatu a energetiky, a sice ke snížení domácích emisí skleníkových plynů nejméně o 40 %, dosažení 30 % podílu obnovitelných zdrojů a 40% energetické účinnosti do roku 2030, které by měly být provedeny prostřednictvím jednotlivých národních plánů*“.

<sup>229</sup> Ibid., bod 125.

<sup>230</sup> Ibid., bod 126.

<sup>231</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. června 2016 o zprávě o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů (2016/2041(INI)).

<sup>232</sup> Ibid., bod 87; s dodatkem, že „*vyvážené politiky prosazující zvýšení výnosu takových vstupních plodin, jako jsou pšenice, kukuřice, cukrová řepa a slunečnice, by mohly zahrnovat výrobu biopaliv, s přihlédnutím k nepřímé změně ve využívání půdy, takovým způsobem, který by evropským zemědělcům poskytl jistý přísun příjmu, přilákal by na venkov investice a pracovní příležitosti, pomohl by v Evropě řešit chronický nedostatek krmiv s vysokým obsahem bílkovin (bez geneticky modifikovaných látek), snížil by závislost Evropy na dovozech fosilních paliv a pomohl by EU plnit její cíle týkající se emisí skleníkových plynů, a přitom by minimalizoval obavy ze změn ve využívání půdy a z jiných environmentálních faktorů*“.

<sup>233</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. dubna 2017 o palmovém oleji a likvidaci deštných pralesů. 2016/2222(INI).

Jak je patrné, výchozí pozice Komise a Rady na straně jedné a Parlamentu na straně druhé byla výrazně odlišná. Do debaty přispěly i členské státy. Osm státních parlamentů se zapojilo do jednání s Komisí, většinou s požadavkem, aby stanovené cíle nebyly závazné na vnitrostátní úrovni. Tento požadavek vzešel i ze strany české Poslanecké sněmovny<sup>234</sup> a v mírnější podobě i ze strany Senátu,<sup>235</sup> který zároveň Komisi vzkázal, že sám „*dlouhodobě upozorňuje na negativní vlivy nucené výroby a užívání biopaliv první generace a biokapalin*“.<sup>236</sup> Tuto pozici České republiky, která hájí co nejnižší podíl energie z obnovitelných zdrojů, je možné považovat za ustálenou.<sup>237</sup>

Záměr zákazu palmového oleje se setkal především s odporem Malajsie, kterou podpořilo Spojené království. Oba státy pojí silné obchodní i spolupráce v dalších oblastech. Ve Spojeném království například studuje více než 18 tisíc Malajsijců.<sup>238</sup> K tomu je možné dodat, že Spojené království je jedním z pěti členských států (vedle Dánska, Německa, Francie a Nizozemska), které podepsaly Amsterodamskou deklaraci ze dne 7. prosince 2015, jejímž cílem je vyloučit odlesňování z řetězců zemědělských komodit v evropských zemích a podpořit vytvoření plně udržitelného dodavatelského řetězce palmového oleje a ukončení ilegálního odlesňování do roku 2020.

<sup>234</sup> Viz usnesení Výboru pro evropské záležitosti č. 375 ze dne 20. dubna 2017, které mimo jiné „*požaduje důsledné dodržení nezávazné povahy národních příspěvků k plnění evropských cílů pro OZE a EE a stanovení jasného a objektivního mechanismu zhodnocení dostatečnosti národních příspěvků a rovněž žádá potvrzení nezávaznosti doporučení Komise i komentářů ze strany sousedních a dalších členských států v návrzích právních předpisů.*“

<sup>235</sup> Viz usnesení Senátu č. 155 ze dne 19. 4. 2017, ve kterém Senát „*zastává názor, že návrh nařízení je třeba uvést do většího souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, a to včetně úpravy zapojení regionální úrovně do přípravy národních plánů, přičemž je také nutné prodloužit termíny pro předkládání plánů členskými státy a konkretizovat harmonogram přípravy a projednání plánů mezi členskými státy a s orgány EU.*“ Byť usnesení zmiňuje nařízení, z kontextu je zřejmé, že se vyjadřuje obecně k návrhu nařízení o správě energetické unie i k revizi směrnice RED.

<sup>236</sup> Ibid., bod 5.

<sup>237</sup> Viz v širším kontextu např. SOLORIO, Israel a Helge JÖRGENS. EU renewable energy policy: A brief overview of its history and evolution. In: SOLORIO, Israel a Helge JÖRGENS (eds.). *A Guide to EU Renewable Energy Policy Comparing Europeanization and Domestic Policy Change in EU Member States*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 35.

<sup>238</sup> Viz např. YUSOF, Ayisy. UK says the EU palm oil ban is unfair. *New Straits Times*. [online]. 7. 2. 2018. Dostupné z: <https://www.nst.com.my/business/2018/02/333087/uk-says-eu-palm-oil-ban-unfair>

Podle představitelů Malajsie by byl zákaz palmového oleje jasným případem diskriminace, formou „plodinového apartheidu“.<sup>239</sup> Na konci března 2018 na připravované omezení obchodu upozornila Malajsie spolu s dalšími státy (Indonésie, Thajsko, Kolumbie, Kostarika, Guatemala) v průběhu jednání Výboru TBT (*Technical Barriers to Trade*) a také Rady GTC (*Council of Trade in Goods*) spadajících pod WTO s tím, že odmítá lživé informace, které v Evropě šíří radikální aktivisté spojení s průmyslovými lobbisty. V únoru 2018, kdy začali vyjednávači klíčových unijních institucí, Komise, Rady a Parlamentu, hledat shodu na nové podobě kritérií pro obnovitelné zdroje energie, odmítly veřejně zákaz palmového oleje i další členské státy, například Španělsko.<sup>240</sup>

#### 1.4.7 RED II – základní požadavky ve vztahu k využití biopaliv

V červnu 2018 bylo dosaženo politického kompromisu na podobě revizované směrnice RED II.<sup>241</sup> Provizorní dohodu schválil Parlament v listopadu 2018 a Rada v prosinci 2018 v podobě směrnice 2018/2001, jak již bylo uvedeno. Lhůta k provedení směrnice členskými státy je stanovena na 30. června 2021.

Zásadní změnou, kterou nová úprava přináší, je zakotvení závazného podílu energie z obnovitelných zdrojů ve výši 32 % na celkové spotřebě k roku 2030. Velikost tohoto podílu je výsledkem poměrování požadavků unijních institucí, více se však blíží cíli navrhovanému Parlamentem. Ústupek některým členským státům se projevil v tom, že cíl je závazný pro Unii jako celek a jednotlivé členské státy si mohou vyjednat, v jakém rozsahu se na jeho plnění budou solidárně podílet. V souladu s čl. 25 směrnice musí každý členský stát uložit dodavatelům paliv povinnost zajistit, aby nejpozději v roce 2030 činil podíl energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie

<sup>239</sup> Viz např. European move to ban palm oil from biofuels is ‚crop apartheid‘ – Malaysia. *Reuters* [online]. 18. 1. 2018. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/malaysia-palmoil-eu/european-move-to-ban-palm-oil-from-biofuels-is-crop-apartheid-malaysia-idUSL3N1PD1Nj>

<sup>240</sup> Viz např. Spain rejects move to discriminate palm oil. *The Star* [online]. 14. 2. 2018. Dostupné z: <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2018/02/14/spain-rejects-move-to-discriminate-palm-oil/#qLtxsDDiqtu6j515.99>

<sup>241</sup> Viz např. Prohlášení Evropské komise ze dne 14. 6. 2018. Europe leads the global clean energy transition: Commission welcomes ambitious agreement on further renewable energy development in the EU. *Evropská komise* [online]. STATEMENT/18/4155.

v odvětví dopravy alespoň 14 % s tím, že Komise tuto povinnost posoudí s cílem předložit do roku 2023 legislativní návrh na její zpřísnění, pokud budou náklady na výrobu energie z obnovitelných zdrojů dále významně sníženy, bude-li třeba splnit mezinárodní závazky Unie ohledně dekarbonizace nebo bude-li toto zvýšení odůvodněno významným snížením spotřeby energie v Unii. Možná změna je vázaná toliko na zpřísnění podmínek; směrnice tak nepočítá s možností, že by došlo ke snížení předepsaného minimálního podílu. Na druhou stranu mohou členské státy některé dodavatele paliv z uvedené povinnosti vyjmout nebo mezi různými dodavateli paliv a různými přepravci energie rozlišovat, aby zajistily, že bude brán zřetel na rozdíly ve vyspělosti a nákladnosti různých technologií.<sup>242</sup>

Zastropování podílu biopaliv první generace na konečné spotřebě zůstává ve výši 7 %, a zároveň tento podíl nesmí být vyšší než o jeden procentní bod ve vztahu k situaci v roce 2020. Výjimkou je případ, kdy se členským státům podaří v roce 2020 dostat podíl ve výši 1 %. Potom je možné zvýšit podíl až na 2 %. Při snižování podílu biopaliv první generace není nutné jejich využití nahradit jiným odpovídajícím podílem energie z obnovitelných zdrojů, aby bylo dosaženo zmíněného cílového podílu na konečné spotřebě ve výši 14 %. Směrnice totiž dává možnost státům velikost tohoto konečného podílu snížit práce o odpovídající podíl, ve kterém ustoupí od využívání biopaliv první generace.<sup>243</sup> K zastropování dochází i ve vztahu k podílu biopaliv vyrobených ze surovin uvedených v příloze IX části B směrnice (tzn. z kuchyňského oleje a živočišných tuků), které je možné započítat do podílu energie z obnovitelných zdrojů v dopravě maximálně do podílu 1,7 %.<sup>244</sup>

Podstatné je, že v zajištění minimálního podílu energie z obnovitelných zdrojů v odvětví dopravy by měla hrát rostoucí roli pokročilá biopaliva. Příspěvek pokročilých biopaliv a bioplynu vyrobených ze surovin uvedených

<sup>242</sup> Čl. 25 odst. 1 směrnice RED II.

<sup>243</sup> Čl. 26 odst. 1 směrnice RED II.

<sup>244</sup> Čl. 27 odst. 1 písm. b) směrnice RED II. Omezení se nevztahuje na Kypr a Maltu. Členské státy mohou tato omezení na základě řádného zdůvodnění změnit s přihlédnutím k dostupnosti surovin a po schválení Komisí.

v příloze IX části A<sup>245</sup> by se měl na konečné spotřebě energie v dopravě podílet poměrem alespoň 0,2 % v roce 2022, alespoň 1 % v roce 2025 a alespoň 3,5 % v roce 2030. Od povinnosti, aby paliva obsahovala podíl pokročilých biopaliv, mohou členské státy osvobodit dodavatele paliv, kteří dodávají palivo v podobě elektřiny nebo kapalná a plynná paliva z obnovitelných zdrojů nebiologického původu používaná v odvětví dopravy [tzn. paliva, jejichž energetický obsah je podle čl. 2 bodu 36) směrnice získáván z jiných obnovitelných zdrojů než z biomasy]. Zároveň je možné (nikoliv nutně) k výpočtu minimálního podílu započítat jako dvojnásobek jejich energetického obsahu pokročilá paliva a rovněž použitý kuchyňský olej a živočišné tuky kategorií 1 a 2 podle nařízení (ES) č. 1069/2009.<sup>246</sup>

Zákaz palmového oleje se oproti tomu do konečné verze nové úpravy neprosadil. Text směrnice, pomineme-li přílohy, vůbec palmový olej nezmiňuje. Omezování využití palmového oleje by však mělo být přirozeným důsledkem uplatňování nové úpravy. Jak například poznamenal poslanec José Blanco, který byl pověřený za Parlament vyjednáváním nové směrnice, „poprvé jsme zavedli konzistentní strategii a vyhnuli se falešným řešením, jako je použití palmového oleje. Od využívání biopaliv spojených s vysokou nepřímou změnou ve využívání půdy (ILUC) bude postupně upuštěno v návaznosti na certifikační proces pro biopaliva s nízkým ILUC, který má být zaveden. [...] Musíme prosazovat vývoj a využívání pokročilých biopaliv, s výjimkou potravinových plodin a místo toho používat materiály jako jsou zbytky z lesního hospodářství, zemědělský odpad a hnůj z hospodářských zvířat. To vše přispěje k modelu

<sup>245</sup> Řasy, pokud jsou pěstovány na pevnině ve vodních nádržích či fotobioreaktorech; podíl biomasy na směsném komunálním odpadu, nikoli však tříděný domácí odpad, který spadá pod cíle recyklace podle čl. 11 odst. 2 písm. a) směrnice 2008/98/ES; biologický odpad ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/98/ES ze soukromých domácností, na který se vztahuje tříděný sběr ve smyslu čl. 3 bodu 11 uvedené směrnice; podíl biomasy na průmyslovém odpadu, který není vhodný pro využití v potravinovém či krmivovém řetězci, včetně materiálů pocházejících z maloobchodu a velkoobchodu a zemědělsko-potravinářského průmyslu, jakož i odvětví rybolovu a akvakultury, ale ne použitý kuchyňský olej a živočišné tuky kategorií 1 a 2 podle nařízení (ES) č. 1069/2009; sláma; chlévská mrva a kal z čištění odpadních vod; odpadní vody z lisovny palmového oleje a trsy prázdných palmových plodů; dehet z tálového oleje; surový glycerin; bagasa; matoliny a vinné kaly; ořechové skořápky; plevy; kukuřičné klasy zbavené zrn; podíl biomasy na odpadu a zbytcích z lesnictví a z dřevozpracujících odvětví, jako jsou kůra, větve, nekomerční pročistky, listí, jehličí, koruny stromů, piliny, hobliny, černý louh, hnědý louh, kal z vláknovin, lignin a tálový olej; další nepotravinářské celulózoové vláknoviny; další lignocelulózoové vláknoviny, s výjimkou pilářského dřeva a dýhařského dřeva.

<sup>246</sup> Čl. 27 odst. 2 písm. a) směrnice RED II.

s nulovým odpady, který je také více etický.“<sup>247</sup> Citace vychází z pravidla, že pro účely výpočtu minimálního podílu nesmí být podíl biopaliv první generace, u nichž je zjištěno značné rozšíření oblasti produkce na půdu s velkou zásobou uhlíku, spojených s riziky nepřímé změny ve využívání půdy vyšší než úroveň spotřeby v roce 2019 v daném členském státě, nejsou-li certifikována jako biopaliva, biokapaliny nebo paliva z biomasy s nízkým rizikem nepřímé změny ve využívání půdy.<sup>248</sup> Ani toto zdánlivě neutrální pravidlo nemusí být v souladu s pravidly globálního trhu. Základní podmínkou, aby zaváděné omezení nebylo vnímané jako protekcionistické, je sice jeho nediskriminační povaha, ale pokud jsou biopaliva dovážena převážně z některých konkrétních států, nemusí postačovat, pokud se pouze omezující pravidla vztahují na určitý druh biopaliv bez rozlišování místa jejich původu.<sup>249</sup>

Uvedené základní požadavky se setkaly s negativními reakcemi, jež obsah se liší podle původu konkrétního kritika. Sdružení producentů biopaliv poukazují na neodůvodněnou změnu unijní politiky, která není opřena o zásadní vědecká data svědčící o zajištění pokročilých biopaliv.<sup>250</sup> Evropští zemědělci litují toho, že se nepodařilo prosadit tvrdý zákaz palmového oleje, který by pro ně představoval po uvolnění významné části trhu velkou příležitost.<sup>251</sup>

<sup>247</sup> S & D MEP Jose Blanco reached a deal to ensure ambitious targets for renewable energy. *Socialists & Democrats.eu* [online]. 14. 6. 2018. Dostupné z: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-mep-jose-blanco-reached-deal-ensure-ambitious-targets-renewable-energy>

<sup>248</sup> Čl. 26 odst. 2 směrnice RED II.

<sup>249</sup> Viz např. MITCHELL, Andrew D. a Christopher TRAN. The Consistency of the EU Renewable Energy Directive with the WTO Agreements. *Renewable Energy Law and Policy Review*, 2010, č. 1.

<sup>250</sup> Viz např. „...we are perplexed about the unclear limitations targeting the use of food crops biofuels and we must be vigilant about how the RED II Directive will be implemented in practice“. Deal on RED II delivers strong EU ambitions on renewables in transport, although the decarbonization potential of EU biofuels risks again to remain unexploited. *The European Biodiesel Board* [online]. Tisková zpráva. 15. 6. 2018. 224/COM/18. Dostupné z: [http://www.ebb-eu.org/EBBpressreleases/EBB\\_PR\\_REDII\\_trialogue\\_outcome\\_15June2018.pdf](http://www.ebb-eu.org/EBBpressreleases/EBB_PR_REDII_trialogue_outcome_15June2018.pdf)

<sup>251</sup> Viz např. „We regret however that EU crop-based biofuels will not have the opportunity to expand because the phasing out of the use of palm oil has been postponed, especially since EU crop-based biofuels generate protein rich co-products for use in feed which livestock producers need. They also play a bigger role in stabilising agricultural markets facing increasing volatility. It is disappointing too that the Directive still contains artificial multipliers which gives the wrong impression of the true environmental impact.“ European Farmers European Agri-Cooperatives. *Copa and Cogeca outline views on agreement reached on EU renewable energy policy post-2020. Copa – Cogeca* [online]. Tisková zpráva. 14. 6. 2018. Dostupné z: <https://copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=1834803 & fmt=pdf>

Za slabinu nové úpravy je možné považovat zjednodušující pojetí lesní biomasy coby zdroje energie z obnovitelných zdrojů, bez podstatného rozlišování způsobů jejího získávání. V tomto ohledu nová směrnice oproti předchozí úpravě nepřináší nic nového.

Pozitivně je možné hodnotit zakotvení povinnosti poskytovat informace o zeměpisném původu biopaliv, biokapalin a paliv vyráběných z biomasy. Otázkou je, nakolik se vzhledem k rozvětvenému okruhu dodavatelů skutečně informace ke spotřebitelům dostanou, protože směrnice počítá s jejich zveřejňováním na internetu a navíc dává na výběr, komu členské státy tuto povinnost uloží: „*Informace o zeměpisném původu a druhu surovin biopaliv, biokapalin a paliv z biomasy podle dodavatele paliva jsou k dispozici spotřebitelům na internetových stránkách provozovatelů, dodavatelů nebo příslušných orgánů a aktualizují se každý rok.*“<sup>252</sup>

Tato úprava je výsledkem jednoho z pozměňovacích návrhů Poslaneckého parlamentu, který napravuje nerovnost v poskytování informací spotřebitelům. Těm se totiž dostanou informace energetické náročnosti systémů vytápění a chlazení a snížení provozních nákladů elektrických vozidel, „*aby se na základě těchto informací mohli samostatně rozhodovat, pokud jde o energii z obnovitelných zdrojů, a aby se zbránilo závislosti na určitých technologiích*“<sup>253</sup> podobně jako se jim dostanou informace o účinnosti soustav dálkového vytápění a chlazení,<sup>254</sup> nicméně s poskytováním informací o původu biopaliv původní návrh směrnice RED II nepočítal.

#### 1.4.8 Implementace ze strany ČR

Začátkem listopadu 2018 představilo Ministerstvo průmyslu a obchodu návrh novely zákona o podporovaných zdrojích energie,<sup>255</sup> která částečně

<sup>252</sup> Čl. 30 odst. 3 směrnice RED II.

<sup>253</sup> Bod 28 odůvodnění směrnice RED II. Viz rovněž čl. 19 odst. 1: „Členské státy zajistí, aby pro účely poskytnutí dokladu konečnému spotřebiteli o podílu nebo množství energie z obnovitelných zdrojů na skladbě zdrojů energie dodavatele a na energii dodávané zákazníkům na základě smluv nabízených s odkazem na spotřebu energie z obnovitelných zdrojů mohl být původ energie z obnovitelných zdrojů zaručen ve smyslu této směrnice v souladu s objektivními, transparentními a nediskriminačními kritérii.“

<sup>254</sup> Bod 78 odůvodnění ve spojení s čl. 24 odst. 1 směrnice RED II.

<sup>255</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění zákona č. 222/2016 Sb.



implementuje požadavky směrnice RED II. Novela se logicky nezabývá otázkami, které nejsou na evropské úrovni ještě definitivně vyjasněné. Neřeší však komplexně problematiku biopaliv v dopravě nad rámec podpory výroby biometanu, která podle důvodové zprávy souvisí s dílčím přechodem na pokročilá biopaliva: „Pro zajištění cíle OZE v sektoru dopravy a podíle v tomto sektoru pro pokročilá biopaliva je nezbytné zavést novou podporu, kterou bude iniciována výroba tzv. „pokročilého“ biometanu a jeho dodávka do sektoru dopravy. Jedná se tedy o podporu biometanu, kdy důvodem zavedení této podpory je primárně zajištění cíle OZE v dopravě a podíle pro tzv. pokročilá biopaliva a sekundárně příspěvek do plnění cíle OZE ve vytápění a chlazení. Forma podpory bude stanovena jako roční zelený bonus a doba podpory bude stanovena po dobu životnosti (20 let).“<sup>256</sup> Cílem novely je nově zavést v ust. § 27a až 27e podrobnosti k podpoře biometanu a formě podpory, zelenému bonusu na biometan, výši zeleného bonusu na biometan, právům a povinnostem subjektů na trhu s biometanem a podrobnosti podmínek podpory biometanu. Mělo by také dojít k rozšíření informační povinnosti výrobce paliva, dodavatele paliva nebo dovozce paliva z biomasy, z biokapaliny nebo z bioplynu, který musí záznamy o použitých druzích biomasy, biokapalin a bioplynu a o způsobu jejich využití pro výrobu paliv na vyžádání zpřístupnit Energetickému regulačnímu úřadu, Ministerstvu průmyslu a obchodu, a operátorovi trhu.<sup>257</sup> Nově by jejich zpřístupnění mohlo vyžadovat i Ministerstvo zemědělství.<sup>258</sup>

Začátkem prosince 2018 pak Ministerstvo průmyslu a obchodu představilo Návrh vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu,<sup>259</sup> který predikuje očekávaný rozvoj biopaliv v sektoru dopravy tak, že se poměr biopaliv po zohlednění multiplikátorů podle směrnice RED II bude vyvíjet od poměru využití 18,6\0\0 v roce 2020 (biopaliva 1. generace \ biopaliva 2. generace uvedená v části A přílohy IX směrnice \ biopaliva 2. generace uvedená v části B přílohy IX směrnice) k poměru 19,8\2,8\2,5 v roce 2025 a k poměru 20,4\13,1\5 v roce 2030. Se započítáním elektřiny

<sup>256</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb.

<sup>257</sup> § 7 odst. 5 zákona č. 165/2012 Sb.

<sup>258</sup> Podle navrhovaného znění § 38 odst. 6.

<sup>259</sup> Návrh vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu. 2018. Dostupné z: [https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2018/12/Navrh-vnitrostatniho-planu-v-oblasti-energetiky-a-klimatu-\\_prosinec-2018\\_.docx](https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2018/12/Navrh-vnitrostatniho-planu-v-oblasti-energetiky-a-klimatu-_prosinec-2018_.docx)

z obnovitelných zdrojů energie by měl celkový objem využití obnovitelných zdrojů energie v dopravě vzrůst oproti roku 2020 téměř na dvojnásobek (při započítání multiplikátorů).<sup>260</sup> Návrh počítá s tím, že se rozvoj pokročilých biopaliv stane součástí prioritních oblastí vědy a výzkumu.<sup>261</sup> V rámci kapitoly věnované snižování emisí skleníkových plynů v dopravě (3.1.1) návrh pouze rekapituluje požadavky zákona o ochraně ovzduší ohledně uvádění minimálního podílu biopaliv z celkového množství automobilových benzínů a motorové nafty, regulaci daňové povinnosti podle zákona č. 353/2003 Sb. a rámec podpory biopaliv podle Víceletého programu podpory dalšího uplatnění udržitelných biopaliv v dopravě na období 2015–2020 (usnesení vlády č. 655/2014). Nepřináší však žádný plán změn stávající úpravy, ani východiska do budoucna. Jedinou výjimku představení nového druhu podpory k zajištění plnění cíle OZE v sektoru dopravy – podpory biometanu, k jehož využití návrh v části věnované využití zemního plynu uvádí: „V roce 2030 by měla podle výpočtů dosahovat spotřeby plyných paliv v dopravě přibližně 15 PJ, kdy ca 40 % této hodnoty by měl tvořit biometan. Toto je konzistentní s dosažením cíle pokročilých biopaliv v dopravě.“<sup>262</sup>

#### 1.4.9 Dílčí závěry: predikce možného vývoje

Jak je patrné, ve výsledném textu směrnice RED II se přes mnohé kompromisy projevují větší ambice v regulaci využití biopaliv v dopravě. Průběh vyjednávání ukazuje důležitou roli Evropského parlamentu, která se v posledních letech projevuje v oblasti ochrany životního prostředí více než kdy dříve – a vytváří určitý protipól pozici Komise, která je podložena především obchodními zájmy unie.

Nová úprava reflektuje kritiku, která poukazuje na negativní důsledky využívání biopaliv první generace, ovšem změnu unijní politiky v tomto směru vyvažuje podnikatelskými zájmy dotčených subjektů, takže se výsledné řešení jeví jako nedostatečné a přehlíživé ve vztahu ke kritickým hlasům. Lze předpokládat, že produkce zemědělských surovin pro biopaliva, biokapaliny a paliva z biomasy a pobídky pro jejich používání podle nové směrnice

<sup>260</sup> Ibid., tabulka č. 19: Očekávaný rozvoj OZE v sektoru dopravy.

<sup>261</sup> Ibid., tabulka č. 41: Prioritní oblasti vědy a výzkumu na základě Státní energetické koncepce.

<sup>262</sup> Ibid., kapitola 3.1.3.3.

budou i nadále podněcovat škodlivý vliv na biologickou rozmanitost v Unii nebo mimo ni. Prováděcí předpis, který by měl upřesnit koncept biopaliv s nízkým rizikem ILUC, doposud nebyl přijat, a čeká se i na zpracování řady studií, které by měly vlastní obsah nové úpravy dále upřesnit. Dosažení cíle, aby používaná biopaliva splňovala kritéria udržitelnosti a směřovala k úsporám emisí skleníkových plynů, vyhlíží nová úprava s nadějemi k roku 2030, ovšem absence závazných cílů pro jednotlivé členské státy a také nedostatky v nastavení kontrolního systému, který mají naopak členské státy zajišťovat, mohou tento cíl lehce zhatit.

Skutečnost, že konečná verze nové směrnice neobsahuje zákaz využívání palmového oleje, ale pouze nepřímé omezování jeho využití směrem k roku 2030, lze interpretovat jako podlehnutí aktuálním ekonomickým zájmům. Neměla by však zhatit snahy o spolupráci EU s Malajsií a Indonésií v oblasti podpory udržitelného rozvoje. Samotná směrnice v tomto ohledu neřeší nic víc, než že se stížnosti na vytváření překážek globálnímu obchodu odloží o několik let do budoucna, ale jistě bez dalšího neustanou. Namísto zákazu palmového oleje se pouze v nejbližších letech pozornost přesune ke kritériím ILUC. V tomto ohledu si dovolím spekulovat, že EU v prováděcím předpise vymezí, že kultivace půdy za účele produkce palmového oleje kritéria udržitelnosti nesplňuje, ovšem tlak velkých dovozců se projeví zavedením výjimek uplatňování kritérií udržitelnosti pro malé nebo nevyužívané plochy, což spolu s nedostatečnou kontrolou certifikace nepřinese velkou změnu oproti současnému stavu.

Spor o využívání palmového oleje je nutné vnímat v širším kontextu obchodních vztahů mezi EU a největšími producenty palmového oleje. Není bez významu, že v průběhu roku 2018 se uskutečnila další kola vyjednávání, které směřuje k uzavření rozsáhlé obchodní dohody mezi Indonésií a EU (I-EU CEPA). EU poskytuje řadu obchodních příležitostí a její rozsáhlý a bohatý trh by mohl být silným argumentem i při vyjednávání o plnění závazků vyplývajících z Pařížské dohody, ke které se Indonésie i Malajsie připojily.<sup>263</sup> Místo EU se do hledáčku producentů palmového oleje dostanou

<sup>263</sup> Srov. např. POLETTI, Arlo a Daniela SICURELLI. The European Union, Preferential Trade Agreements, and the International Regulation of Sustainable Biofuels. *Journal of Common Market Studies*, 2016, č. 2, s. 249–266.

především Francie, Norsko a další státy, které zamýšlí omezit využívání palmového oleje mnohem dříve než EU. Tyto státy zasluhují solidární podporu ze strany EU i členských států, podobně jako velké společnosti, které oznámují stejný krok.<sup>264</sup>

Bude zajímavé sledovat, nakolik uchopí členské státy a jednotliví investoři novou úpravu jako výzvu k získání výhodné pozice ve výzkumu i na trhu. Tolik proklamované podpoře jistoty investorů by však podle mého názoru napomohly především závazné cíle pro jednotlivé členské státy. Bez ohledu na jejich absenci je možné, že například Německo půjde cestou k dosažení podílu obnovitelných zdrojů ve výši až 65 % v roce 2030, tedy dvojnásobnou rychlostí ve srovnání s celou EU. Podpora obnovitelných zdrojů se tak může stát jednou z oblastí, které fakticky vymezí několikarychlostní Unii budoucnosti i blíže určí systém spolupráce jednotlivých členských států. Z pohledu rozvoje obnovitelných zdrojů v České republice lze jediné litovat odchodu Spojeného království z Unie, protože se vedle Německa stávalo druhým velkým tahounem rozvoje obnovitelných zdrojů – a pojiily ho dobré diplomatické vztahy se státy Visegradu.

V návaznosti na vývoj trhu dojde i k upřesnění vytyčených cílů, jak nová směrnice předvídá. Z tohoto pohledu je podstatný i rozvoj souvisejících oblastí, zejména elektromobility, pro kterou stanoví směrnice mnohem konkrétnější požadavky, a to včetně zajištění potřebné infrastruktury.<sup>265</sup> Uvážení, které směrnice členským státům k plnění požadavků týkajících se biopaliv v dopravě poskytuje, je mimořádně široké, ačkoliv zrovna přístup členských států je pro dosažení cílů směrnice zásadní. Nový rámec regulace je proto problematický již z důvodu, že počítá se shodou členských států na dosažení společných cílů. Ta ovšem v praxi neexistuje. Jak uvádí např. Di Lucia a Kronsellová na příkladu Dánska a Slovinska, fungování nejdokonalejšího

<sup>264</sup> Viz např. SMITEHERS, Rebecca. Iceland to be first UK supermarket to cut palm oil from own-brand products. *The Guardian* [online]. 10. 4. 2018. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/2018/apr/10/iceland-to-be-first-uk-supermarket-to-cut-palm-oil-from-own-brand-products>

<sup>265</sup> Podle čl. 28 odst. 3 směrnice RED II mají do 31. prosince 2021 členské státy přijmout opatření k zajištění dostupnosti paliv z obnovitelných zdrojů pro odvětví dopravy, včetně veřejně dostupných vysoce výkonných dobíjecích stanic a další infrastruktury plnicích stanic, jak jsou předpokládány ve vnitrostátních rámcích politiky v souladu se směrnicí 2014/94/EU.

vnitrostátního systému podpory využívání biopaliv v dopravě může jednoduše zmařit nedostatek vůle k prosazení unijních požadavků.<sup>266</sup> Bohužel nová úprava neobsahuje žádné požadavky, které by přinutily členské státy okamžitě jednat, což je patrné i obsahu připravovaného Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu.

---

<sup>266</sup> DI LUCIA, Lorenzo a Annica KRONSELL. The willing, the unwilling and the unable – explaining implementation of the EU Biofuels Directive. *Journal of European Public Policy*, 2010, č. 4, s. 560.

## **II PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY ÚZEMÍ PŘI VÝSTAVBĚ DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY**



## II.1 Rozvoj a regulace infrastruktury pro alternativní paliva v ČR

V poslední době můžeme zaznamenat nárůst zpráv týkající se rozvoje elektromobilů, vozidel s palivovými články a dalších alternativních pohonů.<sup>267</sup> Tento celosvětový trend s sebou přináší nejen možná pozitiva v podobě čistšího ovzduší ve městech, ale také celou řadu praktických a legislativních problémů. Předem je důležité poznamenat, proč má podpora vozidel na alternativní pohon smysl. Může se zejména jednat o zlepšení kvality ovzduší ve městech a aglomeracích, které trpí zvýšenou koncentrací škodlivých látek v ovzduší. Stav ovzduší má samozřejmě přímý vliv na lidské zdraví, což se v konečném důsledku odráží i na ekonomice státu. Čím více lidí je nemocných v důsledku znečištěného či špatného ovzduší, tím je jejich pracovní produktivita nižší. Vedle těchto zásadních důvodů, existují další důvody, a to v podobě podpory technologického pokroku, dekarbonizace dopravy a s tím související splnění závazného národního cíle 10 % podílu pohonných hmot z alternativních zdrojů<sup>268</sup> do roku 2020.<sup>269</sup>

Tento technologický rozvoj se ovšem neobejde bez počátečních investic, které by motivovaly spotřebitele k nákupu vozidel na alternativní pohon a výrobce automobilů, kteří by svoji pozornost upnuli na vývoj a výrobu těchto automobilů. Co se týče elektromobilů, potom nejčastější argumenty skeptiků těchto vozů jsou následující: krátká dojezdová vzdálenost, nízký počet dobíjecích stanic, dlouhá doba samotného dobíjení vozidla a vysoká pořizovací cena. Tyto problémy lze označit za tzv. „začarovaný kruh“ spotřebitelů a výrobců automobilů. Spotřebitel si nekoupí elektromobil, protože je drahý, má krátký

<sup>267</sup> Tématu se také věnuje např. KYMENVAARA, Sara. Ending Transport Oil Dependency in the European Union: National Policy Activity at the Heart of the Transition to Alternative Fuels. *Carbon and Climate Law Review*, 2017, č. 11, s. 110–119.

<sup>268</sup> V tomto kontextu se za alternativní zdroje energie považují jiné než klasické neobnovitelné zdroje jako jsou ropné produkty, tedy zdroje jako elektřina či CNG, LNG, vodík (pakliže se vyrobil jinak než z fosilních zdrojů). Obnovitelné zdroje lze definovat jako zdroje využívající k výrobě elektriny energii větru či vln, solární záření nebo geotermální energii atd.

<sup>269</sup> Čl. 3 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.



dojezd<sup>270</sup> a v okolí nemusí mít žádnou dobíjecí stanici<sup>271</sup> a obyčejné dobíjení se může zdát zdoluhavé.<sup>272</sup> Výrobce nebude tento typ vozidla vyrábět, protože je nízká či neexistující poptávka po těchto vozidlech, což zároveň znamená, že nemá žádnou motivaci investovat do jejich rozvoje a případně ani do rozvoje infrastruktury, což se přirozeně promítne i na ceně vozidel.

Této situace si je vědoma i Evropská unie, a proto se rozhodla pomocí své legislativy dopomoci k většímu a rychlejšímu rozvoji infrastruktury pro vozidla s alternativním pohonem. Myšlenka, kterou EU zastává, je taková, že pokud bude existovat dostatečná infrastruktura, potom budou spotřebitelé více nakloněni tomu, aby si kupovali vozidla na alternativní pohon, přičemž zvýšená poptávka může motivovat výrobce automobilů k vyšším investicím v tomto segmentu. O rozvoj předmětné infrastruktury by se tak měla zasadit zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU ze dne 22. října 2014 o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva. Jelikož se v rámci této směrnice stanovily určité cíle, které by nemusely být splněny v řádném termínu, rozhodla se Česká republika využít možnosti, kterou nabízí unijní legislativa, a tou je notifikace státní podpory. Podpora by měla podpořit razantnější a rychlejší výstavbu infrastruktury pro alternativní paliva v rámci ČR.

Kapitola si tak v první řadě klade za cíl zjistit, jakým způsobem je regulována infrastruktura týkající se alternativních pohonů. Za účelem naplnění cíle, bude shrnuto *unijní acquis* a zároveň bude čtenáři představen ucelený soubor unijní legislativy vztahující se k rozvoji infrastruktury pro alternativní paliva. Dále bude kriticky zhodnoceno rozhodnutí Režim státní podpory zavádění veřejně přístupných dobíjecích a plnicích stanic pro vozidla s pohonem na alternativní paliva v České republice – SA. 45182 (2016/N).<sup>273</sup> Samotné posouzení unijní legislativy proběhne analýzou právního základu primárního práva, tj. Smlouvy o fungování Evropské unie s návazností na sekundární legislativu,

<sup>270</sup> Dnešní elektromobily mají dojezd od cca 100 km do cca 500 km, záleží na kapacitě baterie, kterou disponují.

<sup>271</sup> Na území České republiky existuje kolem 212 dobíjecích stanic. Z těchto je 56 dobíjecích stanic vysokovýkonných.

<sup>272</sup> Záleží na výkonu dobíjecí stanice a technické specifikaci elektromobilu. Tzv. superchargery dokážou dobít elektromobil za cca 30 min do 80 % kapacity baterie.

<sup>273</sup> Dostupné např. z: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/263941/263941\\_1922352\\_144\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/263941/263941_1922352_144_2.pdf)

a to v podobě relevantních, přímo aplikovatelných nařízeních a rámcových směrnic. Pozornost bude zaměřena i na možnou judikaturu, pokud v této oblasti existuje. Další oddíl bude věnován české legislativě, kde bude poukázáno na relevantní zákony a případné „soft law“, které tyto zákony doprovází. Zvláštní část této kapitoly bude zaměřena zejména na analýzu rozhodnutí SA. 45182 a její kritické zhodnocení a možný dopad, který bude mít pro ČR.

Mezi alternativní paliva lze řadit i biopaliva, ale vzhledem k zaměření této kapitoly pouze na vypsanou podporu ve smyslu rozhodnutí SA. 45182 nebude tomuto tématu dán prostor

## II.1.1 Unijní *acquis*<sup>274</sup>

### II.1.1.1 Primární právo EU

Samotná podpora infrastruktury zasahuje do několika oblastí sdílených pravomocí dle čl. 4 odst. 2 SFEU. Jsou jimi vnitřní trh, životní prostředí, doprava, transevropské sítě a energetika. Rozvoj dopravní infrastruktury jako takové spadá pod čl. 90 a násl. SFEU, který upravuje společné cíle dopravní politiky. Na dopravu navazují transevropské sítě dle čl. 170 a násl. SFEU, kdy EU přispívá ke zřízení a rozvoji zejména dopravních a energetických infrastruktur s celoevropským přesahem. Alternativní pohony by měly být přínosem zejména pro zlepšování kvality životního prostředí, což je také upraveno v čl. 191 a násl. SFEU. Svým významem souvisejí alternativní paliva s obnovitelnými zdroji, a tedy je zde přesah do energetiky dle čl. 194 SFEU. Čl. 177 SFEU vymezuje Fond soudržnosti, který přímo ve svém textu umožňuje poskytnutí příspěvku na projekty, které mají souvislost s životním prostředím a transevropskými sítěmi v oblasti dopravní infrastruktury.

Jelikož se tato kapitola zabývá státní podporou, je třeba vymezit její právní základ, který je zakotven v čl. 107 SFEU. Pro účely této kapitoly je nejvhodnější poukázat na legální vymezení v čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, na základě kterého byla státní podpora podmíněčně schválena.<sup>275</sup>

<sup>274</sup> Je třeba upozornit, že existuje celá řada přípravných dokumentů a sdělení Komise, které tvoří soft law v tomto odvětví, tento rámec je však tak rozsáhlý, že bude pozornost zaměřena pouze na hlavní legislativní akty, které se uplatní při rozvoji alternativní infrastruktury.

<sup>275</sup> Čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU „*Za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány: podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem.*“

Primární právo stanovuje obecný právní rámec, v němž je možné jednak rozvíjet dopravní a energetickou infrastrukturu, ale také podporovat výzkum a vývoj nových technologií. Vedle těchto obecných možností existuje, za určitých podmínek, možnost konkrétní podpory ze strany členského státu.

### II.1.1.2 Sekundární legislativa a judikatura

Co se týče přímo aplikovatelných předpisů, je nasnadě zmínit několik nařízení, která jednak stanovují právní rámec pro možné finanční nástroje pro podporu rozvoje infrastruktury pro vozidla s alternativním pohonem, ale také stanovují pravidla pro rozvoj transevropských dopravních sítí společně s povinností zohledňovat životní prostředí a dekarbonizaci dopravy.

Jedním ze sekundárních předpisů, který umožňuje investovat do infrastruktury, ale pouze v rámci vědeckého výzkumu a inovací, je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES. Pomocí tohoto předpisu je ustanoven rámcový program pro podporu vědeckých a výzkumných činností s názvem Horizont 2020. Cílem programu Horizont 2020 je dle čl. 5 uvedeného nařízení podpora znalostí a inovací napříč Evropskou unií, a to z důvodu úlohy výzkumu a inovací jako hybatelů společnosti a hospodářství. Jednu z průřezových otázek tohoto programu tvoří i problematika změny klimatu a udržitelného rozvoje.<sup>276</sup> V rámci priority „Společenské výzvy“ se nařízení EP a Rady č. 1291/2013 zaměřuje na konkrétní cíle financování, a právě jedním z těchto cílů je i Inteligentní, ekologická a integrovaná doprava.<sup>277</sup> Mezi hlavní důvody, proč se EU rozhodla financovat toto odvětví je, že se doprava podílí až na čtvrtině všech emisí a přispívá k dalším problémům v ovzduší a klimatu. Snížením emisí z dopravy by se tak výrazně přispělo k dosažení cíle omezení nárůstů globální teploty o dva stupně celsia. Bez inovací a nových technologií se tohoto cíle jenom těžko dosáhne.<sup>278</sup>

<sup>276</sup> Čl. 14 odst. 1 písm. e) v návaznosti na Přílohu I nařízení č. 1291/2013.

<sup>277</sup> Ibid., Bod 4 Přílohy I.

<sup>278</sup> Nařízení je prováděno Rozhodnutím rady 2013/743/EU ze dne 3. prosince 2013 o zavedení zvláštního programu, kterým se provádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020), a o zrušení rozhodnutí 2006/971/ES, 2006/972/ES, 2006/973/ES, 2006/974/ES a 2006/975/ES. V rámci tohoto programu jsou vypisovány jednotlivé výzvy, na které se mohou přihlásit jak fyzické osoby (např. akademici, vědci atd.), ale také právnické osoby (např. univerzity, podniky nevládní organizace atd.). Dostupné z: <https://www.h2020.cz/cs/spolecenske-vyzvy>.

Další přímo aplikovatelný předpis, který se týká rozvoje infrastruktury, je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU. Nařízení se týká rozvoje transevropských sítí a jejich priorit a dále stanovuje opatření, která se musí dodržovat při realizaci dopravních cest, které spadají do transevropských sítí. V souvislosti s rozvojem těchto sítí vymezuje nařízení pojem „projekt společného zájmu“, kdy má jít o celounijní zájem, jež musí zohledňovat každý členský stát při realizaci sítí. Transevropská síť je typickým příkladem projektu společného zájmu všech členských států, neboť má účinně propojit celou EU a s tím přinést benefity v podobě hospodářského růstu a snazšího přesunu obyvatelstva a zboží.

V textu nařízení EP a Rady č. 1315/2013 je rozlišováno mezi globální sítí a hlavní sítí, a to podle významu dopravní komunikace. Co se týče globálních sítí, je při jejich realizaci potřeba dbát na opatření, která umožňují podporu alternativních zdrojů energie a zejména pak systémů s nízkými nebo nulovými emisemi uhlíku.<sup>279</sup> Zároveň je nutno upozornit, že se při rozvoji silniční infrastruktury má dávat přednost zavádění nových technologií a inovací na podporu nízkouhlíkové dopravy.<sup>280</sup> Zajímavou povinnost lze sledovat u městských uzlů, kdy mají členské státy, pakliže je to proveditelné, podporovat nízkouhlíkovou a nízkohlučnou dopravu pro doručování zboží ve městech.<sup>281</sup> S problematikou nákladní dopravy souvisí i závazek členských států zaměřit se na projekty společného zájmu, které by měly přispívat ke snižování emisí oxidu uhličitého a podporovat účinné využívání zdrojů zejména v oblasti pohonu vozidel.<sup>282</sup> Nařízení dále proklamuje nutnost nových technologií a inovací, které je třeba zavádět, a to v oblastech dekarbonizace všech druhů dopravy, zejména pomocí zavádění alternativních pohonných systémů.<sup>283</sup> Co se týče hlavních sítí, potom by členské státy v požadavcích na infrastrukturu, měly zohlednit inovační

<sup>279</sup> Čl. 10 odst. 2 nařízení č. 1315/2013.

<sup>280</sup> Čl. 19 písm. c) nařízení č. 1315/2013.

<sup>281</sup> Čl. 30 písm. f) nařízení č. 1315/2013.

<sup>282</sup> Čl. 32 nařízení č. 1315/2013.

<sup>283</sup> Čl. 33 nařízení č. 1315/2013.

technologie a aby osobní a nákladní doprava účinně využívala dostupné zdroje.<sup>284</sup> Samotný rozvoj by měl probíhat jako při rozvoji globálních sítí.<sup>285</sup>

Na nařízení č. 1315/2013 přímo navazuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění nařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010. Toto nařízení má za úkol vytvořit Nástroj pro propojení Evropy, což znamená vytvoření postupů, finanční pomoci k rozvoji transevropských sítí a s tím souvisejících projektů společného zájmu. Je třeba podotknout, že předmětné nařízení se nevěnuje pouze regulaci transevropských sítí v dopravním kontextu, ale také v kontextu telekomunikačních a energetických infrastruktur.<sup>286</sup> Mezi obecné cíle, kterých má nařízení dosáhnout, patří zejména výstavba nové a modernizace staré infrastruktury v oblasti dopravy.<sup>287</sup> Konkrétní odvětvový cíl spočívá zejména v dekarbonizaci u všech druhů dopravy. Zda tohoto cíle bylo dosaženo, se změří počtem stanic pro alternativní paliva pro vozidla využívající hlavní transevropské sítě.<sup>288</sup> Nařízení dále definuje technické předpoklady v podobě podmínek účasti či míry financování (to u opatření podporující nové technologie a inovace pro všechny druhy dopravy činí 20 % způsobilých nákladů<sup>289</sup>). Co se týče finančních nástrojů, pak lze využít kapitálové nástroje nebo půjčky či záruky.<sup>290</sup>

Jedním z účinných legislativních nástrojů, které se zapříčinily o rozvoj infrastruktury pro alternativní paliva a vozidla s alternativním palivem je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (dále též „směrnice 2009/28/ES“). Tato směrnice definovala závazné národní cíle pro využívání energie z obnovitelných zdrojů. Jedním z těchto závazných cílů stanovený shodně pro každý členský stát, je povinnost zajistit ve všech druzích dopravy podíl energie z obnovitelných zdrojů alespoň ve výši 10 % z konečné spotřeby

<sup>284</sup> Čl. 39 nařízení č. 1315/2013.

<sup>285</sup> Čl. 40 nařízení č. 1315/2013.

<sup>286</sup> Čl. 1 nařízení č. 1316/2013.

<sup>287</sup> Čl. 3 nařízení č. 1316/2013.

<sup>288</sup> Čl. 4 písm. b) bod i) nařízení č. 1316/2013.

<sup>289</sup> Čl. 10 odst. 2 písm. b) bod vi) nařízení č. 1316/2013.

<sup>290</sup> Čl. 14 odst. 4 nařízení č. 1316/2013.

energie v dopravě.<sup>291</sup> Tento cíl je nutné splnit do roku 2020.<sup>292</sup> Směrnice ukládá i způsob výpočtu tohoto údaje a ve svém textu se dále věnuje především palivům vyráběným z biomasy, tedy biopalivům.<sup>293</sup> Z textu tak lze dovodit, že tvůrce legislativy, při tvoření předmětného právního aktu, nekaluloval s dalšími alternativními zdroji pohonu, resp. nepovažoval je za takovou technologii, která by mohla mít skutečný dopad na plnění závazných cílů stanovených ve směrnici. Což je zarážející, jelikož již v preambuli jsou zmíněny elektromobily a jejich možný dopad na snižování spotřeby elektřiny vyrobené z fosilních paliv.<sup>294</sup> Na druhou stranu, například elektřina vyrobená z obnovitelných zdrojů a spotřebovaná ve vozidlech na elektrický pohon se zahrne do výpočtu konečné energie obnovitelných zdrojů v dopravě.<sup>295</sup> Je nutné upozornit na závazek stanovený ve čl. 21, tedy na povinnost zajistit dostatečnou informovanost veřejnosti, a to ohledně obnovitelných zdrojů v dopravě, resp. alternativních pohonech a jejich výhodách či nevýhodách z hlediska ochrany životního prostředí.<sup>296</sup> Zde se nabízí otázka, zda např. Česká republika tomuto závazku dostává a zda je kupříkladu průměrný spotřebitel dostatečně informován o přínosech a negativěch elektromobilů či jiných alternativních palivech.

Snad nejzásadnějším unijním předpisem týkajícím se rozvoje infrastruktury pro alternativní paliva je směrnice 2014/94/EU. Význam tohoto předpisu spočívá především ve snaze zamezit tříštění vnitřního trhu v nekoordinovaném zavádění alternativních paliv na trh.<sup>297</sup> Preambule předmětného nařízení odkazuje na potřebu snížit emise oxidu uhličitého v dopravě, což má návaznost na zlepšení kvality ovzduší a snížení hluku v aglomeracích.<sup>298</sup> Zároveň je poukazováno na směrnici 2009/28/ES, která definuje závazný cíl pro dopravu v podobě 10 % energie pocházející z obnovitelných zdrojů.<sup>299</sup> Směrnice 2014/94/EU stanovuje společný minimální rámec pro zavádění

<sup>291</sup> Česká republika se vydala cestou podpory biopaliv v dopravě jako náhrady fosilních paliv. Dnes se k tomuto zdroji přidává i elektrická energie.

<sup>292</sup> Čl. 3 odst. 4 směrnice 2009/28/ES.

<sup>293</sup> Čl. 17 a násl. směrnice 2009/28/ES.

<sup>294</sup> Bod [28] preambule směrnice 2009/28/ES.

<sup>295</sup> Čl. 3 odst. 4 písm. c) směrnice 2009/28/ES.

<sup>296</sup> Čl. 21 odst. 1 směrnice 2009/28/ES.

<sup>297</sup> Bod [10] preambule směrnice 2014/94/EU.

<sup>298</sup> Bod [23] preambule směrnice 2014/94/EU.

<sup>299</sup> Bod [27] preambule směrnice 2014/94/EU.

infrastruktury pro alternativní paliva, což se týká elektrických dobíjecích stanic, plnicích stanic pro vodík a pro zemní plyn v různých skupenstvích (LNG<sup>300</sup> a CNG).<sup>301</sup> Jako obecnou povinnost stanovuje směrnice ve čl. 3 přijetí vnitrostátního rámce politiky. Součástí tohoto vnitrostátního rámce politiky jsou obecné a specifické cíle pro zavádění infrastruktury pro alternativní paliva, které se pojí k rozvoji infrastruktury dobíjecích stanic, plnicích stanic CNG, LNG a eventuálně k vodíkovým plnicím stanicím. Stanovené cíle je možné revidovat na základě tržní poptávky, a to nejen na celounijní úrovni, ale také na vnitrostátní ba dokonce i na regionální. Jako další součástí tohoto vnitrostátního rámce politiky, lze zmínit zejména přijetí opatření, která jsou nezbytná k dostání závazků stanovených ve specifických a obecných cílech. Zásadní ustanovení, které dává možnost rozvoje infrastruktury pro alternativní paliva za pomoci státní podpory, se nachází ve čl. 3 odst. 5, kdy je výslovně připuštěna možnost státní podpory pro rozvoj infrastruktury, a to v souladu s pravidly obsaženými v SFEU. Za spíše proklamativní ustanovení lze považovat prohlášení, že vnitrostátní rámec musí být v souladu s unijní legislativou na ochranu životního prostředí a klimatu.<sup>302</sup> Rozvoj infrastruktury jednotlivých alternativních paliv v oblasti silniční dopravy, dle této směrnice, lze pro účely této kapitoly rozdělit do dvou skupin, a to v závislosti na jejich umístění či důležitosti. První skupinou je infrastruktura obecná, která by se měla vybudovat v rámci členského státu, a to dle jeho uvážení. Počet jednotlivých plnicích stanic a dobíjecích stanic by měl být přiměřený<sup>303</sup>. Předpis stanoví závazná data, do kterých by měly být stanice vybudovány. Pro přiměřený počet dobíjecích stanic je nejzazším

<sup>300</sup> Toto palivo se díky svým fyzikálním vlastnostem hodí spíše pro nákladní dopravu. Rychle se odpařuje v případě dlouhého stání, ale oproti CNG mají automobily až třikrát větší dojezd při stejném obsahu nádrže. Dnes není příliš rozšířené, ale do budoucna se s ním počítá jako s běžným palivem. Průměrný dojezd nákladních automobilů na LNG činí kolem 1200 km, a proto není potřeba stavět vysoký počet plnicích stanic.

<sup>301</sup> Čl. 1 směrnice 2014/94/EU.

<sup>302</sup> Čl. 3 odst. 6 směrnice 2014/94/EU.

<sup>303</sup> Směrnice používá výraz „*přiměřený počet*“ v souvislosti s jednotlivými stanicemi pro plnění či dobíjení, přičemž konkrétně nespécifikuje, kolik by těchto stanic mělo být vybudováno. Jako vodítko lze použít bod [23] preambule směrnice 2014/94/EU, kde je stanoveno, že průměrný počet dobíjecích stanic by se měl rovnat hodnotě jedné dobíjecí stanice na deset automobilů. Zároveň je nutné dodat, že konkrétní počet stanic závisí na uvážení členských států a na jejich vnitrostátních rámcových politikách.

termínem výstavby 31. prosinec 2020.<sup>304</sup> Nejzazší termín pro vybudování přiměřeného počtu vodíkových plnicích stanic, pokud se je členský stát rozhodne vybudovat, je 31. prosinec 2025.<sup>305</sup> Přiměřený počet plnicích stanic CNG by měl být vybudován do 31. prosince 2020.<sup>306</sup>

Druhou skupinu tvoří infrastruktura pro TEN-T neboli transevropskou dopravní síť. V rámci této skupiny už mají členské státy povinnost zajistit, aby byl vybudován přiměřený počet dobíjecích stanic a plnicích stanic CNG a LNG podél sítí TEN-T. Ve vztahu k dobíjecím stanicím má Evropská komise posoudit, zda členské státy vybudovaly přiměřený počet dobíjecích stanic, a to s ohledem na vývoj ceny těchto vozidel a jejich počtu na silnicích. Pakliže je to důvodné, může Evropská komise navrhnout změnu směrnice.<sup>307</sup> Do 31. prosince 2025 je potřeba vybudovat přiměřený počet LNG stanic, a to alespoň na dopravní síti TEN-T.<sup>308</sup> Stejně datum platí i pro stanice CNG podél dopravní sítě TEN-T.<sup>309</sup>

Ustanovení týkající se dobíjecích stanic poměrně podrobně regulují nákup elektřiny.<sup>310</sup> Je snaha zajistit, aby účtované ceny za dobíjení, byly stanoveny transparentně, přiměřeně a byly snadno porovnatelné s jinými.<sup>311</sup> Členské státy mají zejména zajistit, aby provozovatelé distribučních soustav spolupracovali nediskriminačním způsobem s provozovateli dobíjecích stanic.<sup>312</sup> Tím se dostáváme i k ustanovení, které je napsáno nešťastným způsobem. Jedná se o čl. 4 odst. 9: „*Všechny veřejně přístupné dobíjecí stanice poskytnou uživatelům elektrických vozidel rovněž možnost jednorázového dobití bez uzavření smlouvy s dotčeným dodavatelem elektřiny nebo provozovatelem*“. Výkladem textu se jistě dobereme toho, že oním neuzavřením smlouvy zde bylo myšleno neuzavření dlouhodobého závazku s konkrétním provozovatelem stanice, který by provozovatele automobilů příliš omezoval. Bohužel text tohoto ustanovení v podstatě popřel smluvní kontraktaci při čerpání pohonných hmot.

<sup>304</sup> Čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/94/EU.

<sup>305</sup> Čl. 5 odst. 1 směrnice 2014/94/EU.

<sup>306</sup> Čl. 6 odst. 7 směrnice 2014/94/EU.

<sup>307</sup> Čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/94/EU.

<sup>308</sup> Čl. 6 odst. 4 směrnice 2014/94/EU.

<sup>309</sup> Čl. 6 odst. 8 směrnice 2014/94/EU.

<sup>310</sup> Čl. 4 odst. 8 a násl. směrnice 2014/94/EU.

<sup>311</sup> Čl. 4 odst. 10 směrnice 2014/94/EU.

<sup>312</sup> Čl. 4 odst. 11 směrnice 2014/94/EU.



Směrnice mimo jiné stanovuje technické specifikace pro dobíjecí stanice a pro plnicí stanice v Příloze II. Předmětný legislativní akt se zabývá také problematikou lodní dopravy a alternativní infrastruktury pro ni, ale z důvodu zaměření této monografie na silniční dopravu nebude této problematice věnována pozornost.

Judikatura Soudního dvora EU týkající se shora uvedených nařízení sice existuje, ale nepojí se se zaměřením této kapitoly, přičemž jde ve většině případů o procesní záležitosti, které se nedotýkají podpory rozvoje alternativní infrastruktury. Ačkoliv je judikatura týkající se směrnice 2009/28/ES obsáhlá, neobsahuje žádné relevantní případy, které by bylo vhodné zmínit. Co se týče směrnice 2014/94/EU, elektronická sbírka Soudního dvora Evropské unie dosud žádné případy neviduje, přičemž lze předpokládat, že minimálně do roku 2020, alespoň v oblasti rozvoje infrastruktury, ani evidovat nebude, a to z důvodu faktického plnění cílů, které si stanovily členské státy dle jejich uvážení.

Shora uvedené předpisy sekundárního práva dokazují, že právní rámec stanovený primárním právem je vyplněn poměrně robustním způsobem. Regulace se tak týká samotné výstavby infrastruktury, a to jak z hlediska nutnosti propojení celé Evropy pomocí transevropských sítí, tak i výstavby infrastruktury pro alternativní paliva v jednotlivých členských státech (zejména za účelem splnění závazných cílů v dopravě).

## **II.1.2 Národní právní rámec**

### **II.1.2.1 Nástroje přímé regulace**

Výstavba infrastruktury se nerozlučně pojí s následným podnikáním a finančním ziskem, který by mohl z tohoto druhu podnikání vzejít. Proto je nutné do výčtu zákonů věnující se této problematice zahrnout i zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů. Již v definičních ustanoveních (§ 2 EnerZ) nalezneme poměrně zajímavou definici, která se pojí s alternativními palivy, a to konkrétně zemním plynem. Dle této definice zemní plyn, který se použije pro pohon motorových vozidel, přestává být plynem dle předmětného zákona. Zákon bohužel neodkazuje na jiný

předpis, který by tyto látky blíže definoval, a tak se plyny dle tohoto ustanovení ocitají, alespoň prima facie, v legislativním vakuu.<sup>313</sup> Na provozovatele dobýjících stanic by se mohla vztahovat ustanovení týkající se podnikání v energetických odvětvích, a to zejména licenční ustanovení. Zákonodárce však samotnému provozování dobýjících stanic udělil § 3 odst. 4 písm. c) EnerZ výjimku z povinnosti vlastnit licenci, což ale neznamená, že by tito provozovatelé neměli jinou povinnost týkající se např. živnostenského oprávnění. Licence není ani zapotřebí v případě, že se jedná o prodej plynu jako pohonné hmoty, a to z toho důvodu, že tyto plyny nejsou plyny dle energetického zákona, a tudíž se na ně tento zákon nevztahuje, a tedy není povinnost na jejich prodej a skladování mít udělenou licenci dle předmětného zákona.

Pohonné hmoty a čerpací stanice jsou obecně upraveny zákonem č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích a o změně některých souvisejících zákonů. V textu předpisu lze pozorovat implementovanou směrnici 2014/94/EU. Zákon jako jeden z mála českých předpisů definuje pojmy jako alternativní palivo<sup>314</sup> či elektrické vozidlo<sup>315</sup> nebo dobýjící stanice<sup>316</sup>. Předmětný zákon ve svém textu stanovuje jednotlivé podmínky, které musí provozovatel stanice splnit, aby mohl provozovat čerpací/plnící či dobýjící stanici. Podmínky pro provoz plnící stanice CNG a LNG jsou stejné jako u jiných plynů či kapalin s výjimkou jedné specifické povinnosti, která se uplatní na provozovatele těchto stanic. Provozovatelé čerpacích stanic jsou podle § 5 odst. 7 písm. b) bod 4 ZPH povinni informovat, resp. zpřístupnit informace o cenách CNG, LNG či vodíku, a to v porovnání s cenou motorové nafty nebo benzínu. To, jak by měl provozovatel stanice ceny porovnat, by mělo být určeno prováděcím právním předpisem. Je vhodné také zaměřit pozornost na ustanovení týkající se provozování dobýjící stanice dle tohoto zákona, a které se mírně odlišuje od textu směrnice 2014/94/EU

<sup>313</sup> Definici lze nalézt až v zákoně č. 311/2006 Sb., viz níže.

<sup>314</sup> Dle § 2 písm. b) ZPH se jedná o takové palivo či zdroj energie, které je odlišné od fosilního zdroje, jakým je zejména ropa, a to v různých podobách. Je to tedy zejména biopalivo, stlačený či zkapalněný zemní plyn, vodík elektrina a další.

<sup>315</sup> Dle § 2 písm. e) ZPH se jedná o vozidlo, které je poháněno motorem, který je napájen z baterie, kterou lze externě dobýjet.

<sup>316</sup> Dle § 2 písm. n) ZPH se jedná o jeden nebo více dobýjících bodů. Jedna dobýjící stanice má zpravidla dva dobýjící body (pozn. aut.).

(zbytek textu je velice podobný samotnému textu předmětné směrnice). Jak bylo uvedeno výše, neformulovali unijní legislativci čl. 4 odst. 9 směrnice 2014/94/EU srozumitelným způsobem. Český zákonodárce šel nad rámec textu předmětné směrnice a ustanovení přepsal do srozumitelnějšího jazyka. Zákonné ustanovení tak zní: „*Provozovatel veřejně přístupné dobíjecí stanice je povinen poskytnout uživatelům elektrických vozidel rovněž možnost jednorázového dobítí bez uzavření smlouvy s daným provozovatelem, která by uživatele vážala nad rámec tohoto jednorázového dobítí.*“<sup>317</sup> Z textu je tak patrné, že implementace sporného ustanovení proběhla řádným způsobem, který snad připadne českým občanům přijatelnější a především srozumitelnější.

V minulosti byla část zákona o pohonných hmotách týkající se kauce zrušena Ústavním soudem<sup>318</sup>, a proto je vhodné analyzovat, zda budou dodavatelé zemního plynu či elektřiny nuceni složit kauci ve výši 20 mil. Kč nebo budou mít nárok na její snížení (viz § 6i a násl. ZPH). Distributoři elektřiny, kteří nebudou elektřinu prodávat za účelem dobíjení elektromobilů při provozování dobíjecích stanic, budou vykonávat svoji činnost na základě udělené licence na obchod s elektřinou dle energetického zákona.<sup>319</sup> To, že distributor operuje na základě licence vydané dle energetického zákona, zároveň znamená, že není distributorem dle zákona o pohonných hmotách a nemusí platit kauci.<sup>320</sup> Zároveň je nutno dodat, že provozovatel dobíjecí stanice nemusí být distributorem, a tedy na tuto osobu se neuplatní povinnost zaplacení kauce. Dvě různé situace mohou nastat v případě gramatického výkladu relevantních ustanovení týkající se distributora zemního plynu (a nezáleží, zda se jedná o CNG nebo LNG). První situace nastane, pokud distributor dodává plyn bez dalšího, tzn., neví, za jakým účelem plyn dodává. V tomto případě se bude jednat o subjekt, který bude vykonávat činnost na základě licence dle energetického zákona, a tudíž se na něj neuplatní kauční povinnost.<sup>321</sup> Druhá situace nastane, pakliže distributor dodává plyn provozovateli plnicí stanice za tím účelem, aby tímto plynem byla poháněna vozidla.

<sup>317</sup> § 6q odst. 5 ZPH. Znění ze směrnice: „*Všechny veřejně přístupné dobíjecí stanice poskytnou uživatelům elektrických vozidel rovněž možnost jednorázového dobítí bez uzavření smlouvy s dotčeným dodavatelem elektřiny nebo provozovatelem.*“

<sup>318</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13.

<sup>319</sup> § 3 odst. 4 EnerZ.

<sup>320</sup> § 2 písm. l) bod 3 ZPH.

<sup>321</sup> § 2 písm. l) bod 2 ZPH.

Za této situace by se nejednalo o plyn dle energetického zákona (viz výše), což by znamenalo, že dodavatel tohoto plynu (nyní pohonné hmoty dle § 2 písm. a) ZPH), je distributorem dle zákona o pohonných hmotách a musí zaplatit kauci. Ovšem z praktického hlediska k této situaci nedojde, protože pro obchodování s plynem je vyžadována licence dle energetického zákona, tudíž subjekt nakupující (a následně prodávající) plyn musí mít udělenou licenci. Pakliže subjekt má licenci, potom se na něj uplatní výjimka definovaná v § 2 písm. l) bodu 2 ZPH, tedy nemusí zaplatit kauci. Při využití teleologického a logického výkladu lze dojít k obdobnému závěru. Tedy, že definice plynu, tak jak je napsána v energetickém zákoně, míří na subjekty, které neprovozují plnicí stanice jako jejich primární činnost. Provozovatelé stanic nemusejí mít udělenou licenci dle energetického zákona, jelikož prodávají pohonné hmoty pro pohon motorových vozidel.

Co se týče samotné výstavby, je třeba upozornit na vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Tento předpis reguluje v ustanoveních § 48 a 48a stavební technické požadavky, a to konkrétně ty, které se týkají čerpacích stanic, dobýjecích stanic a vodíkových plnicích stanic. Poslední uvedené stanice musí splňovat české technické normy výslovně uvedené v předmětném předpise.

Pohonné hmoty zejména typu CNG, LNG, vodíku, motorového benzínu, LPG a bioplynu jsou regulovány vyhláškou č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidenci. Tento předpis konkrétně v § 3 definuje paliva a jejich potřebné jakosti a způsob sledování složení pro látky typu CNG, LNG a vodíku. Ani národní judikatura neobsahuje relevantní rozhodnutí, která by se věnovala rozvoji infrastruktury pro alternativní paliva.

Vedle shora uvedené unijní regulace existuje obsáhlá národní právní regulace týkající se jak výstavby klasické dopravní infrastruktury (čerpacích stanic), tak i alternativní infrastruktury, přičemž tato regulace byla, z větší části transponována z unijních směrnic. Zároveň existují i právně-technické předpisy definující požadavky na jednotlivá paliva.

## II.1.2.2 Soft law

Co se týče různých politických dokumentů týkajících se nejen alternativní infrastruktury, ale i alternativních paliv, pak lze jednoznačně jmenovat Usnesení vlády č. 449 ze dne 12. června 2013 Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050. Tento dokument stanovuje obecný rámec české dopravní politiky a mimo jiné se věnuje i dopadu dopravy na životní prostředí. Dokumentu lze vytknout obecnost, se kterou se s daným problémem vypořádává, kdy nenavrhuje konkrétní opatření, ale pouze obecně proklamuje nutnost zohledňovat mimo jiné nízkoemisní dopravu a snižovat závislost na fosilních palivech.<sup>322</sup> Na druhou stranu by k tomuto dokumentu měla přihlížet jednotlivá ministerstva (a především Ministerstvo dopravy) a také samosprávné celky při svých dopravních koncepcích, což by mohlo vést k lepšímu plánování, a to jak v oblasti výstavby infrastruktury, tak i obytných staveb.

Konkrétní cíle a strategie rozvoje alternativní infrastruktury a alternativních pohonů jsou obsaženy v dokumentu s názvem Národní akční plán čisté mobility (dále též „NAPCM“)<sup>323</sup>. Akční plán by měl být aktualizován každé tři roky, a to s dlouhodobým cílem změnit vnímání veřejnosti v souvislosti s alternativními palivy. Pomocí NAPCM vyjadřuje ČR svoji touhu podpořit vývoj alternativních paliv a s tím související dodržování závazných (unijních) cílů v energetice či životním prostředí.

Stěžejní částí dokumentu týkající se rozvoje infrastruktury pro alternativní paliva, je kapitola 4.2, která stanovuje specifické cíle rozvoje pro konkrétní alternativní paliva, tedy elektřinu, CNG, LNG a vodík, a to v souvislosti se směrnicí 2014/94/EU. NAPCM v oblasti rozvoje elektrických dobíjecích stanic stanovuje poměrně ambiciózní cíle. Do roku 2020 by mělo být vybudováno 1300 veřejně přístupných dobíjecích bodů.<sup>324</sup> Jedním z důvodů takto vysokého čísla je, aby počet dobíjecích míst předcházel počtu elektromobilů na silnicích. Z celkového počtu dobíjecích stanic by mělo být 500 stanic

<sup>322</sup> Dopravní politika České republiky pro období 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050. *Ministerstvo dopravy* [online]. S. 65 [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.mdcr.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled>

<sup>323</sup> Usnesení vlády č. 941 ze dne 20. 11. 2015, kterým vláda schválila Národní akční plán čisté mobility.

<sup>324</sup> NAPCM, s. 95.

rychlodobíjecích, přičemž jejich rozmístění by mělo být soustředěno podél dopravních sítí TEN-T a ve velkých městech. 800 dobíjecích stanic by mělo být běžného typu a měly by doplňovat páteřní síť, tedy především dopravní síť TEN-T. Na přelomu roku 2018/2019 bylo v provozu v ČR cca 180 stanic CNG. NAPCM počítá do roku 2020 s celkovým počtem 200 veřejných stanic CNG. Mezi jednotlivými stanicemi by vzdálenost neměla přesáhnout 150 km.<sup>325</sup> Plnicí stanice LNG prozatím nejsou v ČR zastoupeny, což platí i o těchto vozidlech. Do budoucna by však toto palivo mohlo mít potenciál, a to s ohledem na nákladní vozidla, pro která je toto palivo nejvhodnější a zaručuje jim poměrně velkou dojezdovou vzdálenost. Za účelem efektivnějšího rozvoje bude vhodné výstavbu této infrastruktury koordinovat s okolními státy a soustředit se zejména na hlavní dopravní tahy, které využívá mezinárodní nákladní doprava. Do roku 2025 se počítá s výstavbou pěti plnicích stanic LNG.<sup>326</sup> Vodíku, jako palivu, se v Německu dostává velké pozornosti, přičemž se plánuje výstavba plnicích stanic kolem určitých dálničních tahů. Proto by ani ČR neměla zůstat pozadu a měla by se pokusit o napojení na tuto infrastrukturu tím, že vybuduje několik plnicích vodíkových stanic. Tato technologie je stále ve fázi vývoje, a tak NAPCM stanovuje pouze indikativní cíl vybudování tří až pěti stanic do roku 2025. Ovšem je třeba poukázat na to, že tento cíl není závazný a je možné, že se bude do budoucna měnit, a to především s ohledem na vývoj této technologie a její uvedení do praxe.<sup>327</sup>

Lze shrnout, že v ČR existují plány pro rozvoj infrastruktury pro alternativní pohony, ovšem tyto plány mají svojí povahou blíže k politickým prohlášením, což může do budoucna znamenat, že s jinou vládou mohou být upraveny odlišně. Jako mantinel pro jejich výraznou změnu je možné postavit směrnici 2014/94/EU, jelikož v rámci plnění jejích cílů, bylo nutné, aby si ČR stanovila své vlastní cíle, a to dle uvážení. Proto lze doufat, že nebude politická vůle předmětné cíle nějakým způsobem měnit, byť i v omezené míře, jelikož by to mohlo znamenat nejistotu pro investory a zároveň by se tím vyslal špatný signál směrem do Evropy ve smyslu, že Česká republika nepovažuje rozvoj alternativní infrastruktury za svoji prioritu.

<sup>325</sup> NAPCM, s. 97.

<sup>326</sup> NAPCM, s. 99.

<sup>327</sup> NAPCM, s. 100.

### II.1.2.3 Nástroj nepřímé regulace

V této části kapitoly je proveden kritický rozbor rozhodnutí SA. 45182 podle zveřejněného rozhodnutí Evropské komise o slučitelnosti státní podpory s vnitřním trhem. Předmětná státní podpora bude porovnána se schválenou státní podporou obdobného charakteru v Německu.

Dne 20. dubna 2016 oznámila Česká republika Evropské komisi svůj záměr podpořit ze státních prostředků rozvoj infrastruktury pro alternativní paliva. Dne 11. srpna 2017 byla tato podpora schválena. Při posuzování slučitelnosti státní podpory zohlednila Evropská komise momentální stav dopravy v EU, a to především v souvislosti se závislostí na fosilních palivech, kdy se až 84 % veškeré ropy musí do EU dovážet. Výdaje na dovoz ropy tak přesáhnou 1 miliardu eur denně, přičemž dopad na životní prostředí je čím dál tím vyšší.<sup>328</sup> Vývoj v oblasti dopravy a životního prostředí dosud vyvrcholil legislativním balíkem s názvem Čisté zdroje energie pro dopravu<sup>329</sup> a směrnicí 2014/94/EU přijatou na základě tohoto balíku. Za podstatnou informaci, kterou Komise v odůvodnění slučitelnosti státní podpory uvedla, je možnost členských států podpořit rozvoj infrastruktury pro alternativní paliva pomocí státní podpory.<sup>330</sup> Zároveň navázala na nařízení č. 1316/2013 a nutnost dekarbonizace dopravy a povinnost zajistit udržitelnou dopravu v rámci EU.<sup>331</sup> Komise naznačila, že investoři na českém trhu momentálně nemají velký zájem investovat do dobýjecích stanic a plnicích stanic CNG, které už v malém počtu na území ČR existují, a proto zde vznikla potřeba státního zásahu. Zároveň je potřeba dodat, že nyní na území ČR neexistuje žádná veřejně přístupná vodíková plnicí stanice a LNG plnicí stanice.<sup>332</sup> Dalším důvodem pro shledání souladnosti podpory s vnitřním trhem je vysoký konečný počet dobýjecích a plnicích stanic dle vnitrostátního rámce politiky určeného na základě směrnice 2014/94/EU. Podle NAPCM by trvalo asi patnáct let, než by soukromý sektor pokryl veškeré stanovené cíle bez pomoci státního zásahu.<sup>333</sup> Zároveň je podle Komise potřeba

<sup>328</sup> Bod [38] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>329</sup> COM(2013) 17 final, Čisté zdroje energie pro dopravu: Evropská strategie pro alternativní paliva.

<sup>330</sup> Čl. 3 odst. 5 směrnice 2014/94/EU.

<sup>331</sup> Bod [44] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>332</sup> Bod [49] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>333</sup> Bod [51] rozhodnutí SA. 45182.

podotknout, že veřejně přístupná infrastruktura může motivovat spotřebitele ke koupi vozidla s alternativním pohonem.<sup>334</sup>

Režim podpory je součástí shora uvedeného NAPCM a přímo navazuje na směrnici 2014/94/EU s cílem naplnění povinností, které ČR vyplývají z této směrnice. V rámci režimu podpory existují čtyři podprogramy, každý s jiným cílem, resp. jiným alternativním palivem.<sup>335</sup> První podprogram je zaměřen na elektrické dobíjecí stanice, a to rychlodobíjecího typu kolem sítí TEN-T a běžné dobíjecí stanice, přičemž je odhadováno, že průměrné náklady na zavedení těchto stanic jsou 52 tis. eur a 15 tis. eur. Druhý podprogram je zaměřen na rozvoj infrastruktury pro CNG plnicí stanice. Průměrné náklady na zavedení těchto stanic činí 300 tis. eur. Třetí podprogram cílí na rozvoj plnicích stanic LNG a průměrné náklady spojené se zavedením takovýchto stanic se pohybují ve výši 550 tis. eur. Čtvrtý a zároveň poslední podprogram je spíše experimentálního charakteru, neboť je zaměřen na vodíkové plnicí stanice. Zároveň se průměrné náklady na tyto plnicí stanice pohybují vysoko nad ostatními stanicemi pro alternativní paliva, jelikož jsou ve výši 1,5 mil. eur na jednu stanicí.<sup>336</sup> Celková délka režimu podpory činí šest let, přičemž celkový rozpočet je ve výši cca 44,5 mil. eur.<sup>337</sup>

Co lze ocenit, je maximální výše podpory, kterou může žadatel obdržet. Dobíjecí stanice lze podpořit až do výše 70 % způsobilých nákladů<sup>338</sup>, plnicí stanice CNG až do výše 30 % způsobilých nákladů, plnicí stanice LNG až do výše 60 % způsobilých nákladů a vodíkovou plnicí stanicí až do výše 85 % způsobilých nákladů.<sup>339</sup> Tím, že stát nehradí plnou výši dobíjecích a plnicích stanic a ani jejich následný provoz, a to snad ani v případě, že by byly ztrátové, nemuselo by nastat značné pokřivení relevantních trhů, tak jako tomu nastalo u podpory solárních elektráren.

<sup>334</sup> Bod [52] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>335</sup> Bod [6] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>336</sup> Bod [10] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>337</sup> Bod [7] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>338</sup> Dle bodu [11] rozhodnutí SA. 45182 jsou způsobilé náklady takové náklady, které přímo souvisí s vytvořením infrastruktury a zahrnují např. projektovou dokumentaci pro stavební povolení, nákup dobíjecích nebo plnicích stanic a jejich instalaci či výstavbu potřebné technické infrastruktury.

<sup>339</sup> Bod [12] rozhodnutí SA. 45182.



Selekce vhodných projektů bude probíhat pomocí nabídkového řízení, kdy budou jednotlivé projekty bodovány na základě hodnotících kritérií.<sup>340</sup> V rámci čtyř výzev bude pokryto celé území ČR. Aby se zabránilo kumulaci státní podpory u jednoho příjemce, bude příjemce státní podpory sankcionován odečtením hodnotících bodů z jeho celkového výsledku u každého dalšího projektu, který přihlásí do nabídkového řízení. Příjemce podpory bude mít povinnost vlastnit a provozovat stanici po dobu minimálně pěti let od obdržení poslední úhrady státní podpory.<sup>341</sup> Poměrně omezující podmínku lze nalézt v povinnostech pro žadatele o podporu pro rychlodobíjecí a běžné dobíjecí stanice. Pro rychlodobíjecí stanice existuje podmínka, že žadatel současně provozuje nejméně deset veřejně přístupných dobíjecích stanic v rámci EU. Pro provoz běžných dobíjecích stanic platí podmínka zkušenosti s provozem nejméně deseti dobíjecích stanic.<sup>342</sup> Těmito podmínkami se tak vylučují malé a střední podniky a fyzické osoby podnikající, které by měly o tuto činnost zájem. U rychlodobíjecích stanic lze tuto podmínku akceptovat, a to s poukazem na důležitost transevropské dopravní sítě TEN-T, při kterých by měly být tyto stanice provozovány. Na druhou stranu podmínky mohly být nastaveny i tak, aby se do nabídkového řízení mohly přihlásit i velikostně menší podniky. Na co si budou muset dát hodnotitelé jednotlivých projektů pozor, je vhodné a především rovnoměrné rozložení dobíjecích a plnicích stanic, aby nenastala situace, kdy by se stanice koncentrovaly pouze kolem velkých měst a hlavních dopravních tahů jako jsou dálnice, přičemž by byly zanedbány rurální oblasti.

Německo zvolilo o něco odlišnější přístup k rozvoji infrastruktury pro alternativní paliva. Svůj program podpory SA. 46574 ze dne 13. února 2017 zaměřilo pouze na podporu výstavby a modernizace dobíjecích stanic pro elektromobily.<sup>343</sup> Jako zajímavost lze uvést, že dle německé vlády k dosažení atraktivitu tohoto trhu pro soukromé investory, by stačil jeden milion funkčních elektromobilů pohybujících se na území Německa, přičemž v roce 2016 bylo registrováno kolem 50 tis. vozidel.<sup>344</sup> Německý program

<sup>340</sup> Bod [20] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>341</sup> Bod [13] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>342</sup> Bod [22] rozhodnutí SA. 45182.

<sup>343</sup> C(2017) 753 final.

<sup>344</sup> Bod [5] a násl.] rozhodnutí SA. 46574.

podpory spočívá, oproti českému, na třech pilířích. Prvním pilířem je stavba rychlodobíjecích stanic. Druhým pilířem je výstavba běžných dobíjecích stanic a třetím pilířem je modernizace stávajících dobíjecích stanic, které neodpovídají současným standardům.<sup>345</sup> Příjemci podpory budou muset provozovat dobíjecí stanice nejméně šest let po obdržení podpory. Na rozdíl od českého programu státní podpory, mohou příjemci německé státní podpory převádět dobíjecí stanice na další strany, ale s podmínkou, že původní příjemce je povinen zajistit, aby nový nabyvatel zajistil provoz dobíjecí stanice.<sup>346</sup> Dalším podstatným rozdílem je i samotná selekce projektu, který obdrží podporu. Německá podpora upřednostňuje princip priority, kdy je k dispozici určitý počet dobíjecích stanic, jež mohou být postavené. V případě, že nebude o nějaký region zájem, může být zvýšena intenzita podpory až k 60 % způsobilých nákladů, přičemž běžná výše intenzity činí 40 % způsobilých nákladů.<sup>347</sup> Existuje však i možnost snížit intenzitu podpory pod 40 %, a to v oblastech kde bude přihlášen velký počet projektů.<sup>348</sup> Jako největší rozdíl v obou podporách lze spatřit v povinnosti příjemců německé podpory zajistit, aby dobíjená elektřina byla vyprodukována v obnovitelném zdroji.<sup>349</sup> Tato podmínka tak činí z elektromobilů jeden z nejčistších druhů dopravy a je velice silným argumentem pro jejich zastánce, alespoň v Německu. Otázkou je, zda se tímto způsobem zisku elektřiny z obnovitelných zdrojů při psaní notifikačního formuláře český zákonodárce vůbec zabýval či ho opomněl. V případě, že by česká podpora takovouto podmínku obsahovala, mohlo by nastat zvýšení poptávky po elektřině z obnovitelných zdrojů, což by mohlo vést k „rozhýbání“ trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů.

### II.1.3 Dílčí závěry

Díky nástroji nepřímé regulace, který byl schválen Komisí, lze učinit závěr, že Česká republika má zájem podporovat rozvoj infrastruktury pro alternativní paliva. Oproti německé státní podpoře, zahrnuje česká podpora skoro

<sup>345</sup> Bod [8] rozhodnutí SA. 46574.

<sup>346</sup> Bod [23] rozhodnutí SA. 46574.

<sup>347</sup> Bod [27] rozhodnutí SA. 46574.

<sup>348</sup> Bod [29] rozhodnutí SA. 46574.

<sup>349</sup> Bod [35] rozhodnutí SA. 46574.

všechna alternativní paliva, což může urychlit rozvoj infrastruktury, jelikož se potencionální investor může rozhodnout, do jakého konkrétního paliva bude chtít investovat. Na druhou stranu, německá státní podpora je více konkrétní a je možné, že se Němci pokusí vypsat státní podpory pro jednotlivá alternativní paliva zvlášť. I když by česká státní podpora mohla být o něco propracovanější, tak jako je ta německá, přesto lze ocenit snahy zákonodárce v podobě podpory této infrastruktury a na ni navázaných alternativních paliv. Přestože byla předmětná státní podpora notifikována pouze za účelem splnění unijních cílů, byla dobře odůvodněna a je prvním krokem ke zrušení „začarovaného kruhu“ uvedeného v úvodu této kapitoly.

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že v České republice existuje jak základní rámec pro rozvoj infrastruktury pro alternativní paliva v podobě předpisů upravující výstavbu dobíjecích a plnicích stanic, tak i předpisy regulující samotná alternativní paliva. Zároveň existuje podpora těchto paliv ze strany státu, což by mělo dopomoci k jejich rychlejšímu rozšíření. Nyní je otázka, zda se této příležitosti chopí soukromí investoři a využijí tohoto potenciálu k rozvoji infrastruktury pro alternativní paliva.

## II.2 Fragmentace krajiny: ekologická versus dopravní infrastruktura a právo

V této kapitole chápeme dopravní infrastrukturu zjednodušeně jako určitou umělou komunikační síť v krajině, zatímco ekologickou infrastrukturu jako síť přírodní či přirozenou, přičemž síť umělá, pokud není budována s uvědoměním si důsledků a ohleduplně k přírodě, může přírodní ekologickou síť narušovat nebo až ničit. Obě sítě tedy můžeme vidět v určité kontrapozici, a záleží na nastavení právní úpravy, ale samozřejmě i na jejím promítnutí do konkrétních plánů a projektů, do jaké míry se podaří v konkrétních případech existenci obou sítí sladit.

Kapitola vychází nejprve z přírodovědných poznatků o pohybu živočichů v krajině, resp. o potřebě tohoto pohybu. Vysvětluje pojmy ekologické infrastruktury či sítě, krajinného koridoru a migračních bariér, a to zvláště ve světle jevu fragmentace krajiny. Poté nastiňuje přístup současné legislativy k problematice budování a udržování ekologické infrastruktury krajiny pomocí prvků územního systému ekologické stability (ÚSES), zvláště pak ve vztahu k základním procesům plánování činností v území (územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí) a ukazuje nejnovější negativní trendy v této oblasti (např. zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury). V závěru shrnuje, jaká doporučení lze do budoucna formulovat pro prevenci další fragmentace krajiny.<sup>350</sup>

### II.2.1 ÚSES jako implementace ekologické infrastruktury v ČR

Ekologická infrastruktura je pouze jedním pojmů používaných pro označení přírodní sítě v krajině. Dalšími pojmy jsou například přírodní infrastruktura,<sup>351</sup> zelená páteř krajiny,<sup>352</sup> ekologická síť,<sup>353</sup> nebo zelená infrastruktura.

<sup>350</sup> Výzkum pro tuto kapitolu byl podpořen v rámci mezioborového rámce Strategie AV 21, program „Rozmanitost života a zdraví ekosystémů“, téma „Ekologická infrastruktura krajiny“.

<sup>351</sup> BUČEK, Antonín. ÚSES a Tvorba přírodní infrastruktury v kulturní krajině. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny 2013*. Dostupné z: <http://www.uses.cz>

<sup>352</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. In: VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 43.

<sup>353</sup> RICHTER, Jan. Ekologické paradigma v krajinném plánování a role krajinářské architektury v ČR. *Fórum ochrany přírody*, 2015, č. 4, s. 27.

V české právní úpravě je *základ* ekologické sítě realizován pomocí konceptu ÚSES, jehož vztahy k uvedeným pojmům jsou různě popisovány. ÚSES a ekologická síť někdy bývají chápány jako synonyma, což je dáno tím, že mají podobné cíle, hierarchii i podobnou strukturu, tj. biocentra a biokoridory. Pojem ekologická síť (ecological network) vznikl v Nizozemsku a poprvé byl popsán v r. 1991, ovšem jeho koncept zatím není zcela ustálen. Český systém ÚSES lze snad považovat za „minimalizovanou“ ekologickou síť, jejíž je „páteří“.<sup>354</sup> Ekologická síť by tak měla být spíše chápána jako širší pojem než ÚSES a kromě samotného ÚSES by zahrnovala i chráněná území, významné krajinné prvky a vymezené biotopy zvláště chráněných druhů. Pojem zelená infrastruktura je významově ještě širší. Evropská komise vydala v roce 2013 Sdělení „Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy“<sup>355</sup>, ve kterém zelenou infrastrukturu definuje poměrně široce jako „strategicky plánovanou síť přírodních a polopřírodních oblastí s rozdílnými environmentálními prvky, jež byla navržena a pečuje se o ni s cílem poskytovat širokou škálu ekosystémových služeb [...]“. ÚSES lze z tohoto pohledu považovat rovněž za podmnožinu zelené infrastruktury.<sup>356</sup>

Budování sítě ÚSES je tedy třeba chápat jako tvorbu, resp. podporování *přírodní* infrastruktury, vyhrazené v kulturní krajině především *přirozeným* procesům. Jejími součástmi či prvky jsou ekologicky významné segmenty krajiny, tj. jednoznačně vymezené a ohraničené krajinné prostory různé velikosti, významné z hlediska zachování biodiverzity, geodiverzity a ekologické stability krajiny.<sup>357</sup>

<sup>354</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymežování územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 19.

<sup>355</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy {SWD(2013) 155 final} a Technické informace o zelené infrastruktuře, Průvodní dokument ke Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu výboru a Výboru regionů.

<sup>356</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymežování územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 19; Shodně LACINA, Darek. Postavení územního systému ekologické stability v zelené infrastruktuře. *Životné prostredie*, 2018, č. 1, s. 22.

<sup>357</sup> BUČEK, Antonín. ÚSES a Tvorba přírodní infrastruktury v kulturní krajině. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny*. 2013, s. 19–20.

V územním plánování, jehož základním posláním je optimalizovat využití území z hlediska mnohostranných potřeb společnosti, nebyl před vznikem ÚSES žádný nástroj, jak prvky technické infrastruktury uvést do souladu s prvky ekologickými. Jak uvádí A. Buček, je zajímavé, že inspirací pro vznik koncepce ÚSES byly původně různé odvětvové plány technické infrastruktury (dopravní, vodohospodářské, sídelní, energetické), obsahující vždy nejen stávající fungující prvky, ale i prvky navrhované.<sup>358</sup> ÚSES tak měly od počátku plnit funkci tohoto propojení mezi „civilizační“ infrastrukturou a infrastrukturou ekologickou.

## II.2.2 ÚSES z hlediska přírodovědného: fragmentace krajiny, tzv. migrační bariéry a význam ekologické infrastruktury pro pohyb bioty

Pohyb bioty v krajině je nezbytnou součástí fungování ekosystémů a ekologické stability krajiny. Pohyb organismů umožňuje jejich šíření, udržování dílčích populací a hledání rozmnožovacích partnerů. Pohyb je též podmínkou zdraví jedinců i celých populací a podmínkou jejich přirozeného vývoje. Živočichové mají schopnost aktivního pohybu, jednotlivé skupiny živočichů se však typem pohybů i schopností překonávat bariéry výrazně odlišují. Například tzv. denní pohyby živočichů se odehrávají na vzdálenosti jen několika desítek metrů až několik kilometrů. Zahrnují putování za potravou, vodou, úkrytem apod.<sup>359</sup>

Z hlediska krajinné ekologie krajinu propojují a pohyb organismů usnadňují tzv. **krajinné koridory**, což jsou liniové prvky území, jako například břehové porosty u potoka, bezlesé horské hřebety, ale i struktury vytvořené člověkem (např. průseky pro elektrické vedení či násypy komunikací). Tím, co naopak pohyb živočichů v území ztěžuje, jsou tzv. **migrační bariéry**. Ty se člení podle původu na přírodní a umělé, a dále na (téměř) nepropustné a polopropustné. Přírodními bariérami jsou například oceány a řeky, nivy, skalní stěny apod., neboli výrazně se od okolí odlišující stanoviště, která nejsou vhodná pro pohyb určitého druhu organismu či společenstva.

<sup>358</sup> Ibid.

<sup>359</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymezení územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 11–12.

Dálnice a rychlostní silnice jsou pak umělými neprůchodnými – nepropustnými bariérami (pokud nejsou opatřeny dostatečným množstvím migračních objektů); mezi umělé bariéry dále patří lidská sídla, průmyslové zóny, technická infrastruktura, odlesněné plochy, chráněná ložisková území a dobývací prostory, ale může jimi být i intenzivně obhospodařovaná zemědělská půda nebo budování jakýchkoli oplocených areálů ve volné krajině. Umělé migrační bariéry je na rozdíl od přírodních nutno hodnotit převážně negativně, a to i proto, že jsou často koridory šíření nepůvodních či invazních druhů. Z těchto důvodů je jedním z důležitých cílů ÚSES pomáhat překonávat migrační bariéry, resp. se jim vyhýbat, nestavět nové nebo je stavět tak, aby byly pro biotu překonatelné.<sup>360</sup>

V souvislosti s neustálým zahušťováním silniční sítě hovoříme o tzv. **fragmentaci krajiny**. Rozdrobování částí krajiny vede k dělení jejích víceméně homogenních částí a k postupnému zmenšování průměrné velikosti plošek a jejich oddělování obtížně prostupnými bariérami.<sup>361</sup> Pro měření míry fragmentace slouží například tzv. metoda UAT (*unfragmented area by traffic*), při které se za nefragmentované území považuje prostor ohraničený silnicemi s intenzitou vyšší než 1000 vozidel/24hod, jehož vnitřní plocha je větší než 100 km<sup>2</sup>. Podle takto zpracovávaných měření je patrné, že za období uplynulých 25 let došlo k citelnému zvýšení fragmentace krajiny, přičemž v ČR klesl podíl nefragmentovaných území z 81 % na 64 % rozlohy ČR. Snížila se i průměrná velikost jednotlivého nefragmentovaného území.<sup>362</sup>

Fragmentace krajiny a s tím spojený pokles velikosti izolovaných plošek pod určitou kritickou hranici znamená pro živočichy nemožnost dlouhodobého přežití, neboť populace jsou vzájemně izolovány, ztrácí se bohatá genetická výbava a malé izolované populace následně nejsou schopny

<sup>360</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymezení územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 13–15 a 185; Dále viz ROMPORTL, Dušan a kol. Metodika mapování migračních koridorů pro velké savce. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny*. 2009, s. 9. Dostupné z <http://www.uses.cz>; ANDĚL, Petr, Tereza MINÁRIKOVÁ a Michal ANDREAS (eds.). *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce*. Liberec: Evernia, 2010, s. 127.

<sup>361</sup> VRÁBLÍKOVÁ, Jaroslava, Petr VRÁBLÍK a Lenka ZOUBKOVÁ. *Tvorba a ochrana krajiny*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014, s. 99.

<sup>362</sup> ANDĚL, Petr a kol. Koncepce ochrany migračních koridorů velkých savců a územní systém ekologické stability. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny*. 2009, s. 2–4.

vyrovnat se s aktuálními hrozbami, jako je vliv nepůvodních invazních druhů, klimatické změny nebo nárůst silniční mortality. Vymizení některých druhů pak zásadně mění charakter ekosystémů: Přežívají zejména druhy široce adaptované, tolerantní a hojné, ekosystémy a následně i krajina jako celek se do značné míry homogenizuje. Fragmentace krajiny je proto z hlediska přírody a krajiny nebezpečným fenoménem s dlouhodobými a často nevratnými negativní dopady.<sup>363</sup> Podle studie věnované průchodnosti krajiny pro živočichy dosahuje v České republice v současnosti hustota migračních bariér v krajině již takového stupně, že se zcela přerušuje přirozené propojení přírodních a přírodě blízkých biotopů. Krajina tak přestává plnit svoji původní funkci spojovacího článku mezi různými populacemi druhů.<sup>364</sup>

Zvláštní problém působí fragmentace krajiny z hlediska pohybu velkých savců (rys ostrovid, medvěd hnědý, vlk a los evropský), kteří se potřebují přesunovat stovky až tisíce kilometrů. U těchto zvláště chráněných druhů je účelem ÚSES usnadnit jejich pohyb v krajině.<sup>365</sup> V této souvislosti se řeší tzv. **migrační koridory**: podkladem pro ně jsou mapy migračních tras. Cílem plánování migračních koridorů je zajistit, aby tyto cesty pro pohyb velkých savců nebyly přetínány novými liniovými stavbami, resp. aby byla volena vhodná řešení k jejich překonání (např. ekodukty).<sup>366</sup> Zároveň je přitom nutná spolupráce mezi státy, neboť tyto druhy mají velké areály výskytu a jejich populace jsou v Evropě státy sdíleny.

Za nejzávažnějšího původce migračních bariér a fragmentace krajiny jsou považovány **pozemní komunikace**, zvláště pak ty, jež jsou vysoce frekventované, jako dálnice a rychlostní silnice; přitom jejich hustota v krajině stále roste. Vytvářejí v krajině dlouhé linie, které představují pro pohyb mnoha druhů živočichů významné a často nepřekonatelné bariéry.<sup>367</sup>

<sup>363</sup> VRÁBLÍKOVÁ, Jaroslava, Petr VRÁBLÍK a Lenka ZOUBKOVÁ. *Tvorba a ochrana krajiny*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014, s. 100.

<sup>364</sup> ANDĚL Petr, Tereza MINÁRIKOVÁ a Michal ANDREAS (eds.). *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce*. Liberec: Evernia, 2010, s. 127.

<sup>365</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymezení územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 182.

<sup>366</sup> ANDĚL, Petr a kol. *Koncepce ochrany migračních koridorů velkých savců a územní systém ekologické stability*. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny*. 2009.

<sup>367</sup> ROMPORTL, Dušan a kol. *Metodika mapování migračních koridorů pro velké savce*. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny*. 2009, s. 8.



Silniční doprava má z hlediska populací živočichů několikrát negativní účinek:

- fragmentací krajiny přináší izolaci jednotlivých populací;
- má na svědomí usmrcování živočichů při překonávání komunikací; podle provedených studií počty takto usmrčených jedinců jsou významné;<sup>368</sup>
- působí hlukovou a emisní zátěž, která pochopitelně působí nejen na lidi, ale též na faunu a flóru;
- působí světelné rušení živočichů.<sup>369</sup>

## II.2.3 ÚSES z hlediska právního

### II.2.3.1 Mezinárodní rovina

Nejprve stručně zmíním rovinu mezinárodní spolupráce v oblasti ekologické sítě, byť o nějaké závazné mezinárodně-právní úpravě rozhodně nelze hovořit.<sup>370</sup> Protože migrační koridory zejména na velké vzdálenosti migrujících savců je nutné řešit i v nadnárodním měřítku, je namísto zmínit zde aktuální vývoj v oblasti mezinárodní spolupráce. Jde o tzv. **Eisenašskou rezoluci**, podepsanou v říjnu 2018 delegacemi celkem 23 evropských států.<sup>371</sup> Rezoluce vyzývá vlády, aby zajistily ochranu ekologicky jedinečného území (byť důvody této jedinečnosti jsou historické), které kopíruje dříve ostře strážnou hranici mezi východním a západním blokem. Vede od Arktidy přes Pobaltí, Polsko, Německo, Česko, Rakousko a dále až do Turecka k Černému moři, a díky dřívějšímu znemožnění její zástavby představuje v podstatě souvislé propojení evropské přírody v podobě pásu. Tento pás by tak i do budoucna za předpokladu jeho zahrnutí do prioritně chráněných částí přírody měl představovat

<sup>368</sup> Nejvyšší relativní úmrtnost (tj. počet usmrčených kusů na 1 km komunikace) je na dálnicích a rychlostních komunikacích a klesá u silnic nižších tříd. Naproti tomu celková úmrtnost (tj. počet usmrčených kusů na všech silnicích dané kategorie) je v důsledku jejich celkové délky nejvyšší na silnicích nižších tříd. Viz VRÁBLÍKOVÁ, Jaroslava, Petr VRÁBLÍK a Lenka ZOUBKOVÁ. *Tvorba a ochrana krajiny*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014, s. 102.

<sup>369</sup> VRÁBLÍKOVÁ, Jaroslava, Petr VRÁBLÍK a Lenka ZOUBKOVÁ. *Tvorba a ochrana krajiny*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014, s. 102.

<sup>370</sup> Evropská úmluva o krajinně se problémem fragmentace krajiny a prostupnosti krajiny pro živočichy nezabývá.

<sup>371</sup> Jednalo se o desátý ročník konference „Pan-European Green Belt Conference.“ Rezoluce dostupná z: [https://europeangreenbelt.org/fileadmin//user\\_upload/Eisenach\\_Resolution.pdf](https://europeangreenbelt.org/fileadmin//user_upload/Eisenach_Resolution.pdf)

„zelený pás“ či „zelenou páteř“ Evropy. V případě ČR se to týká pásu směřujícího od Aše jižním pohraničím až po Břeclav, kde je do budoucna nutné zejména chránit místní lesy před degradací (což obnáší zejména podporovat v nich druhovou rozrůzněnost namísto smrkových monokultur, které v současné době stále méně odolávají kůrovci a suchu).<sup>372</sup>

### II.2.3.2 Základ české právní úpravy ÚSES

V české právní úpravě bývá ÚSES označován jako ekologická síť, ovšem ve skutečnosti tvoří „pouze“ základ ekologické sítě, kterou spoluvytváří rovněž většina významných krajinných prvků, části chráněných území nebo přírodní parky a další prvky.<sup>373</sup>

**Definice** ÚSES je dána v § 3 odst. 1 písm. a) ZOPK: „*územní systém ekologické stability krajiny (dále jen „systém ekologické stability“)* je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.“ Podle § 2 odst. 2 písm. a) ZOPK je ÚSES jedním z pilířů ochrany přírody a krajiny, neboť „[o]chrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny.“ Cílem ÚSES je tedy udržování přírodní rovnováhy, jinými slovy příznivé ovlivňování okolní, ekologicky méně stabilní krajiny, zachování či znovuoobnovení přirozeného genofondu krajiny a zachování či podpoření biodiverzity; ochrana ÚSES je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ a jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.<sup>374</sup>

Základními prvky ÚSES jsou **biocentra**, **biokoridory** a **interakční prvky**. Biocentrum je podle § 1 písm. a) vyhlášky č. 395/1992 Sb. biotop nebo soubor biotopů v krajině (typicky lesy, louky, rybníky, rašeliniště, mokřady, meze, remízky), který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, ovšem přírodě blízkého ekosystému. Biokoridory

<sup>372</sup> Linie bývalé železné opony je přírodní unikát. O jeho ochranu žádá 23 států. *Ekolist.cz* [online] [cit. 23. 10. 2018]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/linie-byvale-zelezne-opony-je-prirodni-unikat-o-jeho-ochranu-zada-23-statu>

<sup>373</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. In: VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 20.

<sup>374</sup> *Ibid.*

jsou vymezená území zpravidla liniového tvaru (vodní toky, břehy a břehové porosty, hřebeny hor, lesní pozemky liniového tvaru), která neumožňují rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, ovšem umožňují nebo usnadňují jejich migraci mezi biocentry (§ 1 písm. b) vyhlášky č. 395/1992 Sb.). Biokoridory jsou tím, co propojuje biocentra a umožňuje migraci, kontakty a šíření organismů. Díky biokoridorům vzniká z prostorově oddělených biocenter v krajině ekologická síť. Význam biokoridorů však není omezen na zprostředkování tras relativně nerušeného pohybu přirozených druhů krajinou;<sup>375</sup> biokoridory přispívají ke zvýšení ekologické stability krajiny také tím, že rozdělují rozsáhlé plochy ekologicky nestabilních antropogenně změněných ekosystémů, tedy rozlehlé bloky polí nebo lesních lignikultur.<sup>376</sup> Interakční prvek není vyhláškou definován; jedná se o část krajiny, která napomáhá plnění funkcí biocenter a biokoridorů do větší vzdálenosti na místní úrovni. Jde zpravidla o přechodové biotopy lesních okrajů, stromořadí, parky, aleje, meze, remízky, stromořadí nebo jiné segmenty krajiny umožňující existenci specifických drobnějších rostlin či živočichů, tedy poskytující vhodné prostředí pro získávání potravy, rozmnožování, úkryt či orientaci.

ZOPK a následně prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb. rozlišuje a blíže upravuje **místní, regionální a nadregionální ÚSES**, jež se liší hustotou a velikostí prvků, které je tvoří. Nej hustší síť vytvářejí prvky ÚSES místní úrovně. Vymezování ÚSES, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení je úkolem orgánů územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Zpracování plánů ÚSES provádějí odborně způsobilé osoby, kterými jsou autorizovaní projektanti ÚSES. Obsah ÚSES se skládá z mapového zákresu, popisu charakteristiky území a odůvodnění včetně návrhů rámcových opatření k zachování a zlepšení ÚSES.

<sup>375</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymezování územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 20.

<sup>376</sup> BUČEK, Antonín. ÚSES a Tvorba přírodní infrastruktury v kulturní krajině. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny*. 2013, s. 2–3. Dostupné z: <http://www.uses.cz>

Určitým nedostatkem jinak v ČR fungujícího ÚSES je **absence informačního systému**, který by zajistil dostupnost aktuálních údajů o ÚSES napříč celou ČR. Nadregionální a regionální ÚSES v ČR je sice on-line k dispozici na mapovém serveru Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, avšak vzhledem k chybějícímu zaznamenávání proběhlých změn jej nelze brát za aktuální a směrodatnou podobu vymezení ÚSES. Na úrovni krajů nabízejí webové mapové služby jednotlivých krajských úřadů vyjádření skladebných částí ÚSES v rámci některých územně plánovacích dokumentací. Jejich nevýhodou je však nepřehlednost a obsahová, případně i formální neporovnatelnost vymezení v jednotlivých dokumentacích. Do budoucna proto odborníci doporučují uvažovat o zřízení celostátního informačního systému ÚSES, který by sdílel geodatabázi všech hierarchických úrovní ÚSES (nadregionální, regionální i místní), byl by průběžně aktualizován, jeho naplňování a aktualizace by se řídily jasnými pravidly a jeho data by byla dostupná definovaným skupinám uživatelů.<sup>377</sup>

### II.2.3.3 Promítnutí ÚSES do územního plánování

Plány nadregionálního a regionálního ÚSES jsou základním podkladem pro závazné vymezení těchto ÚSES v zásadách územního rozvoje. Plán místního ÚSES pak specifikuje podmínky využití ploch a koridorů tvořících ÚSES a tvoří podklad pro plánování území, zejména pro územně plánovací dokumentaci, lesní hospodářské plány, pozemkové úpravy a pro územní řízení, kde jsou jejich požadavky uplatňovány ze strany orgánů ochrany přírody.

Konkrétně jednotlivé fáze a části územního plánování podle platné právní úpravy zohledňují ÚSES, resp. s ním počítají; ÚSES tak

- má být, resp. může být předmětem územní studie (§ 30 odst. 1 StZ),
- je sledovaným jevem č. 21 v obsahu datové báze územně analytických podkladů (příloha č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti),
- je předmětem vymezení při zpřesnění ploch a koridorů v obsahu textové části zásad územního rozvoje a předmětem zakreslení ploch a koridorů v grafické části zásad územního rozvoje (příloha č. 4 vyhlášky

<sup>377</sup> GLOS, Josef. Informační systém ÚSES [online]. Portál ÚSES. [cit. 22. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.uses.cz/1.32-informacni-system-uses>.

č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti),

- tvoří součást textové části územního plánu a grafické části územního plánu (příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti),
- rovněž je obsahem regulačního plánu, a to v podobě podmínek pro vymezení a využití pozemků územního systému ekologické stability (příloha č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti).

Odborníci – přírodovědci kritizují, že problematika ÚSES se podle platné úpravy vůbec neodráží v Politice územního rozvoje, a to ani v rovině nadregionálního ÚSES, přestože tam by se jednalo o odpovídající úroveň koncepce s možnostmi řešení vazeb ÚSES na území okolních států a s návazností na Evropskou ekologickou síť nebo nadmístní úroveň evropské zelené infrastruktury přírodního charakteru. Uvádějí, že z tohoto důvodu by bylo zakotvení koncepce nadregionálního ÚSES v Politice územního rozvoje logické a žádoucí.<sup>378</sup>

Kromě toho může založení prvků územního systému ekologické stability být, jakožto veřejně prospěšné opatření, účelem vyvlastnění (odnětí či omezení práv k pozemkům nebo stavbám), pokud je to pro uskutečnění daného založení ÚSES potřebné a je-li to vymezeno ve vydané územně plánovací dokumentaci (§ 170 StZ).

Z hlediska sladění různých zájmů v území je jasné, že při územním plánování vzniká řada střetů mezi ÚSES a dalšími plochami. Může například jít o střety s územími určenými k zástavbě, ochrannými pásmy, územími se speciálním režimem omezujícím způsoby využití apod. Umělými migračními bariérami, které mohou negativně ovlivnit ÚSES a jeho funkce a propojení, mohou být zejména stavby dopravní či technické infrastruktury, umělé vodní nádrže a umělé vodní toky a urbanizovaná území.<sup>379</sup> Konkrétní ochrana

<sup>378</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymezení územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 114.

<sup>379</sup> *Ibid.*, s. 86.

ÚSES má tak velmi často podobu omezení výstavby. Úprava ÚSES nezavádí vlastní specifické nástroje, které by bylo možné použít, a to ani odpovědnostní (§ 87 a 88 ZOPK neobsahují zvláštní skutkovou podstatu, která by se týkala porušení povinností vyplývajících z ochrany ÚSES). Ochrana ÚSES je založena na existujících nástrojích zejména zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž častým prostředkem k zajištění podmínek pro vytváření ÚSES je dohoda s vlastníkem pozemku (většinou v režimu § 68 ZOPK).

Proto je v podstatě možno shrnout, že **ÚSES je nástrojem ochrany přírody a krajiny v procesu územního plánování**. Zároveň přijímání plánu ÚSES není procesem zcela odděleným od procesu územního plánování, nýbrž oba procesy se do značné míry překrývají, neboť plán ÚSES je schvalován územně plánovací dokumentací. Je tedy možno říci, že výstupem procesu vymezení ÚSES je právě územně plánovací dokumentace, do které je plán ÚSES inkorporován. To potvrdil i NSS, když konstatoval, že ÚSES „není ničím jiným než zákonem zakotveným institutem plošné ochrany území, který je podkladem územního plánování“.<sup>380</sup>

Jednotlivé limity a konkurující zájmy vyplývají v konkrétním území z platných územně analytických podkladů a z územně plánovací dokumentace. Přitom střety ÚSES a jiných záměrů mohou mít různou podobu a míru a důsledky pro ÚSES mohou být v zásadě čtyř typů:

- a) ÚSES se bude s plochou využitou pro jiný zájem překrývat – lze, pokud to omezení vyplývající z jiných konkrétních limitů či zájmů vymezení potenciálně funkčních skladebných částí ÚSES umožňují a kde je zároveň vymezení ÚSES v těchto plochách z pohledu ostatních základních principů vymezení ÚSES nejvhodnější;
- b) ÚSES a vymezení jiné plochy se vzájemně přizpůsobí (kompromisem z obou stran) – takové řešení se uplatní zejména tam, kde zjednodušeně řešeno jiné řešení, zohledňující ve větší míře jak zájmy ÚSES, tak konkurující zájmy, není možné;
- c) ÚSES se plochám s konkurenčním využitím vyhne – tam, kde je to možné;

<sup>380</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č.j. 7 Ao 3/2010-25. Cit. VOMÁČKA, Vojtěch. In: VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 21.

- d) konkurenční plánovaná aktivita se přizpůsobí vymezení ÚSES – v případech, kdy existuje pro dané území pouze jediná nebo jedna nejméně kolizní varianta vymezení ÚSES.<sup>381</sup>

Případné zásahy do ÚSES je nutné zdůvodnit a je nutné zabývat se v součinnosti s orgány ochrany přírody tím, zda, jak a proč jsou takové změny obhajitelné a realizovatelné, a to s co nejšetrnějším dopadem na již zavedený ÚSES.<sup>382</sup>

Uvádí se, že k nejvýznamnějším problémům v celém procesu navrhování, vymezení a vytváření funkčního ÚSES v praxi patří územní střety ÚSES s dálnicemi a jinými vícepruhovými silnicemi. Pouze zřídka je možné využít jako řešení mosty nebo podchody, které se v souvislosti se silnicí plánují. Ty totiž zpravidla neumožňují využití pro migraci živočichů pro svou šířku, umělé podloží i převažující dopravní funkci. Navíc situaci mohou ztěžovat zákonem stanovené podmínky využití v silničních ochranných pásmech, zejména možná omezení pro výsadby dřevin, které by pro živočichy byly žádoucí v blízkosti takového překonání silnice. Proto jsou často diskutovány stavby speciálních migračních objektů (nadchodů či podchodů) pro biokoridory. O nadchodech – tzv. ekoduktech odborníci tvrdí, že s ohledem na nákladnost takových staveb je jejich budování opodstatnitelné pouze tehdy, slouží-li nejen pro biokoridory, ale i pro migraci velkých savců, a to v trasách evidovaných dálkových migračních koridorů, případně pro nadregionální biokoridory umístěné v evidovaném migračně významném území.<sup>383</sup>

Dvoupruhové a jednopruhé silnice jsou z hlediska funkčnosti ÚSES tzv. polopropustnými bariérami. To znamená, že není nutné budovat mimoúrovňová křížení nebo jiná speciální nákladná opatření. V řadě případů stejně není v možné se křížení větví ÚSES se silnicemi vyhnout. Protnutí by však mělo být, jak uvádí metodika ÚSES, co možná kolmé (podélné rozdělení

<sup>381</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymezení územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 45.

<sup>382</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. In: VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 21.

<sup>383</sup> BÍNOVÁ, Ludmila a kol. *Metodika vymezení územního systému ekologické stability* (Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020). Ministerstvo životního prostředí, 2017, s. 88–89.

biokoridorů komunikacemi je považováno za zcela nežádoucí) a u lokálních biocenter by mělo být spíše výjimkou (např. silnice prochází drobným lesním celkem). I zde je třeba počítat s existencí silničních ochranných pásem a jejich podmíněk.<sup>384</sup>

#### II.2.3.4 Promítnutí ÚSES do posuzování vlivů na životní prostředí

Sladění ekologické a dopravní infrastruktury je samozřejmě také předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Z hlediska rozsahu a předmětu posuzování je možno říci, že ÚSES je jednou z nejdůležitějších environmentálních charakteristik dotčeného území. Platná právní úprava požaduje, aby

- ÚSES byl brán v úvahu ve zjišťovacím řízení (příloha č. 2 zákona EIA, bod II. 3. písm. a),<sup>385</sup>
- ÚSES byl jednou z obsahových náležitostí dokumentace (příloha č. 4 zákona EIA, bod 4 část C bod 1).

#### II.2.3.5 Zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, je převážně procesním předpisem, který má za cíl urychlit a procesně usnadnit výstavbu mj. dálnic a silnic I. třídy, stavby železnic a další dopravní infrastruktury. Lze tedy říci, že vlastně hodlá urychlovat nežádoucí proces fragmentace krajiny. Sám o sobě sice nezavádí žádná ustanovení, která by hmotněprávně oslabovala ochranu přírody včetně ÚSES, nicméně některá procesní ustanovení takový účinek mít ve skutečnosti mohou. Například podle § 2 odst. 7 pokud dotčený orgán, který má vydat závazné stanovisko jako podklad pro správní rozhodnutí v řízení, tak neučiní do 60 dní, „*platí, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřibližší.*“

<sup>384</sup> Ibid.

<sup>385</sup> „*Kritéria pro zjišťovací řízení: Umístění záměru: Parametry území, které může být ovlivněno záměrem, musí být zváženy se zvláštním zřetelem na 3. a) územní systém ekologické stability krajiny.*“



## II.2.4 Technická a právní řešení fragmentace krajiny z hlediska průchodnosti pro živočichy

Přírodovědná literatura dělí opatření zaměřená proti fragmentaci krajiny v zásadě na dva základní okruhy:

- a) bránění dalšímu postupu fragmentace,
- b) zavádění speciálních opatření zlepšujících průchodnost krajiny pro velké savce a živočichy vůbec.

**Ad a)** Do prvního okruhu jsou ze strany přírodovědců řazena taková opatření a takové požadavky, jako

- zvyšování povědomí o problému fragmentace krajiny a její závažnosti a důsledků,
- zařazení ochrany krajiny před fragmentací do zákona ZOPK, stavebního zákona a souvisejících předpisů,
- začlenění fragmentace krajiny jako povinné řešeného tématu v procesu posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>386</sup>

Je tedy patrné, že pro větší část těchto opatření předpokládají přírodovědci právní řešení v podobě úpravy legislativy, která však zatím nebyla realizována.

**Ad b)** Ke speciálním opatřením, která by podle přírodovědců zajistila průchodnost krajiny zejména pro velké savce, pak náleží na jedné straně co nejučinnější využití již existujících nástrojů (zejména ÚSES, ochrana lesa, ochrana dřevin rostoucích mimo les, přírodní parky), na druhé straně pak doplnění ochrany migračních koridorů do ochranných podmínek zvláště chráněných území a do ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů a využití soustavy NATURA 2000,<sup>387</sup> jakož i využití strategických a plánovacích dokumentů (převzetí problematiky do Politiky územního rozvoje a její větší zdůraznění v Zásadách územního rozvoje krajů). Jak je patrné, ani v této oblasti nebyly představy přírodovědců na optimální úpravu naplněny. Mezi konkrétní požadavky na zajištění pohybu živočichů (a zvláště velkých savců jako speciální skupiny) patří zejména:

- vymezení soustavy území, která zajistí migrační propojení na úrovni regionální i dálkové,

<sup>386</sup> ANDĚL, Petr, Tereza MINÁRIKOVÁ a Michal ANDREAS (eds.). *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce*. 2010, s. 127–129.

<sup>387</sup> *Ibid.*, s. 130.

- zabránění zúžení šířky migračních koridorů výstavbou a zabránění jejich zasažení nočním osvětlením,
- zamezení odstraňování jakékoli mimolesní zeleně v zemědělské krajině (protože tato zeleně může působit jako úkryt a místa odpočinku pro migrující zvířata),
- zajištění vybudování příslušných migračních objektů (podchodů nebo nadchodů) v případě budování víceprroudých silničních staveb<sup>388</sup> a zpracování příslušných migračních studií, které navrhnou řešení vždy „na míru“ podle konkrétních místních podmínek.<sup>389</sup>

Co se týče **migračních objektů**, podchody jako jeden z druhů migračních objektů jsou pozitivně hodnoceny jako zachovávající přirozenou průchodnost a jsou finančně výrazně dostupnější. Nadchody, resp. přechody nazývané též ekodukty jsou finančně výrazně náročnější, a zároveň je třeba velmi pečlivě zvolit jejich správné umístění, aby dobře plnily svůj účel. Oba druhy migračních objektů slouží k přemístování živočichů přes dopravní transfery, které jsou jinak pro ně nepřekonatelné. Snižují množství usmrčených živočichů a rozšiřují areál výskytu druhů. Alespoň částečně tak scelují fragmentovanou krajinu.<sup>390</sup> Při volbě mezi oběma druhy je z přírodovědného hlediska podstatné, že pro větší spektrum živočichů je přirozenější přecházet silnici vrchem v koridoru s vegetací, než podcházet silnici tmavým podchodem bez vegetace. Aby byl ekodukt funkční, musí být optimálně vyřešen nejen on samotný (jeho šířka, podoba, osázení), ale též jeho širší souvislosti – návaznost na krajinu a jeho jakási ochranná zóna. Samozřejmě je též nutné na již existující ekodukt brát ohled při dalších změnách lokality.<sup>391</sup>

<sup>388</sup> Při navrhování těchto migračních objektů je třeba vycházet z Technických podmínek Ministerstva dopravy č. 180 (Technické podmínky „Migrační objekty pro zajištění průchodnosti dálnic a silnic pro volně žijící živočichy“. Dostupné z: [http://www.pjpk.cz/data/USR\\_001\\_2\\_8\\_TP/TP\\_180.pdf](http://www.pjpk.cz/data/USR_001_2_8_TP/TP_180.pdf)).

<sup>389</sup> ANDĚL, Petr, Tereza MINÁRIKOVÁ a Michal ANDREAS (eds.). *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce*. 2010, s. 129–131.

<sup>390</sup> VRÁBLÍKOVÁ, Jaroslava, Petr VRÁBLÍK a Lenka ZOUBKOVÁ. *Tvorba a ochrana krajiny*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014, s. 100.

<sup>391</sup> Jsou uváděny příklady případů, kdy u ekoduktu u R35 byla například později napláňována montážní hala nebo u ekoduktu na D11 byla postavena oplocená bažantnice. LIBOSVÁR, Tomáš. *Ekodukty a ÚSES. Seminář ÚSES zelená páteř krajiny*. 2009, s. 2. Dostupné z: <http://www.uses.cz>

Dále je možné uvést „špatné“ příklady opatření u silnic, která jsou přijímána patrně v dobré víře, že napomohou migraci zvířat, ovšem skutečnost může být jiná:

- oplocení, které není po celé délce,
- prosklené a protihlukové stěny (problém je, že na konci stěny je silnice zase otevřená a zpřístupněná, tudíž je zde vysoká mortalita),
- protihluková stěna pouze podél jedné strany vozovky (zvíře se jednou stranou dostane na silnici, přejde ji, ale narazí na překážku; musí se tedy otočit a vrátit se zpět; na druhé straně by tedy měl být alespoň plot).<sup>392</sup>

## II.2.5 Dílčí závěry

V současné době, kdy v popředí veřejné odborné i celospolečenské diskuse v oblasti životního prostředí jsou (zcela oprávněně) témata globální a závažná z hlediska osudu planety, jako je klimatická změna, sucho a degradace zemědělské půdy nebo zamoření prostředí plasty, se problém fragmentace krajiny jeví jako mírně druhořadý či ne tak závažný. Z hlediska komplexního a integrovaného přístupu k životnímu prostředí, vzhledem k provázanosti ekosystémů i složek prostředí, je však třeba konstatovat, že bychom tento problém neměli odsouvat. Je to jeden z kamínek mozaiky, kdy v přírodě je vše provázáno, a tak výstavba dopravní infrastruktury a fragmentace krajiny má vazby jak na klimatické změny, tak na režim vody v krajině a další závažné jevy. Jeho řešení v případě české sítě ÚSES by nemělo být ponecháváno nadále pouze na přírodovědcích, ale měli bychom brát vážně doporučení, která pro úpravy legislativy vznášejí.

<sup>392</sup> VRÁBLÍKOVÁ, Jaroslava, Petr VRÁBLÍK a Lenka ZOUBKOVÁ. *Tvorba a ochrana krajiny*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014, s. 102–103.

## II.3 Ochrana přírody a krajiny při umísťování staveb pozemních komunikací

Pozemní komunikace a stále se stupňující frekvence provozu na nich s sebou přinášejí mnoho různorodých nepříznivých vlivů na životní prostředí i na lidi žijící v jejich bezprostřední blízkosti. Jelikož je v dnešní době v zásadě nesporné, že pozemní komunikace a automobilová doprava jsou pro lidi nezbytné, nezbytvá, než se s těmito vlivy vypořádat a pokusit se najít vhodnou rovnováhu mezi různými veřejnými i soukromými zájmy, které jsou touto problematikou ve značné míře dotčeny. Jedním z významných problémů, kterou je v této souvislosti nutné řešit (vedle ochrany klimatu a ovzduší, ochrany před hlukem a dalších), je také ochrana přírody a krajiny, kterou stavby pozemních komunikací protínají.

Ochranou přírody a krajiny se ve smyslu § 2 ZOPK rozumí „*dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“ V tomto smyslu se jedná se o problematiku značně rozsáhlou. Jedním z jejích klíčových cílů je zachování biologické rozmanitosti.<sup>393</sup> Ta má totiž významné funkce ekologické i ekonomické, kromě toho lze jen velmi omezeně předpovídat, jaký vliv může mít absence třeba jen jediného druhu na přežití druhů dalších. V posledních desetiletích bohužel dochází k významnému úbytku biologické rozmanitosti, a to zejména v souvislosti s úbytkem vhodných stanovišť, nadměrným využíváním přírodních druhů, znečišťováním i introdukcí nepůvodních druhů – obvykle se tedy jedná o vedlejší produkty lidských aktivit.

<sup>393</sup> Biodiverzita, či biologická rozmanitost, představuje „*označení pro celkovou šíři druhů a biologických společenstev, pro genetickou variabilitu uvnitř druhů a pro všechny ekosystémové procesy. [...] Všechny tyto úrovně jsou nezbytné pro zachování života tak, jak ho známe, a všechny jsou důležité pro člověka. Druhová diverzita představuje celý rozsah evolučních a ekologických adaptací druhů na určité prostředí. Nabízí člověku různé zdroje, které může používat v případě potřeby; [...]. Genetická diverzita je nezbytná pro úspěšné rozmnožování druhů, odolnost vůči chorobám a adaptaci na změny životních podmínek. [...] Ekosystémová diverzita představuje celkovou odpověď všech interagujících druhů na různé environmentální podmínky. Biologická společenstva, která se nalézají v pouštích, na loukách, v mokrědech a lesích, nabízejí člověku životně důležité ekosystémové služby, [...].“ PRIMACK, R. B., P. KINDLMANN a J. JERSÁKOVÁ. Úvod do biologie ochrany přírody. Praha: Portál, 2011, s. 35.*

Zákon o ochraně přírody a krajiny užívá za účelem dosažení odpovídající úrovně ochrany výše uvedených hodnot kombinaci obecné ochrany veškeré přírody a krajiny se zvláštní ochranou jejích vybraných částí, přičemž současně a v souladu s principem komplexní ochrany zajišťuje ochranu druhovou společně s ochranou vhodných biotopů a přírodních ekosystémů. Zřejmě nejvýznamnějším problémem, který se v souvislostech ochrany přírody při výstavbě dopravní infrastruktury snaží alespoň částečně konfrontovat, je zvyšující se fragmentace krajiny a ochrana její dostupnosti, čemuž byla pozornost věnována v kapitole II.2. Vedle toho však tento zákon upravuje i řadu dalších oblastí, které jsou také zcela relevantní. Je jimi zejména obecná i zvláštní ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, dále také regulace umístování staveb ve zvláště chráněných územích včetně lokalit soustavy Natura 2000, a řada dalších (např. péče o významné krajinné prvky a o krajinný ráz).

Významné nástroje ochrany jsou přitom zakotveny nejen v samotném zákoně o ochraně přírody a krajiny, ale také v dalších dvou zákonech, které spolu s ním tvoří tři pomyslné pilíře ochrany přírody v České republice – v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a ve stavebním zákoně. Úbytek biodiverzity je současně řešen také na úrovni práva evropského i mezinárodního práva veřejného. Klíčovou úlohu přitom ve vztahu k pozemním komunikacím na území České republiky sehrává dvojice směrnic zakládající soustavu Natura 2000 – směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice EP a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků.

Reálných problémů, na které tato právní úprava reaguje, je celá řada. Je téměř jisté, že naplánovaná pozemní komunikace bude procházet větší či menší oblastí s významným stanovištěm druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Dobře možné je střetnutí s lokalitou, která je součástí soustavy Natura 2000 nebo některého zvláště chráněného území, ale také s jakýmkoli jiným zajímavým stanovištěm, byť právem zvláště nechráněným. V případech, kdy se nejedná o zvláště chráněnou lokalitu, se stále uplatní obecná ochrana přírody a krajiny, zejména ochrana významných krajinných prvků či ochrana krajinného rázu. Současně může jít o místa výskytu některých zvláště chráněných druhů živočichů i rostlin. Zjištění těchto stanovišť

a druhů předchází rozhodnutí o umístění stavby a jejich zasažení musí být náležitě zváženo.<sup>394</sup>

To je v první řadě účelem posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Jeho cílem je poskytnutí uceleného obrazu o stavu předmětného prostředí a vlivech posuzovaného záměru jako celku na toto prostředí v době ještě před jeho schválením, a v návaznosti na to pak stanovení odpovídajících podmínek realizace, které zajistí minimalizaci případných negativních vlivů, a tedy integrovanou ochranu různých složek životního prostředí. V případě pozemních komunikací lze takovéto celistvé posouzení vzhledem k rozsahu a specifické povaze této stavby považovat za zásadní. V zásadě všechny významné pozemní komunikace podléhají posuzování EIA.<sup>395</sup> Prochází-li územím soustavy Natura 2000 (popř. prochází-li mimo její území, ovšem v takové blízkosti, že možný vliv na lokality Natura 2000 nelze bez dalšího vyloučit), pak podléhají zvláštnímu tzv. naturovému posuzování ve smyslu § 45h a § 45i ZOPK.

Vedle procesu EIA zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje několik dalších správních aktů vydávaných za účelem bližšího zhodnocení zásahu do přírody a krajiny. Jedná se například o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku, o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les (které je však dle nově vloženého § 8 odst. 6 ZOPK v případě stavebních záměrů redukováno pouze na závazné stanovisko), o zákazy výstavby ve zvláště chráněných oblastech, resp. její vázání na povolení výjimky dle § 43 ZOPK, příp. vydání závazného stanoviska dle § 44 ZOPK, o závazné stanovisko k zásahu do evropsky významné lokality podle § 45c odst. 2 ZOPK, a dále také o povolení výjimky ze zákazů u zvláště

<sup>394</sup> Kromě posuzování vlivů záměru na životní prostředí a dalších řízení rozebraných níže srov. také povinnost investora dle § 67 ZOPK, totiž povinnost zajistit na své náklady provedení hodnocení vlivu zamýšleného záměru na zájmy chráněné částí druhou (obecná ochrana přírody a krajiny), třetí (ochrana zvláště chráněných území) a pátou (ochrana zvláště chráněných druhů) zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>395</sup> Dle přílohy č. 1 zákona EIA, bodu 47 podléhají EIA všechny dálnice I. a II. třídy, a to obligatorně (tj. vždy). Dle bodu 48 podléhají posuzování EIA také silnice a místní komunikace o čtyřech a více pružích, a to obligatorně v případě, že jsou delší než 10 km, a fakultativně (tj. proběhne zjišťovací řízení, kde se určí, zda bude záměr dále posuzován), pokud jsou delší než 2 km. Podle bodu 49 pak EIA fakultativně podléhají dále také silnice všech tříd a místní komunikace I. a II. třídy o méně než čtyřech jízdních pružích a délce více než 2 km. V případě ostatních pozemních komunikací probíhá EIA (fakultativně), pokud jsou delší než 2 km a předpokládá se intenzita dopravy nejméně 1000 vozidel za 24 hodin.

chráněných druhů rostlin a živočichů dle § 56 ZOPK (i to se však nově za určitých podmínek v případě stavebních záměrů stává pouhým závazným stanoviskem). Všechny tyto správní akty mají v kontextu ochrany přírody svůj specifický význam. Vzhledem k rozsahu problematiky a omezenému prostoru tohoto příspěvku budou níže rozebrány pouze některé z nich.

### II.3.1 Pozemní komunikace a zvláštní územní ochrana

Jednou z významných otázek v kontextu ochrany přírody a krajiny při umístění staveb pozemních komunikací představuje problematika umístění pozemních komunikací v oblastech, kde jsou koncentrovány zvláště hodnotné části přírody. Jedná se o česká zvláště chráněná území (národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky) a další oblasti, které jsou v současnosti chráněny jako součásti celoevropské soustavy Natura 2000 (ptačí oblasti a evropsky významné lokality). Tyto oblasti tvoří v souhrnu přibližně 22 % rozlohy České republiky.<sup>396</sup> Umístění rozsáhlejších staveb pozemních komunikací v těchto územích lze považovat za v zásadě nežádoucí, ne vždy je však možné se mu vyhnout.

Základní podmínky umístění pozemní komunikace ve zvláště chráněném území byly v obecné rovině naznačeny již výše. Především je u významnějších staveb pozemních komunikací vyžadováno posouzení vlivů záměru na životní prostředí, a to bez ohledu na to, zda je stavba umístěna ve zvláště chráněném území, či nikoli, ovšem se zvláštní možností posouzení i podlimitních záměrů, pokud to požaduje příslušný úřad v souladu s § 4 odst. 1 písm. d) zákona EIA. Vedle toho, jelikož značná část zvláště chráněných území má v základních ochranných podmínkách stanoven zákaz umístění či povolování staveb,<sup>397</sup>

<sup>396</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Zpráva o životním prostředí České republiky 2017*. Praha, 2017, s. 25.

<sup>397</sup> Zákaz umístění, povolování a provádění staveb platí pro národní parky mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí dle § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK. V chráněných krajinných oblastech je obecně zakázáno stavět nové dálnice dle § 26 odst. 1 písm. f) ZOPK, na území první zóny chráněné krajinné oblasti je pak zcela zakázáno umístit a povolovat nové stavby dle § 26 odst. 2 písm. b) ZOPK. Povolovat a umístit stavby je zakázáno také na celém území národních přírodních rezervací (§ 29 písm. b) ZOPK) a přírodních rezervací dle § 34 odst. 1 písm. c) ZOPK. V případě národních přírodních památek a přírodních památek je vzhledem k jejich odlišnému charakteru („přírodní útvary menší rozlohy“) stanoven všeobecný zákaz jejich změn či poškozování (§ 35 odst. 2 ZOPK a § 36 odst. 2 ZOPK), konkrétnější zákazy zákon neobsahuje.

je pro případ umístění či povolení stavby pozemní komunikace vyžadováno povolení výjimky z tohoto zákazu dle § 43 ZOPK. Výjimku povoluje příslušný orgán ochrany přírody,<sup>398</sup> a to za podmínky, že jiný veřejný zájem (zájem na výstavbě pozemní komunikace) převažuje nad zájmem ochrany přírody, popř. pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany.

Není-li zákaz vztahující se na záměr umístění stavby pozemní komunikace uveden v základních ochranných podmínkách, není vyloučeno, že bude na základě bližších ochranných podmínek stanovených pro konkrétní zvláště chráněné území požadován alespoň souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu § 44b ZOPK. Navíc, bez ohledu na výše uvedené, na území národních parků a na většině území chráněných krajinných oblastí (mimo zastavěné území obcí ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a mimo zastavěné území měst nacházejících se kdekoli na jejím území) bude vyžadováno také závazné stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 44 odst. 1 ZOPK, jelikož bez tohoto závazného stanoviska není možné vydat územní rozhodnutí ani stavební povolení (ty jsou v případě staveb pozemních komunikací pochopitelně nutné).

V případě lokalit, které jsou součástí soustavy Natura 2000, je situace o něco složitější. Natura 2000 je § 3 odst. 1 písm. r) ZOPK definována jako „*celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami.*“ Vymezená území soustavy Natura 2000 na území České republiky nijak nevylučují tradiční česká zvláště chráněná území, jejich účelem je vhodně je doplnit z pohledu celoevropské ochrany přírody a na mnoha místech dochází k územnímu překryvu těchto území.

<sup>398</sup> V případě národních parků je jím příslušná správa národního parku, v případě chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky Agentura ochrany přírody a krajiny (ve všech případech na základě § 78 odst. 3 písm. h) ZOPK). V případě přírodních rezervací a přírodních památek je příslušným orgánem krajský úřad dle § 77a odst. 4 písm. h) ZOPK.



Česká republika vymezením území soustavy Natura 2000 plní své povinnosti vyplývající z evropského práva (konkrétně z výše zmiňovaných směrnic o ochraně volně žijících ptáků a o ochraně přírodních stanovišť). Z evropského práva přitom plynou určité zvláštní podmínky týkající se ochrany těchto území a druhů, které jsou v českém právu provedeny mimo jiné ustanoveními § 45a a násl. ZOPK. Tyto podmínky lze v některých ohledech považovat za striktnější než v případě zvláště chráněných území. Platí, že „[...] *transpozicí evropské legislativy ochrany přírody nedochází k zabránění ekonomickým aktivitám v chráněných územích, investiční záměry ovšem lze provést při splnění náročných podmínek vyplývajících ze zákona.*“<sup>399</sup> Tyto podmínky přitom slouží konečnému účelu, kterým je zastavení úbytku biologické rozmanitosti na celoevropské úrovni.

Členským státům je uloženo přijmout vhodná opatření, kterými v oblastech zvláštní ochrany (evropsky významné lokality a ptačí oblasti) vyloučí významné poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů, pro něž jsou tato území určena.<sup>400</sup> V případě zásahu do evropsky významné lokality, pokud není vyhlášena jako zvláště chráněné území, je vyžadováno zvláštní závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45 c odst. 2 ZOPK. U ptačích oblastí může být podobná povinnost stanovena v příslušném vládním nařízení.<sup>401</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny přitom v § 45g obecně stanoví, že orgán ochrany přírody může vydat povolení, souhlas, kladné stanovisko či výjimku ze zákazu umožňující určitou činnost podle zákona o ochraně přírody a krajiny pouze za předpokladu, že je vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, přičemž nesmí dojít ani k významnému soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování samotných těchto druhů.

<sup>399</sup> ŠTEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. XXXII.

<sup>400</sup> Čl. 6 odst. 2 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Na ptačí oblasti se toto ustanovení vztahuje na základě čl. 7 téže směrnice.

<sup>401</sup> V souladu s § 45e odst. 2 ZOPK jsou ptačí oblasti vyhlášovány vládním nařízením, ve kterém také mohou být stanoveny činnosti, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody ve formě závazného stanoviska. V otázce formy souhlasu srov. § 90 odst. 1 ZOPK.

V případě stavebních záměrů, včetně záměrů na umístění stavby pozemní komunikace, se pak uplatní specifická úprava dle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť a § 45h a § 45i ZOPK, podle které musí za určitých podmínek dojít ke zvláštnímu posouzení vlivů tohoto záměru na ptáčí oblasti nebo evropsky významné lokality. Pokud orgán ochrany přírody ve svém zvláštním odůvodněném stanovisku vydávaným za tímto účelem nevyloučí významný vliv předmětného záměru na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčí oblasti, musí být daný záměr předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se pak o tzv. „naturové“ posuzování vlivů, které má oproti „běžnému“ posuzování svá specifika.

Specifický je již samotný předmět posuzování – v případě naturového posuzování se posuzuje vliv záměru na lokality v soustavě Natura 2000 a na jejich soudržnost. Toto posuzování provádí autorizovaná osoba. Další rozdíl pak spočívá v průběhu samotného procesu posuzování. Pokud výsledek naturového posuzování nevyloučí významný negativní vliv záměru na předmět ochrany nebo celistvost lokality, vzniká předkladateli záměru zvláštní povinnost zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv vyloučit nebo alespoň zmírnit. Tyto varianty pak také podléhají naturovému posuzování vlivů. Zákon stanoví, že záměr (resp. některá z jeho variant) může být schválen pouze za předpokladu, že nebude mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost příslušné lokality. Zmírnění tohoto jinak značně striktního pravidla je obsaženo v § 45i odst. 9 a násl. ZOPK, podle kterého je umožněna realizace záměru i v případech, kdy tento negativní vliv vyloučit nelze. V takovém případě lze schválit variantu s nejmenším možným vlivem, to ovšem pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti lokalit soustavy Natura 2000.<sup>402</sup>

Výše uvedené zakládá hned několik otázek týkajících se výkladu a aplikace v praxi, například jaké varianty a v jakém rozsahu je v daném případě nutné

<sup>402</sup> Blíže srov. § 45i ZOPK. Toto ustanovení dále upravuje také specifickou situaci, kdy je konstatován významný negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy. V takovém případě lze záměr schválit jen z taxativně stanovených důvodů, které jsou převzaty z čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích – jedná se o důvody týkající se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné důvody vyžadují zvláštní stanovisko Komise.

zpracovat a posoudit, či co přesně lze rozumět pod pojmem naléhavých důvodů veřejného zájmu. K těmto problémům lze nalézt obecný výklad v Pokynech Komise k čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích 92/43/EHS. Jejich posuzování však dalece přesahuje rozsah a účel tohoto příspěvku, pro další informace lze proto odkázat na odbornou literaturu zabývající se specificky touto problematikou.

### II.3.2 Pozemní komunikace a ochrana fauny a flory

Vzhledem k výše zmiňovanému principu komplexnosti ochrany, na níž je založen jak zákon o ochraně přírody a krajiny, tak také směrnice o stanovištích i směrnice o ptácích (tento princip ostatně platí ve všech právních úpravách vyspělých evropských zemí),<sup>403</sup> se výše uvedené nástroje územní ochrany úzce vztahují také k přímé ochraně druhů živočichů a rostlin. Nad jejich rámec však tento zákon i směrnice stanoví některé další nástroje, které jsou při umístování staveb pozemních komunikací také významné.

Jak bylo uvedeno již výše, zákon o ochraně přírody a krajiny kombinuje obecnou ochranu veškeré přírody a krajiny se zvláštní ochranou jejich vybraných částí. V případě ochrany fauny a flory to znamená zejména, že zákonem jsou obecně chráněny všechny druhy volně žijících rostlin i živočichů (včetně specificky formulované ochrany ptáků vyplývající z evropského práva). Pro ty druhy rostlin a živočichů, které jsou ohrožené nebo vzácné, vědecky či kulturně velmi významné, pak zákon stanoví zvláštní podmínky ochrany (pokud jsou ovšem vyhlášeny za zvláště chráněné ve smyslu § 48 zákona o ochraně přírody a krajiny).

Pokud jde o obecnou ochranu rostlin a živočichů, zmínit je nutné zejména obecně formulovanou povinnost vyplývající z § 5 odst. 3 ZOPK, totiž že *„fyzické a právnické osoby jsou povinny při provádění zemědělských, lesnických a stavebních prací, při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů, kterému lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky.“* Ve vztahu k pozemním komunikacím toto znamená zejména obecnou povinnost snažit se předejít nadměrnému úhynu volně žijících živočichů

<sup>403</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. XXXII.

pod koly automobilů, jsou-li k tomu za daných okolností dány technicky a ekonomicky dostupné prostředky. Zajištění vhodných prostředků ochrany může v případě potřeby uložit příslušný orgán ochrany přírody.<sup>404</sup>

V případě zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů je situace opět o stupeň komplikovanější. Pokud se takové druhy na území, do kterého má být umístěna pozemní komunikace, vyskytují, bude podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nutné žádat o výjimku ze zákazů obsažených v základních ochranných podmínkách těchto zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Umístěním pozemní komunikace a provozem na ní totiž zcela jistě dojde hned k několika zakázaným činnostem. V případě zvláště chráněných rostlin se jedná zejména o zákaz je sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit či je jinak rušit ve vývoji (viz § 49 odst. 1 ZOPK). V případě zvláště chráněných živočichů jde v první řadě o zákaz jejich rušení, zraňování a usmrcování, případně může být dotčen také zákaz jejich chytání a přemísťování jejich vývojových stádií a jimi užívaných sídel (viz § 50 odst. 1 ZOPK). Potřebná výjimka podle § 56 ZOPK přitom může být udělena jen za splnění několika podmínek.

Jedná-li se o druhy živočichů či rostlin, které jsou zvláště chráněné „pouze“ podle českého práva, pak lze výjimku povolit za předpokladu, že jiný veřejný zájem (zájem na výstavbě pozemní komunikace) převažuje nad zájmem ochrany přírody.<sup>405</sup> Často se však jedná o druhy, které jsou současně chráněny na základě evropského práva (opět se přitom jedná o výše uvedené směrnice o stanovištích a o ochraně volně žijících ptáků). V takovém případě jsou z příslušné evropské legislativy převzaty další podmínky, které je nutné naplnit.<sup>406</sup> Ve výsledku je nutné splnit následující předpoklady: (1) neexistuje jiné uspokojivé řešení, (2) je dána převaha jiného veřejného zájmu

<sup>404</sup> Vhodnými prostředky mohou být například různá zařízení zabraňující vniknutí volně žijících živočichů, např. ploty, přechodové můstky, tunely. Tato zařízení jsou pak příslušným pozemním komunikací.

<sup>405</sup> Obecně se může jednat také o případ, kdy je jiný veřejný zájem přímo v zájmu ochrany přírody. To se však v případě problematiky umístění staveb pozemních komunikací neuplatní. Podobně se v případě druhů chráněných podle evropského práva neuplatní ty z taxativně vyjmenovaných důvodů v § 56 odst. 2 ZOPK, které jsou ve prospěch ochrany přírody, a stejně tak ani možnost udělit výjimku na základě dohody podle § 56 odst. 5 ZOPK. Z tohoto důvodu tyto možnosti nejsou na tomto místě uvedeny.

<sup>406</sup> Konkrétně dle čl. 16 směrnice o ochraně přírodních stanovišť a čl. 9 směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

nad zájmem ochrany přírody, (3) je dán některý z důvodů taxativně stanovených v § 56 odst. 2 ZOPK (půjde většinou o důvod podle písm. c), totiž je-li záměr v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převážujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru) a současně (4) je prokázáno, že povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

Orgán ochrany přírody rozhoduje o výjimce zpravidla formou samostatného rozhodnutí, ve kterém může stanovit podmínky pro výkon povolované činnosti.<sup>407</sup> Nově však byly do § 56 ZOPK vloženy odstavce 6 a 7, které za určitých okolností stanoví odchylný postup. Zjistí-li se až po zahájení územního řízení (či jeho možných alternativ podle stavebního zákona), že záměrem budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, přičemž toto nebylo před zahájením řízení známo, pak orgán ochrany přírody nevydává samostatné rozhodnutí, ale pouhé závazné stanovisko, které se stane součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení (či jeho alternativách).<sup>408</sup> O tomto postupu musí být informováno Ministerstvo životního prostředí.<sup>409</sup>

### II.3.3 Posuzování variant záměru

Za zvláště významný aspekt ochrany přírody a krajiny v procesech umístování staveb pozemních komunikací lze považovat otázku zvažování variant záměru, resp. hledání variant, které by nevykazovaly významný negativní vliv na přírodu a krajinu (potažmo na životní prostředí jako celek), nebo

<sup>407</sup> Orgánem příslušným k vedení řízení o povolení výjimky je krajský úřad, a to na základě § 77a odst. 5 písm. h) ZOPK. Jedná-li se o území národního parku, příslušným orgánem je správa národního parku (dle § 78 odst. 2 ZOPK). Na území chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky je příslušným orgánem Agentura ochrany přírody a krajiny (dle § 78 odst. 1 ZOPK).

<sup>408</sup> Alternativami územního řízení ve smyslu § 56 odst. 6 ZOPK je třeba rozumět územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společné územní a stavební řízení či společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Zvláštní právní úpravu dle § 56 odst. 6 ZOPK lze aplikovat i v případech, kdy se dotčení ochranných podmínek zjistí až po zahájení stavebního řízení, pak se povolení výjimky stane součástí výrokové části rozhodnutí vydaného ve stavebním řízení.

<sup>409</sup> K problematice § 56 ZOPK v jeho znění od 1. 1. 2018 viz kriticky STEJSKAL, Vojtěch. Postavení a úloha orgánů ochrany přírody ve vybraných řízeních podle stavebního zákona. In: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, 2018, s. 164–172.

kteří by vykazovaly nejmenší možný negativní vliv. S tím úzce souvisí také problematika posouzení tzv. nulové varianty, tj. možnosti, že záměr nebude realizován vůbec. Zvážení potenciálních variant záměru lze v případě umístění staveb pozemních komunikací považovat za mimořádně důležité.

Zatímco v rámci procesu výše popsaného naturového posuzování je výslovně stanovena povinnost posuzování variant záměru tak, aby mohly být identifikovány ty varianty, které mají nulový nebo alespoň méně významný vliv na předmět ochrany nebo soudržnost lokalit v soustavě Natura 2000 (tato povinnost vyplývá z evropského práva), v případě řízení o povolení výjimek ze zákazů stanovených v základních ochranných podmínkách českých zvláště chráněných území dle § 43 ZOPK, jakož i výjimek ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin dle § 56 ZOPK zkoumání variant přípustné není.<sup>410</sup> Prostor pro předkládání a hodnocení variant je vymezen v rámci posuzování vlivů na životní prostředí a jejich posouzení či výběr lze pak případně přezkoumat v navazujících řízeních vedených podle stavebního zákona.

V případě záměrů na umístění staveb pozemních komunikací, které nemají vliv na lokality Natura 2000, probíhá zpravidla „běžné“ (tj. nenaturové) posuzování vlivů na životní prostředí, příp. musí proběhnout alespoň zjišťovací řízení, ve kterém se posoudí, zda bude záměr dále posuzován (viz podrobněji výše). Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí na rozdíl od zákona o ochraně přírody a krajiny, kde je upraveno naturové posuzování, neukládá povinnost vypracování variant záměru pro všechny případy posuzování. Počítá však s možností, že bude záměr ve variantách zpracován,<sup>411</sup>

<sup>410</sup> Specifickou výjimku představuje požadavek stanovený v § 56 ZOPK, kdy výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů chráněných podle evropského práva může být udělena jen je-li prokázáno, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Tento požadavek vyplývá ze směrnice o stanovištích. Příslušné varianty by zpravidla měly být posouzeny v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. Nejsou-li však varianty odpovídajícím způsobem posouzeny v rámci posuzování EIA, je nutné posoudit je v rámci řízení o povolení výjimky. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40.

<sup>411</sup> Dle § 6 odst. 4 zákona EIA musí oznamovat v případě záměrů, které jsou posuzovány obligatorně, v oznámení záměru uvést také nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Na to navazuje ustanovení § 7 odst. 8 zákona EIA, podle kterého je součástí závěru zjišťovacího řízení i výsledek vyhodnocení jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí, byl-li ovšem záměr ve variantách předložen. Srov. také přílohu č. 3 bod E (náležitosti oznámení).

popř. že bude zpracování vhodných variant uloženo úřadem příslušným k posuzování. Příslušný úřad přitom může podle § 7 odst. 8 zákona EIA navrhnout zpracování variant řešení záměru, domnívá-li se, že je jejich provedení účelné a z technických hledisek možné. Zda tuto možnost využije, však záleží na jeho úvaze. Jsou-li varianty navrženy, jejich hodnocení se projeví v dokumentaci, posudku i ve výsledné podobě závazného stanoviska, které pak obsahuje také pořadí variant z hlediska vlivů na životní prostředí.<sup>412</sup>

*„Specifickou formou alternativního řešení je pak tzv. nulová varianta, tj. neprovedení záměru, což znamená, že se hodnotí vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví pro případ, že by záměr vůbec nebyl realizován.“*<sup>413</sup> Posouzení nulové varianty je v případě záměrů na umístění staveb pozemních komunikací také významné. Nulová varianta je v rámci posuzování vlivů na životní prostředí hodnocena vždy, a to jakožto základní referenční stav vymezený údaji o dotčeném území. Vždy tedy dojde nejméně k poměření dvou variant, a to varianty „aktivní“ (pro případ realizace předloženého záměru) a varianty „nulové“ (pro případ jeho nerealizování). V tomto smyslu je posouzení nulové varianty nutné považovat za integrální část posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Je ovšem třeba uvést, že základní vymezení koridorů pozemních komunikací je v případě významných pozemních komunikací provedeno již v Politice územního rozvoje a zejména pak v Zásadách územního rozvoje. Tyto nástroje územního plánování však ze své povahy nemohou obsahovat konkrétní údaje týkající se umístění záměru, proto také jejich posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA) bývá ve značné míře obecné. Naskýtá se tak otázka, jak velký prostor je v praxi ponechán hledání vhodných variant řešení záměru, když orientační průběh pozemní komunikace je určen již v Politice územního rozvoje a její koridor pak upřesněn v Zásadách územního rozvoje. Varianta pak nemůže představovat přesunutí koridoru na zcela jiné místo, je jím do určité míry omezena.

<sup>412</sup> Srov. přílohu č. 4 část E (náležitosti dokumentace), přílohu č. 5 část II. bod 3. (náležitosti posudku) a přílohu č. 6 část II. bod 4. (náležitosti stanoviska).

<sup>413</sup> DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 24. Jako příklad, kdy je posouzení nulové varianty významné, uvádí Dvořák také pozemní komunikace: „např. nebude-li proveden obchvat obce, jaký to bude mít vliv na ovzduší a hluk v obci v případě nárůstu dopravy“.

Nejvyšší správní soud v tomto kontextu uvádí následující: „*Ustanovení § 45i odst. 2 ZOPK ukládá zpracovat varianty, a to za účelem vyloučení, popř. alespoň zmírnění negativních vlivů koncepce na území zařazená do soustavy NATURA 2000. K dosažení tohoto účelu plně postačuje zpracovat varianty jednotlivých koridorů, [...]. Naplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztotožněno s tvorbou zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s Politikou územního rozvoje nemohla úspěšně projít procesem pořizování zásad územního rozvoje.*“ K otázce šíře koridorů vymezených v zásadách územního rozvoje soud upřesňuje, že „*Šíře dané plochy či koridoru by měla být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru.*“<sup>414</sup>

### II.3.4 Správní akty vydávané orgány ochrany přírody

Výše uvedené informace ilustrují, že ačkoli se celý proces ochrany přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací může zdát zdlouhavý, každý jednotlivý správní akt vydávaný v jeho průběhu má ve skutečnosti svůj specifický účel a význam, který nelze při snaze o urychlení výstavby bez dalšího hodnotit jako nevýznamný. Orgány ochrany přírody jejich prostřednictvím hájí hodnoty, které jsou předmětem zákona o ochraně přírody a krajiny. Jejich úkolem je dle § 1 ZOPK „*příspěť ke udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji [...],*“ čímž stát v konečném důsledku naplňuje svou ústavní povinnost stanovenou v článku 7 Ústavy, totiž dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, jakož i své povinnosti plynoucí z evropského práva a mezinárodních smluv, kterými je vázán.

V předchozím textu bylo zmíněno několik rozhodnutí a závazných stanovisek vydávaných za účelem zajištění ochrany přírody a krajiny. V první řadě se jedná o závazné stanovisko EIA, které má v souladu s účelem zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (viz § 1 odst. 3) sloužit jako „*objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí [...]* a přispět tak ke *udržitelnému rozvoji*

<sup>414</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (body 189 a 268). Jedná se o případ variant zpracovávaných v rámci zásad územního rozvoje z důvodu vlivu na lokality soustavy NATURA 2000.



*společnosti.*“ Dále lze připomenout například rozhodnutí o udělení výjimky ze základních ochranných podmínek ve zvláště chráněných oblastech podle § 43 ZOPK nebo rozhodnutí o udělení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 56 téhož zákona. Řízení o udělení těchto výjimek slouží řádnému posouzení otázky, zda v daném případě jiný veřejný zájem (zájem na výstavbě pozemní komunikace) převažuje nad zájmem ochrany přírody (zájmem na ochraně zvláště chráněných území či zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin), případně zda jsou dány další podmínky pro udělení výjimky, které byly podrobněji rozebrány již výše.

Výše bylo rovněž zmíněno, že v případech povolování kácení dřevin rostoucích mimo les a za určitých podmínek také v případech udělování výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK již není pro stavební záměry vyžadováno samostatné rozhodnutí. Na jeho místě se vydává pouze závazné stanovisko, které se pak stane součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení (potažmo některé jeho alternativě).<sup>415</sup> To vyvolává otázku, jak se rozdíl oproti vydání samostatného rozhodnutí projeví. V této souvislosti je nutné odkázat na nově vložené odst. 9, 10 a 11 v § 4 StZ,<sup>416</sup> které obsahují zvláštní úpravu přezkumu nezákonných závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona, a také na ustanovení § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, které upravuje fikci nepodmínění rozhodnutí závazným stanoviskem za určitých okolností (toto se týká pouze vybraných pozemních komunikací).<sup>417</sup>

Závazné stanovisko je ve smyslu § 149 odst. 1 SpŘ „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“ Jedná se o významný akt, který zprostředkuje závěry příslušného dotčeného orgánu

<sup>415</sup> Srov. znění § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK. Obě ustanovení byla přidána do zákona o ochraně přírody a krajiny novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb.

<sup>416</sup> Jedná se také o jeden z produktů rozsáhlé novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb.

<sup>417</sup> Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury se ve vztahu k pozemním komunikacím uplatní pouze v případech staveb dálnic, silnic I. třídy a dalších pozemních komunikací umístěvaných v plochách nebo koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje, popř. pozemních komunikací označených za veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury a vymezených v územně plánovací dokumentaci. Ustanovení § 2 odst. 7 se neuplatní v případě závazného stanoviska EIA.

(orgánu ochrany přírody) co do zajištění ochrany veřejných zájmů daných zákonem, a v rozsahu své závazné části zaváže správní orgán příslušný rozhodnout ve věci (stavební úřad). Jelikož však závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve smyslu správního řádu, způsob jeho přezkumu je specifický, což bylo dále prohloubeno změnami právní úpravy týkajícími se stavebních záměrů, tedy i záměrů na umístění stavby pozemní komunikace.

Ve světle novelizované právní úpravy účinné od 1. 1. 2018 již není v případě stavebních záměrů možné přezkoumat závazné stanovisko z moci úřední postupem podle § 149 odst. 6 SpŘ. Závazné stanovisko lze napadnout pouze pro jeho nezákonnost, a to jen v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které je tímto závazným stanoviskem podmíněno. Jeho zrušení je ovšem současně možné jen ve lhůtě jednoho roku ode dne jeho vydání, což je více než problematické v situaci, kdy nelze předpokládat, jak dlouho po vydání závazného stanoviska bude vydáno na něj navazující rozhodnutí. Současně je vyloučena obnova řízení z důvodu zrušení nezákonného stanoviska vydaného nadřízeným orgánem (tj. „druhoinstančního“ závazného stanoviska), pokud navazující rozhodnutí již nabylo právní moci a založilo adresátu právo.<sup>418</sup> Tato úprava v mnoha případech v podstatě vyloučí možnost nápravy vad způsobených nezákonným závazným stanoviskem, čímž se podstatně omezuje kontrola nad jejich zákonností i věcnou správností. Ke zrušení nezákonného stanoviska pak v řadě případů bude moci dojít až na základě soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí, což lze sotva považovat za efektivní. Právní úprava se přitom vztahuje nejen na závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také na závazné stanovisko, kterým se končí posuzování EIA.

V případě samostatných rozhodnutí orgánu ochrany přírody je naproti tomu v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny stále dána možnost odvolat se samostatně přímo proti tomuto rozhodnutí, případně se dovolávat soudního přezkumu. Rozhodnutí o výjimce a rozhodnutí v územním řízení jsou v tomto smyslu tzv. „řetězcími se“ rozhodnutími, z nichž každé může být samostatně soudně napadnuto. Rozhodnutí o výjimce přitom musí

<sup>418</sup> § 4 odst. 9, 10 a 11 StZ. Skupinou senátorů byl podán návrh na zrušení těchto ustanovení stavebního zákona a také na úpravu novely § 70 odst. 3 ZOPK týkající se účasti veřejnosti v řízeních s vlivem na zájmy ochrany přírody a krajiny. Ústavní soud o tomto návrhu do doby kompletnosti monografie zatím nerozhodl.

předcházet rozhodnutí v územním řízení.<sup>419</sup> Možnosti kontroly samostatných rozhodnutí jsou tedy podstatně širší a širší je v současnosti také přístup veřejnosti (spolků hájících zájmy ochrany přírody) do těchto řízení.

Úprava možností přezkumu závazných stanovisek u stavebních záměrů je přitom jen jednou z několika nových a významných změn, které byly v nedávné době přijaty za účelem urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Připomenout lze také vyloučení účasti spolků založených za účelem ochrany přírody ve stavebních řízeních, pokud jim nepředchází posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>420</sup> Další změny se v současné době chystají.<sup>421</sup>

### II.3.5 Dílčí závěry

V poslední době jsou kvalitní pozemní komunikace s dostatečnou kapacitou jednou z největších priorit opakovaně vyzdvihovaných různými zainteresovanými subjekty a opakovaně se řeší otázka, jak je postavit co nejrychleji. Veřejný zájem na ochraně přírody však nelze bez dalšího odsunout jako méně významný, v širších souvislostech ochrany biodiverzity je naopak významný velice. Výše proto byly vybrány alespoň některé z aspektů ochrany přírody a krajiny při umístování pozemních komunikací, které mohou napomoci částečně osvětlit tuto komplexní problematiku a vysvětlit její význam, který je dnes, v době, kdy frekvence provozu na pozemních komunikacích roste, mimořádně vysoká.

Za velmi zjednodušující (či přímo chybná) lze považovat tvrzení o tom, že ochrana přírody a krajiny ve výše uvedeném smyslu představuje nežádoucí překážku realizace významných záměrů na výstavbu nových pozemních komunikací. Právní regulace zde plní účel ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, čímž jsou mimo jiné naplňována ústavní

<sup>419</sup> K této problematice blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509.

<sup>420</sup> Srov. nové znění § 70 odst. 3 ZOPK přijaté novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. Slova „správní řízení“ (zahrnující také řízení podle stavebního zákona) byla nahrazena slovy „řízení podle tohoto zákona“ (tj. pouze podle zákona o ochraně přírody a krajiny). Spolky se tak mohou stát účastníkem řízení podle stavebního zákona a hájit v něm zájmy na ochraně přírody a krajiny již pouze na základě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, předchází-li mu ovšem EIA.

<sup>421</sup> Srov. zejména informace týkající se příprav nového stavebního zákona, či novely zákona o urychlení výstavby.

východiska stanovená v čl. 7 Ústavy i čl. 35 Listiny základních práva a svobod. Jejím účelem je zajistit důsledné vyhodnocení a řešení střetu zájmů v daném území, přičemž zachování příznivého životního prostředí lze považovat za jeden z nejvýznamnějších limitů využití území. Výše uvedené procesy posuzování a povolování v tomto hrají zásadní roli a negativní následky případného nedůsledného zvažování nutnosti a způsobu provedení záměru, případně možností jeho jiných variant, se mohou projevit až v dlouhodobějším horizontu.

Jako téměř každá oblast právní regulace, ani právní úprava v oblastech ochrany přírody a krajiny a stavebního práva není zcela dokonalá, na čemž se patrně shodnou jak zastánci ochrany přírody a krajiny, tak zastánci rychlé výstavby nových pozemních komunikací (každý ovšem z jiných důvodů). Snahy o její zefektivnění či určitou integraci procesů proto nemusí být považovány *a priori* za špatné, nicméně je nutné dbát na zachování rovnováhy mezi kolidujícími veřejnými zájmy tak, aby byly v každém případě důsledně poměřeny a oba přitom doznaly odpovídající ochrany. Je současně nutné upozornit, že integrace několika řízení do jednoho nemusí být automaticky zjednodušujícím krokem, jelikož tento postup klade násobně vyšší požadavky na úroveň zpracování vstupní dokumentace, obstarání všech relevantních podkladů a na jejich odpovídající zhodnocení, není-li ovšem na část posouzení zcela rezignováno, což pak ale může být příčinou dalších vad v řízení a dalších potenciálně negativních důsledků, které se projeví teprve v následujících řízeních či později v budoucnosti.

## II.4 Ochrana kulturních památek při výstavbě pozemních komunikací

„Památky nikdy není samostatným, vytrženým objektem bez kontextu, není ničím, co je dané pouze vzácností výskytu či stářím objektu. Velice důležitý je celkový rámec a památka trpí, pokud je například bezohledně obestavěna.“<sup>422</sup> V tomto kontextu by bylo chybou domnívat se, že negativní vliv automobilové dopravy na životní prostředí je omezen pouze jejím působením na ovzduší (např. emisemi škodlivých látek), na lidské zdraví (např. hlukem), na zemědělství či lesnictví (např. zábořem zemědělské či lesní půdy), na ochranu přírody a krajiny (např. znemožněním přirozené migrace volně žijících živočichů či zásahy do krajinného rázu) či, že tato doprava je zdrojem odpadů. Automobilová doprava – a zejména její rozvoj v podobě nutnosti výstavby nové dopravní infrastruktury či rekonstrukce té stávající – totiž může mít negativní dopad také na jiné (již uskutečněné) výtvoř lidské činnosti. Z hlediska ochrany životního prostředí v širším slova smyslu jsou jedním z klíčových výtvořů lidské činnosti, které si zasluhují stejnou ochranu jako (nejen) výše vymezené složky životního prostředí, právě kulturní památky. Otázka ochrany kulturních památek při výstavbě dopravní infrastruktury a také střet dvou veřejných zájmů – a to na ochraně kulturních památek a na rozvoji dopravní infrastruktury – bude předmětem této kapitoly. Kapitola se nejprve bude zabývat nástroji plošné ochrany kulturních památek s vazbou na výstavbu dopravní infrastruktury, dále bude věnována pozornost ochraně kulturních památek při postupech dle stavebního zákona, a to včetně problematiky nálezu kulturně cenných nálezů při výstavbě dopravní infrastruktury a závěrem kapitoly budou shrnuty poznatky a učiněny zobecňující závěry. Za kulturní památky pak nemůžeme považovat pouze ty nejvýznamnější výtvoř lidské činnosti zhmotněné do velkých a významných historických staveb, jejichž ochrana často přesahuje hranice České republiky<sup>423</sup>,

<sup>422</sup> PEK, Tomáš. *Stavební památky: specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, 215 s., s. 35. ISBN 978-80-7357-462-8.

<sup>423</sup> Pro otázky spjaté s ochranou kulturních památek na nadnárodní úrovni srov. např. ŽIDEK, Dominik. Seznamy světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO a proces zápisu jednotlivých statků. In: PRŮCHOVÁ, Ivana, Radek DŘEVĚNÝ a Michal JANOVEC (eds.). *CÓFOLA 2018 – Část VII. Památková péče v právních vztazích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 148–167; nebo DAMOHORSKÝ, Milan, Vojtěch STEJSKAL a kol. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu*. Praha: Eva Rozkotová, 2012, 208 s.; či literaturu v těchto publikacích citovanou.

ale v souladu s dikcí § 2 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále také jen památkový zákon) je za kulturní památky nutné považovat nemovitě ale také movitě věci, popřípadě jejich soubory, které 1.) „jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické“ nebo které 2.) „mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.“ U druhé uvedené kategorie není nutné, aby byly naplněny podmínky kategorie 1.<sup>424</sup> Z uvedeného vyplývá, že se často může jednat i o – na první pohled – nepatrné movitě věci, které budou např. nalezeny při výkopových pracích při výstavbě dopravní infrastruktury, přičemž judikatura Nejvyššího správního soudu směřuje spíše k extenzivnějšímu chápání toho, co je a co již není kulturní památkou.<sup>425</sup> A právě z hlediska co nejširšího výkladu „ochrany kulturních památek“ (tedy jak z hlediska ochrany velkých historických staveb, tak z hlediska drobných movitých věcí) při výstavbě dopravní infrastruktury je koncipována tato kapitola.

## II.4.1 Nástroje plošné ochrany kulturních památek v památkovém zákoně a výstavba dopravní infrastruktury

Jedním z klíčových nástrojů ochrany kulturních památek při výstavbě dopravní infrastruktury jsou plošné nástroje ochrany zakotvené přímo v památkovém zákoně, a to z toho důvodu, že v těchto oblastech (které jsou regulovány plošnou ochranou) je výstavba dopravní infrastruktury značně komplikovanější (viz dále).

### II.4.1.1 Památkové rezervace, památkové zóny a ochranná pásma

Prvním z těchto plošných nástrojů ochrany kulturních památek jsou **památkové rezervace** podle § 5 PamZ. Jedná se o takové území (a to i nezastavěné,

<sup>424</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 2.

<sup>425</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č. j. 6 As 299/2016-19: „Památkově chránit je nutné nejen jedinečné věci, ale i ty, které poskytují svědectví o vývoji, životním způsobu a prostředí a dokumentují tak naplnění některého z kritérií stanoveného zákonem, mají vypovídací schopnost o určité fázi rozvoje obce či města či osobách, které se na tomto rozvoji významně podílely.“ Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta pro její zjevnou neopodstatněnost usnesením Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 4143/17.

případně i urbanistický celek<sup>426</sup>), jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů. I přesto, že v památkovém zákoně není explicitně stanoveno, kolik nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů (a to i těch movitých) je nutných k prohlášení památkové rezervace, tak vzhledem k dikci zákona lze dovodit, že je nezbytné, aby šlo o nejméně dvě nemovité kulturní památky nebo pouhé dva archeologické nálezy, ovšem za splnění základní podmínky, že budou určovat charakter a prostředí území památkovou rezervací vymezené. Území za památkové rezervace prohlašuje vláda, a to ve formě jejího nařízení, přičemž vláda (by měla) stanovit také obecné podmínky zabezpečování státní památkové péče v památkových rezervacích, nicméně doposud tak učiněno nebylo.<sup>427</sup> Z praktického hlediska jsou těmito památkovými rezervacemi zejména historická jádra měst.<sup>428</sup>

Dalším plošným nástrojem ochrany kulturních památek jsou **památkové zóny** dle § 6 PamZ, které se odlišují od památkových rezervací tím, že zákon připouští jejich vyhlášení pro území s menším podílem kulturních památek (dovozuje se, že na takovém území nemusí být dokonce žádné kulturní památky<sup>429</sup>), ale každopádně jde o takové historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazuje významné kulturní hodnoty. Památkovou zónu vyhláší ministerstvo kultury, a to po projednání s krajským úřadem, a to ve formě opatření obecné povahy.<sup>430</sup> Podle § 2 odst. 1 PamV je pro prohlášení památkové zóny určující charakteristika významných kulturních hodnot území, vymezení hranice památkové zóny, popis předmětu ochrany a péče, stanovení podmínek pro stavební a další činnosti směřující k ochraně území a zvýšení kvality životního prostředí. Opětovně platí, že za památkové

<sup>426</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 5.

<sup>427</sup> Ibid.

<sup>428</sup> Před účinností památkového zákona byly prohlašovány území za památkové rezervace typicky výnosy ministerstva kultury, nyní již právě nařízením vlády – jako nejnovější nařízení vlády příkladně uvádím nařízení vlády č. 430/2017 Sb. o prohlášení území vybraných částí měst Františkovy Lázně, Cheb, Karlovy Vary a Mariánské Lázně a obce Vály s lázeňskou kulturní krajinou za památkové rezervace a o změně nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terezín za památkové rezervace.

<sup>429</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 6.

<sup>430</sup> Ve smyslu § 171 až § 174 SpŘ.

zóny bývají prohlašována především území historických jader měst či území s historickou kulturní hodnotou ve vybraných městech a obcích.<sup>431</sup>

S výše uvedenými dvěma nástroji plošné ochrany úzce souvisí tzv. **plány ochrany památkových rezervací a památkových zón** (srov. § 6a PamZ), přičemž tyto plány jako koncepční nástroj vydávané ve formě opatření obecné povahy jednotlivými krajskými úřady (po projednání s ministerstvem kultury) mají stanovit konkrétní podmínky ochrany památkových rezervací a zón. Národní památkový ústav pak poskytuje bezplatně krajským úřadům věcné podklady, včetně odborné pomoci a dalších údajů a informací nezbytných pro vydání plánu ochrany. K vazbě na otázku výstavby dopravní infrastruktury je důležité zmínit, že v těchto plánech lze určit, u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích, je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 památkového zákona (k tomu viz dále). Z uvedeného je pak zřejmé, že pokud stanovením takového plánu dojde k vyloučení povinnosti vyžádat si závazné stanovisko, dochází tím k určitému omezení památkové ochrany ve smyslu § 5 a § 6 PamZ. Zásadním aplikačním problémem je však skutečnost, že dochází k přesunu pravomocí z vlády (resp. ministerstva kultury), kteří mají dle § 5 a § 6 PamZ povinnost stanovovat obecné podmínky zabezpečování státní památkové péče (ale kteří tak však dlouhodobě nečiní<sup>432</sup>) na jím podřízené krajské úřady. Toto zákonodárcem zvolené řešení se jeví minimálně u památkových rezervací jako nešťastné a může být i rozporné s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona (v daném případě se sice jedná o nařízení vlády – podzákonnou normotvorbu – ale uvedené lze podle mého názoru na uvedenou situaci vztáhnout)

<sup>431</sup> DUDOVÁ, Jana. Ochrana kulturních památek. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 367; Z okolí Brna srov. např. vyhlášku č. 475/1992 Sb., o prohlášení území bojiště bitvy u Slavkova za památkovou zónu.

<sup>432</sup> VARHANÍK, Jirí a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 6a.



ukládat svým adresátům povinnosti,<sup>433</sup> což tyto plány mohou bezpochyby činit, jelikož stanovují konkrétní podmínky ochrany, i když neexistuje stanovený obecný rámec takovýchto podmínek.

Mezi nástroje plošné ochrany kulturních památek je pak nutno zařadit také **ochranná pásma** ve smyslu § 17 PamZ. Tato ochranná pásma dělíme na 2 základní druhy:

1. ochranné pásmo nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí;
2. ochranné pásmo nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich prostředí.

V obou případech se bude vydávat územní *rozhodnutí o ochranném pásmu* (ve smyslu § 83 StZ), rozdíl je v tom, že v prvním případě bude rozhodnutí vydáno (v případě potřeby ochrany) obecním úřadem obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče, a v druhém případě pak taktéž obecním úřadem obce s rozšířenou působností (ovšem na návrh krajského úřadu!) a opět po vyjádření odborné organizace státní památkové péče. Rozhodnutí vydává orgán státní památkové péče, tedy nikoliv obecní stavební úřad<sup>434</sup> a nejedná se o řízení návrhové, ale o řízení zahajované *ex officio*.<sup>435</sup> *Ačkoliv je toto rozhodnutí individuálním správním aktem, má de facto účinky obecně závazného předpisu, neboť může zavazovat neurčitý okruh adresátů.*<sup>436</sup> Rozdíl v vymezení obou ochranných pásem je dán také tím, že v prvním případě lze určit, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 PamZ (viz dále) – tato povinnost je **však vyloučena vždy**, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způso-

<sup>433</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98: „Z ústavních kautek, jakož i z charakteru opatření obecní povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecní povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecní povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

<sup>434</sup> Srov. také § 84 odst. 2 StZ a § 17 PamV.

<sup>435</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.

<sup>436</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 17.

bem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. V druhém případě je tato vazba na § 14 odst. 2 PamZ obdobná jako v prvním případě, ale povinnost vyžádat si závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 PamZ je vyloučena, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu nemovitosti v tomto ochranném pásmu, která **není kulturní památkou**. Z hlediska tématu této kapitoly je třeba zdůraznit, že účel ochranného pásma se nemusí omezovat výhradně na ochranu (národní) kulturní památky, k jejíž ochraně bylo vymezeno. Památkový zákon totiž výslovně připouští vymezit ochranné pásmo též k ochraně jejího prostředí, nicméně toto chráněné prostředí musí být jasně definováno, jak stanoví § 17 odst. 1 PamV. Tedy i při zásahu do tohoto prostředí – např. výstavbou dopravní infrastruktury – musí být respektovány omezení dle vymezeného ochranného pásma.

#### II.4.1.2 Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče k činnostem v těchto oblastech

Opakovaně jsem při předchozím výkladu upozorňoval na skutečnost, že výstavba (resp. i např. rekonstrukce či modernizace) dopravní infrastruktury v těchto oblastech (památkových rezervacích, památkových zónách a ochranných pásmech) je značně komplikovanější než v oblastech jiných. Důvodem je opakovaně uvedené ustanovení § 14 odst. 2 PamZ. Podle tohoto ustanovení je vlastník (či správce nebo uživatel) nemovitosti, která sice není kulturní památkou, ale je v těchto výše vymezených oblastech, povinen k vyjmenovaným činnostem (z hlediska této kapitoly zejména k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby nebo udržovacím pracím) na této nemovitosti si předem vyžádat **závazné stanovisko** obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle památkového zákona nebo na základě památkového zákona vyloučena (srov. výše uvedené k § 6a a § 17 PamZ). Jak jsem již uvedl výše, tak v případě ochranných pásem je třeba dbát i na ten případ, když ochranné pásmo slouží nejen k zajištění ochrany samotného chráněného předmětu ochrany, ale také jeho prostředí. Ve všech těchto případech je tedy povinností při výstavbě (nejen) dopravní infrastruktury mít obstaráno předmětné závazné stanovisko, jehož obsah je konkretizován v § 14 odst. 3 PamZ a v podrobnostech § 9 odst. 4 PamV,

přičemž toto závazné stanovisko také stanoví podmínky případné realizace záměru. Tyto podmínky pak musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru. Předmětné závazné stanovisko se vydává jako subsumovaný správní akt k územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení (i ve společném řízení) i k dalším řízením podle stavebního zákona (viz § 14 odst. 4 PamZ). Vydává se pak i v případech, kdy k realizaci záměru podle stavebního zákona stačí toliko ohlášení – i zde je závazné stanovisko nutným podkladem (viz § 14 odst. 5 PamZ).

Před tímto závazným stanoviskem je nutné opatření písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče (viz § 14 odst. 6 PamZ), přičemž získání tohoto vyjádření zajišťuje nikoliv žadatel, ale orgán státní památkové péče. Po procesní stránce je toto písemné vyjádření srovnatelné se znaleckým posudkem podle § 56 SpŘ a z povahy tohoto institutu a nároků kladených na jeho zpracování jednoznačně vyplývá, že v něm obsažený odborný názor musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn<sup>437</sup>, obdobně jako je tomu u znaleckého posudku, aby bylo zřejmé, jak bylo dospěno k uvedeným závěrům.<sup>438</sup> Orgán státní památkové péče však není obsahem písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče při vydání závazného stanoviska vázán, nicméně jestliže se hodlá od něj odchýlit, pak se musí přesvědčivě vypořádat s důvody, které jsou ve vyjádření uvedeny, případně i provést další důkazy, např. pořídit další odborné posudky, provést slyšení znalců apod.<sup>439</sup>

Z hlediska výstavby (zejména zcela nové) dopravní infrastruktury je zřejmé, že může docházet ke značnému zásahu do předmětu ochrany práv v situacích, kdy ochranné pásmo slouží také k zajištění ochrany prostředí. V těchto případech je dána orgánům státní památkové péče opravdu důležitá pravomoc chránit nejen kulturní památky, ale také jejich okolí (vymezené památkovými rezervacemi, památkovými zónami a ochrannými pásmy), které by mohlo být výstavbou dopravní infrastruktury nenávratně zničeno. Tato role je o to těžší, že musí být vyvažovány dva veřejné zájmy, a to na ochraně

<sup>437</sup> V podrobnostech srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 20. 6. 2006, č. j. 59 Ca 59/2005-32.

<sup>438</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 14.

<sup>439</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 91/2011-119.

hodnot chráněných památkovým zákonem, a na rozvoji území v podobě nové dopravní infrastruktury. Jak, dle mého názoru správně, zdůrazňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, tak „*Správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí (či naopak nesmí) tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení, nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.*“ Orgán státní památkové péče by tedy měl předmětné záměry posuzovat vždy naprosto individuálně, s *příbhlédnutím k místním poměrům* a v případech nutnosti vážení dvou veřejných zájmů postupovat dle testu proporcionality.<sup>440</sup> Samozřejmě platí, že závěry orgánů státní památkové péče musí být důkladně odůvodněny, přičemž jejich závěry ohledně toho, zda z hlediska zájmů státní památkové péče je realizace záměrů přípustná či nikoliv, jsou věcí jejich správního uvážení, jež nelze nahradit uvážením soudním.<sup>441</sup>

Závěrem zdůrazňuji, že provádění prací bez předmětného závazného stanoviska je podle § 35 odst. 1 písm. g) PamZ přestupkem právnických osob a podnikajících fyzických osob, resp. je přestupkem fyzických osob<sup>442</sup> podle § 39 odst. 1 písm. g) PamZ, v obou případech s hrozící sankcí ve výši 2 000 000 Kč, což je otázkou, jestli je tato sankce zejména při „velkých dopravních projektech“ dostatečně odrazující proto, aby nedocházelo k protiprávnímu jednání.

<sup>440</sup> Správní orgán zkoumá nejen to, zdali by stanoveného cíle (výstavby dopravní infrastruktury) nemohlo být dosaženo „jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod“, ale také porovnává „závažnost obou v kolizi stojících práv“, což „spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů“. Srov. nálezh Ustavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. US 4/94.

<sup>441</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 10. 2005, č. j. 30 Ca 26/2005-37.

<sup>442</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 225/2015-34: „*Přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, se může dopustit vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, který je povinen a oprávněn vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 tohoto zákona; může se jej však dopustit i osoba třetí – od vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti odlišná, která provede stavbu na nemovitosti v památkové zóně, aniž si předem prostřednictvím osoby oprávněné (tj. vlastníka, správce či uživatele nemovitosti) opatří závazné stanovisko orgánu památkové péče.*“

O závazném stanovisku k provádění údržby, opravě, rekonstrukci, restaurování nebo jiné úpravě (národní) kulturní památky nebo jejího prostředí (§ 14 odst. 1 PamZ) ve vazbě na výstavbu dopravní infrastruktury bude samostatně pojednáno v další podkapitole, i když mnohé již uvedené v této části platí také pro něj.

## II.4.2 Území s archeologickými nálezy a plány území s archeologickými nálezy

Posledními z nástrojů plošné ochrany kulturních památek, o kterých bude pojednáno v této podkapitole, se týkají území s archeologickými nálezy. Jelikož podle § 22 odst. 2 PamZ platí, že má-li se provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy, jsou stavebníci již od doby přípravy stavby povinni tento záměr **oznámit** Archeologickému ústavu a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum. Z uvedeného vyplývá, že je tedy nutné i při přípravě výstavby dopravní infrastruktury, nachází-li se na území s archeologickými nálezy (viz dále), oznámit příslušný záměr uvedenému orgánu. Nelze než zdůraznit, že ověření tohoto faktu je v jasném zájmu stavebníka, neboť pokud zahájí stavební činnost na tomto území bez příslušného oznámení, vystavuje se nebezpečí sankcionování za nesplnění oznamovací povinnosti<sup>443</sup> a také je v jeho zájmu i proto, že teprve na základě odborného vyhodnocení daného území lze odhadnout složitost archeologických situací a jim úměrnou personální, časovou a s tím související také finanční náročnost archeologického výzkumu<sup>444</sup>, jelikož v případě právnických osob či fyzických osob podnikajících hradí náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník.<sup>445</sup> Významnou pomůckou v tomto ohledu je Státní archeologický seznam České republiky. Jedná se o informační systém<sup>446</sup> o území

<sup>443</sup> Jedná se dokonce o objektivní odpovědnost stavebníka. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 Ca 205/2006-29: „I případná nevědomost žalobce v oznamovací povinnosti by nevedla k tomu, že by žalobce za své jednání nemohl být postižen sankcí. V daném případě se jedná o objektivní odpovědnost žalobce, která znamená, že se dopustí výše uvedeného deliktu tím, že svým jednáním (popř. opomenutím), způsobí porušení povinnosti stanovené zákonem.“

<sup>444</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 22.

<sup>445</sup> Srov. také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 32 Odo 765/2004.

<sup>446</sup> Národní památkový ústav. *Mapová služba území s archeologickými nálezy* [online]. 2013 [cit. 25. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=4e5f269e38004377bdc5fa8a6cbec58d>.

s archeologickými nálezy spravovaný Národním památkovým ústavem. Metodika Státního archeologického seznamu České republiky pak rozděluje evidovaná území s archeologickými nálezy (UAN) do čtyř kategorií<sup>447</sup>:

- UAN I – území s pozitivně prokázaným a dále bezpečně předpokládaným výskytem archeologických nálezů,
- UAN II – území, na němž dosud nebyl pozitivně prokázán výskyt archeologických nálezů, ale určité indicie mu nasvědčují; pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů je 51–100 %,
- UAN III – území, na němž dosud nebyl rozpoznán a pozitivně prokázán výskyt archeologických nálezů a prozatím tomu nenásvědčují žádné indicie, ale předmětné území mohlo být osídleno či jinak využito člověkem, a proto existuje 50% pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů. Jde o veškeré ostatní území státu mimo UAN I, II a IV.
- UAN IV – území, na němž není reálná pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů. Jde o veškerá vytěžená území, kde byly odtěženy vrstvy a uloženiny čtvrtohorního stáří.

Na všechny typy území s archeologickými nálezy mimo UAN IV se vztahuje výše uvedená oznamovací povinnost. Jak vyplývá z výše uvedeného, území, resp. jednotlivých pozemků, na nichž se vyskytují nebo se mohou odůvodněně vyskytovat archeologické nálezy, je naprostá většina (kategorie UAN I-III), zatímco pozemků, u nichž je archeologický potenciál prokazatelně negativní, je jen mizivé procento (jde zpravidla o místa, kde byla kulturní souvrství beze zbytku odtěžena).<sup>448</sup> Zákon sice nestanovuje obligatorní písemnou formu tohoto oznámení<sup>449</sup>, ale z pohledu právní jistoty ji lze stavebníkům samozřejmě doporučit.

S uvedenou problematikou souvisejí tzv. plány území s archeologickými nálezy dle § 23b PamZ, podle kterého kraj může vydat v dohodě s ministerstvem kultury ve formě nařízení kraje plán území s archeologickými nálezy v kraji nebo ve vymezené části kraje, a to nejdéle na dobu 20 let, jehož obsahem bude

<sup>447</sup> Území s archeologickými nálezy. *Národní památkový ústav* [online]. 2010 [cit. 25. 1. 2019]. Dostupné z: <http://test.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/uzemi-s-archeologickymi-nalezmi/>

<sup>448</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 23b.

<sup>449</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 7 As 24/2012-24.

vyznačení území, na nichž se vyskytují nebo se mohou odůvodněně vyskytovat archeologické nálezy, a který slouží pro zabezpečení archeologického dědictví a slouží také jako podklad pro plnění oznamovací povinnosti stavebníka podle § 22 odst. 2 PamZ. Prováděcí vyhláška č. 187/2007 Sb., kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy, se převážně omezuje na formální úpravu plánů území s archeologickými nálezy. Jak správně konstatuje komentář, tak předmětné ustanovení z nepochopitelných důvodů neodkazuje na existující Státní archeologický seznam České republiky<sup>450</sup> a i z výše uvedeného důvodu je dle mého názoru tento institut ve své podstatě (právě z důvodu existence Státního archeologického seznamu České republiky) fakticky zbytečný, i když z hlediska praktického samozřejmě využitelný.<sup>451</sup>

### II.4.3 Ochrana kulturních památek a výstavba dopravní infrastruktury při postupech dle stavebního zákona

Již v předchozí podkapitole byla patrná jasná provázanost památkové ochrany zakotvené v památkovém zákoně s postupy dle stavebního zákona. Je zřejmé, že tato provázanost je o to větší, zkoumáme-li ochranu kulturních památek ve vztahu k výstavbě dopravní infrastruktury. Tato podkapitola se zaměří na význam ochrany kulturních památek při postupech dle stavebního zákona, a to nejprve jak v koncepčních, tak následně v realizačních nástrojích veřejného stavebního práva, přičemž obsahem této podkapitoly bude také problematika nálezů kulturně cenných nálezů při výstavbě dopravní infrastruktury.

#### II.4.3.1 Koncepční nástroje veřejného stavebního práva

Již na úrovni koncepčních nástrojů veřejného stavebního práva, tedy typicky již při procesech územního plánování směřujících k přijetí politiky územního

<sup>450</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 23b.

<sup>451</sup> Srov. k tomu např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 5 A 242/2010-42: „Územím s archeologickými nálezy, ke kterým se vztahuje oznamovací povinnost podle § 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je prostor, kde již byly registrovány jakékoliv archeologické nálezy movité či nemovité povahy, a rovněž také prostor, kde je možné vzhledem ke přírodním podmínkám či dosavadnímu historickému vývoji tyto nálezy s vysokou pravděpodobností očekávat. Vydá-li kraj nařízením plán území s archeologickými nálezy (§ 23b odst. 1 téhož zákona), vztahuje se oznamovací povinnost pouze ke lokalitám zde označeným; pokud ale kraj takové nařízení nevydá (jde pouze o možnost, nikoli povinnost), platí oznamovací povinnost pro jakýkoli prostor, který splňuje sboru uvedená materiální kritéria.“

rozvoje a územně-plánovací dokumentace (zásad územního rozvoje a územních plánů) je nutné zohlednit ochranu kulturních památek. Jak stanoví § 18 odst. 4 věta první StZ, tak územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně **urbanistického, architektonického a archeologického dědictví**, přičemž v souladu s dikcí § 19 odst. 1 StZ je úkolem územního plánování mj. i zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, **kulturní a civilizační hodnoty**, stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území či stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství. Za účelem ochrany zájmů chráněných památkovým zákonem mají orgány státní památkové péče oprávnění vydávat stanoviska [ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) StZ], jejichž obsah je závazný, jednak k územně-plánovací dokumentaci, tak také k politice územního rozvoje.<sup>452</sup>

Úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území, k čemuž slouží institut vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.<sup>453</sup> Jak vyplývá z přílohy č. 8 [bodů 2 písm. f)] zákona EIA<sup>454</sup>, je nutné při charakteristice vlivů koncepce (tj. v daném případě politiky územního

<sup>452</sup> Ministerstvo kultury uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje, a dále stanovisko k územně plánovací dokumentaci pro území, ve kterém je památková rezervace, nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsané na Seznamu světového dědictví, a ve vztahu k tomuto území uplatňuje stanovisko k vymezení zastavěného území [§ 26 odst. 2 písm. c) PamZ]. Krajský úřad uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci pro území, ve kterém je památková zóna nebo nemovitá národní kulturní památka, nejde-li o působnost ministerstva kultury podle § 26 odst. 2 písm. c), a ve vztahu k tomuto území uplatňuje stanovisko k vymezení zastavěného území [§ 28 odst. 2 písm. c) PamZ]. A konečně obecní úřad obce s rozšířenou působností uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci pro území, ve kterém je nemovitá kulturní památka nebo ochranné pásmo nemovitě kulturní památky, nemovitě národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, nejde-li o působnost ministerstva kultury podle § 26 odst. 2 písm. c) nebo působnost krajského úřadu podle § 28 odst. 2 písm. c), a ve vztahu k tomuto území uplatňuje stanovisko k vymezení zastavěného území [§ 29 odst. 2 písm. c) PamZ].

<sup>453</sup> V podrobnostech srov. např. BAHÝLOVÁ, Lenka. Územní plánování a vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území. In: PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s.

<sup>454</sup> K tomu více srov. BAHÝLOVÁ, Lenka, Tomáš KOCOUREK a Vojtěch VOMÁČKA. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s.



rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu) na životní prostředí a veřejné zdraví zvažít také důležitost a zranitelnost oblasti, která by mohla být zasažena, mj. s ohledem na zvláštní přírodní charakteristiku nebo kulturní dědictví těchto území. Obecně pak platí, že při přijímání těchto koncepčních nástrojů veřejného stavebního práva se v zájmu udržitelného rozvoje území bude vyhledat vhodný kompromis v uspořádání zastavěného území, zastavitelných ploch a nezastavěného území, a také kompromis mezi chráněnými (a prosazovanými) zájmy jednotlivých subjektů, a to včetně ochrany kulturního dědictví a výstavby dopravní infrastruktury. Výsledná podoba těchto koncepčních nástrojů by tedy měla zohlednit všechny zájmy ve smyslu sociálním, ekonomickém, prostorovém, estetickém a ve smyslu vlivu na životní prostředí<sup>455</sup>, to vše při zachování hodnot území, kulturních památek nevyjímaje.

#### II.4.3.2 Realizační nástroje veřejného stavebního práva

Klíčovou je pak bezpochyby také ochrana kulturních památek v realizačních nástrojích veřejného stavebního práva. Již v předchozí podkapitole byl analyzován institut závazného stanoviska v případě činností v památkových rezervacích, památkových zónách a ochranných pásmech dle § 14 odst. 2 PamZ, přičemž je vhodné na tomto místě na něj odkázat.

Nicméně při výstavbě (či rekonstrukci) dopravní infrastruktury může nastat i taková situace, že bude třeba provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu přímo (národní) kulturní památky nebo jejího prostředí<sup>456</sup> (zákonodárce pro tyto činnosti zavedl legislativní zkratku „obnova kulturní památky“). V případě obnovy (národní) kulturní památky je pak nutné vyžádat si závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu ve smyslu § 14 odst. 1 PamZ. Stejně jako v případě závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 PamZ, tak i v případě tohoto závazného

<sup>455</sup> PRŮCHA, Petr, Jana GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, § 19.

<sup>456</sup> Významná je jednak okolnost, že v této souvislosti může jít jak o kulturní památku nemovitou, tak i movitou. Co je „prostředí kulturní památky“ zákon nedefinuje, nicméně lze dovodit, že v případě prostředí nemovité kulturní památky půjde o záměr jejího vlastníka provést určité práce v jejím (nej)blížším okolí. Srov. VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 14.

stanoviska platí, že jeho obsah je konkretizován v § 14 odst. 3 PamZ a v § 9 a § 10 PamV, přičemž toto závazné stanovisko také stanoví podmínky případné realizace záměru. Tyto podmínky pak musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru. Předmětné závazné stanovisko se vydává jako subsumovaný správní akt k územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení (i ve společném řízení) i k dalším řízením podle stavebního zákona (viz § 14 odst. 4 PamZ). Vydává se pak i v případech, kdy k realizaci záměru podle stavebního zákona stačí toliko ohlášení – i zde je závazné stanovisko nutným podkladem (viz § 14 odst. 5 PamZ). Na tomto místě je nutné zdůraznit, že stavební zákon vyjímá v § 103 odst. 1 písm. c) a d) StZ „*udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou*“ a „*stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou*“ z tzv. volného režimu, tedy ze situací, kdy tyto záměry nevyžadují ani stavební povolení ani ohlášení, a i pro tyto činnosti bude nutné opatřit si příslušné povolovací akty. Taktéž platí, že i před tímto závazným stanoviskem je nutné opatření písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče (viz § 14 odst. 6 PamZ a v podrobnostech text v předchozí podkapitole).

Z hlediska správního i soudního přezkumu jak závazného stanovisko dle § 14 odst. 1 PamZ, tak i závazného stanovisko dle § 14 odst. 2 PamZ, je nutné zdůraznit, že tato závazná stanoviska jsou úkonem správního orgánu, jímž zpravidla nedochází k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností a nestanoví se jím žádné konkrétní povinnosti, které by účastník byl povinen respektovat, protože je lze možné přezkoumávat pouze v rámci přezkoumání finálního rozhodnutí, kterého jsou podkladem (územní rozhodnutí; stavební povolení apod.)<sup>457</sup>. Dále platí, že v případě, kdy je závazné stanovisko podkladem pro ohlášení stavebního záměru (viz výše a § 14 odst. 5 PamZ), a toto ohlášení není v souladu se závazným stanoviskem, pak rozhodne stavební úřad usnesením o provedení stavebního řízení, proti čemuž se nelze odvolat. Právní mocí usnesení je zahájeno stavební řízení (srov. § 107 odst. 1 StZ) a dále platí výše uvedené. Poslední situace nastane

<sup>457</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, dále srov. zejména usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001-98 a konečně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127.

v případě, kdy není žádného aktu navazujícího na závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Tehdy je možno v rámci správního i soudního přezkumu brojit přímo proti tomuto závaznému stanovisku, které se považuje za rozhodnutí<sup>458</sup> (např. typicky taková obnova kulturní památky, pro kterou není třeba žádný akt podle stavebního zákona).

Bylo by také chybou opomenout tu situaci, kdy záměr zasahující do památkové ochrany bude předmětem posuzování vlivů na životní prostředí,<sup>459</sup> což v případě výstavby dopravní infrastruktury bude spíše pravidlem. Zákon o posuzování vlivů ve svém § 2 větě první jasně stanoví, že se posuzují „*vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.*“ Mezi zvláštní právní předpisy pak výslovně řadí také památkový zákon. Tedy i při samotném posouzení vlivů záměru (v našem případě dopravní infrastruktury) na životní prostředí musí být jednoznačně zohledněny také zájmy chráněné památkovým zákonem. Jak ostatně vyplývá z přílohy č. 2 [části II bodu 3 písm. e)] zákona EIA, tak parametry území, které může být ovlivněno záměrem, musí být zváženy se zvláštním zřetelem mj. na území historického, kulturního nebo archeologického významu. Také dokumentace záměru k posuzování vlivů na životní prostředí musí obsahovat mj. charakteristiku současného stavu životního prostředí v území, resp. krajiny v dotčeném území a popis jeho složek nebo charakteristik, které mohou být záměrem ovlivněny, a to mj. stran hmotného majetku a kulturního dědictví včetně architektonických a archeologických aspektů a tato dokumentace musí uvést zhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru na životní prostředí v širším slova smyslu, tedy kulturní památky nevyjímaje (srov. přílohu č. 4 zákona EIA).

<sup>458</sup> Srov. § 44a odst. 3 PamZ, podle kterého: „*Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu1), je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.*“ Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017-33.

<sup>459</sup> Pro problematiku v celkových souvislostech srov. VOMÁČKA, Vojtěch, Dominik ŽÍDEK a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 336 s.

### II.4.3.3 Nález kulturně cenných nálezů při výstavbě dopravní infrastruktury

Další velmi častou situací, kdy může docházet ke střetu mezi památkovou ochranou a výstavbou dopravní infrastruktury, je nález kulturně cenných nálezů právě při takovéto výstavbě či rekonstrukci dopravní infrastruktury. Již výše jsem pojednal o oznamovací povinnosti stavebníka při úmyslu provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy (ve smyslu § 22 odst. 2 PamZ). Nyní se však zaměřím na situaci, kdy v průběhu stavební činnosti je fakticky objeven nějaký archeologický nález (pro lepší představu např. kosterní pozůstatky či úlomky keramických váz při stavbě dálnice).

Zákonodárce v § 23 odst. 1 PamZ definuje archeologický nález jako „*věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku jeho vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí.*“ V souladu s komentářem<sup>460</sup> jen dodávám, že chronologické vymezení do novověku nelze vnímat tak, že by věci novověkého původu či nálezy učiněné např. pod vodou nemohly být archeologickými nálezy. Výklad toho, co je, a co již není, archeologický nález, by měl být tedy extenzivní. Dále citované ustanovení § 23 PamZ pamatuje na ty situace, kdy je objeven archeologický nález při jiné, než stavební činnosti (např. při zahradničení), nicméně z hlediska tématu této kapitoly je klíčový § 23 odst. 5 PamZ, který stanoví, že o archeologických nálezech, k nimž dojde v souvislosti s přípravou nebo prováděním stavby, platí zvláštní předpisy, a to konkrétně § 176 StZ.<sup>461</sup>

<sup>460</sup> VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, § 23.

<sup>461</sup> Následující text částečně vychází z již publikovaného textu autora: ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s., s. 52–54, Právní monografie. ISBN 978-80-7598-353-4; a také z PRŮCHOVÁ, Ivana a Dominik ŽIDEK. *Ochrana životního prostředí v procesech podle stavebního zákona*. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 536–540.

Ochrana nepředvídaných<sup>462</sup> nálezů kulturně cenných předmětů<sup>463</sup>, detailů staveb, chráněných částí přírody a archeologických nálezů, k nimž dojde při postupu podle stavebního zákona nebo v souvislosti s ním je tedy upravena § 176 StZ. Vzhledem k dopravní infrastruktuře je třeba zdůraznit, že právní úprava rovněž nepochybně dopadá na provádění terénních úprav. Stavebník má v případě nálezu předmětu ochrany jak povinnost oznamovací<sup>464</sup>, tak zvláštní povinnost prevenční.<sup>465</sup> Klíčová je také role stavebního úřadu, který po dohodě s orgánem státní památkové péče [kterým bude krajský úřad dle § 28 odst. 2 písm. PamZ] může rozhodnout o přerušení stavebních prací, a to všech, které mohou mít vliv na zachování nálezu v nenarušené podobě. Stavební úřad po dohodě s orgánem státní památkové péče může ve veřejném zájmu také změnit vydané stavební povolení (týkající se stavby dotčené předmětným nálezem). Silná role orgánu státní památkové péče je pak dána také tím, že podle ustanovení § 176 odst. 2 StZ orgán státní památkové péče, v případě, kdy hrozí nebezpečí z prodlení a nepostačují podmínky stanovené stavebním úřadem, může do 5 pracovních dnů od oznámení nálezu stanovit opatření k ochraně nálezu a rozhodnout přímo o přerušení prací.<sup>466</sup> Významnou pravomoc má také Ministerstvo kultury, které může na návrh orgánu státní památkové péče nebo Archeologického ústavu Akademie věd ČR, rozhodnout, že se jedná o nález mimořádného významu, a z vlastního podnětu jej prohlásit za kulturní památku (srov. § 3 PamZ). Takovéto rozhodnutí má vliv i na procesy veřejného stavebního práva, protože stavební úřad

<sup>462</sup> I když zákon hovoří o „nepředvídaných“ nálezích, dle judikatury se nejedná jen o nepředvídané nálezy. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2018, č. j. 9 A 35/2016-43, totiž platí, že „Ustanovení § 176 stavebního zákona, které ukládá stavebníkovi oznamovací povinnost, dopadá na veškeré archeologické nálezy, ke kterým dojde při postupu dle stavebního zákona nebo v souvislosti s ním, nikoliv pouze na nálezy nepředvídané.“

<sup>463</sup> Srov. definici kulturně cenných předmětů v § 1 odst. 1 zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů („Předměty kulturní hodnoty podle tohoto zákona jsou přírodními nebo lidské výtvory nebo jejich soubory, které jsou významné pro historii, literaturu, umění, vědu nebo techniku a splňují kritéria obsažená v příloze č. 1 tohoto zákona.“) a přílohu č. 1 předmětného zákona.

<sup>464</sup> Stavebník v případě nálezu musí oznámit nález neprodleně stavebnímu úřadu a orgánu státní památkové péče, resp. orgánu ochrany přírody jako dotčenému orgánu.

<sup>465</sup> Stavebník musí učinit všechna nutná opatření, aby nález nebyl poškozen či dokonce zničen a nadto musí také přerušit stavební práce, a to v místě nálezu, a o této skutečnosti učinit záznam do stavebního deníku, což je jiným úkonem dle části IV. správního řádu.

<sup>466</sup> V tomto případě pak může stavebník pokračovat v pracích až na základě písemného souhlasu orgánu, který rozhodl o přerušení prací.

v tomto případě může po dohodě s Ministerstvem kultury vydané stavební povolení na takovouto dotčenou stavbu ve veřejném zájmu změnit nebo zrušit, což v případě staveb dopravní infrastruktury může mít až nedozírné (nejen ekonomické) následky. V takovémto případě pak může dojít dokonce až k odstranění stavby (rozestavěné či již dokončené), a to bez ohledu na to, jestli stavba vyžadovala povolovací proces dle stavebního zákona či nikoliv [srov. § 176 odst. 5 StZ s vazbou na § 129 odst. 1 písm. c) StZ]. V takovýchto případech pak může stavebník uplatnit nárok na náhradu nákladů u příslušných orgánů (srov. § 176 odst. 6 StZ), které mu vznikly v důsledku výše uvedených postupů.

Z hlediska právních forem vydávaných aktů konstatují, že v případě, kdy stavební zákon v otázce nálezů kulturně cenných nálezů užívá pojem „rozhodne“ (typicky v případě přerušeni prací buď stavebním úřadem, nebo přímo orgánem státní památkové péče), pak se vydává správní rozhodnutí, proti kterému je možné se odvolat, ale toto odvolání nemá odkladný účinek (již z podstaty věci z důvodu nutného aktuálního zajištění ochrany veřejného zájmu). Proti tomuto rozhodnutí je však možné brojit správní žalobou. V případě, kdy se z důvodu nálezů kulturně cenných nálezů mění či ruší vydané stavební povolení, tak toto se činí také správním rozhodnutím stavebního úřadu, proti kterému je možné podat odvolání, a po vyčerpání řádných opravných prostředků také žalobu ve správním soudnictví.

#### II.4.3.4 Nařízení nezbytných úprav k ochraně architektonického a archeologického dědictví

Závěrem této podkapitoly uvedu pro úplnost a jen v krátkosti specifickou situaci, která by mohla v praxi nastat při výstavbě či rekonstrukci dopravní infrastruktury, a mohla by mít vazbu na ochranu kulturních památek. Jedná se o nařízení nezbytných úprav dle § 137 odst. 1 písm. i) StZ, a to vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku, přičemž se tímto nařízením zajišťuje **ochrana architektonického a archeologického dědictví**, ale to pouze za situace, když stavba nebo zařízení nejsou postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu. Jsou-li stavba nebo zařízení postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu, může stavební

úřad nařídít nezbytné jen v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly. V praxi se může jednat např. o situaci, kdy např. stavebnětechnickým řešením rekonstrukce silnice a jejím následným užíváním došlo k zásahu do statiky kulturní památky. Správní řízení o nezbytných úpravách je pak ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu zahajováno z moci úřední<sup>467</sup> a je ukončováno rozhodnutím o nařízení nezbytných úprav, které musí vlastník stavby respektovat a je povinen nezbytné úpravy provést.<sup>468</sup>

## II.4.4 Dílčí závěry

Cílem této kapitoly bylo přinést základní přehled stran otázky ochrany kulturních památek při výstavbě dopravní infrastruktury a také uvést právní regulaci střetu dvou veřejných zájmů – a to na ochraně kulturních památek a na rozvoji dopravní infrastruktury – a to se zohledněním právní úpravy zakotvené jak přímo v památkovém zákoně, tak také ve stavebním zákoně (a také v dílčích aspektech v zákoně o posuzování vlivů). V průběhu textu jednotlivých podkapitol jsem uváděl také četné odkazy na judikaturu (nejen) správních soudů, která je důležitým interpretačním vodítkem při aplikaci jednotlivých institutů v této oblasti, a kterou by jak nositelné veřejnoprávních oprávnění, tak také adresáti právních norem, měli důkladně znát. Z hlediska závěru kapitoly shrnuji, že jsem se nejprve zabýval nástroji plošné ochrany kulturních památek s vazbou na výstavbu dopravní infrastruktury, a to zejména na problematiku památkových rezervací, památkových zón a ochranných pásem, přičemž byl zdůrazněn význam závazného stanoviska orgánu státní památkové péče k činnostem v těchto oblastech, a také jsem analyzoval povinnosti při plánované výstavbě dopravní infrastruktury v území s archeologickými nálezy. Druhá podkapitola se věnovala ochraně kulturních památek ve vztahu k výstavbě dopravní infrastruktury při postupech dle stavebního zákona, a to jak v koncepčních, tak realizačních

<sup>467</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170: „Podání fyzické či právnické osoby domáhající se nařízení nezbytné úpravy je toliko jen podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti.“

<sup>468</sup> Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 35/2004-61, dovořil, že „provedení nezbytných úprav předpokládá, že podstata stavby zůstane zachována. Jak správně konstatoval již krajský soud, nelze pod tento výčet v žádném případě zahrnout situaci, kdy bude celá stavba nejprve odstraněna a poté vystavěna stavba nová, byť plnící stejný účel.“

nástrojích veřejného stavebního práva, ve kterých je patrná velmi silná role orgánů státní památkové péče jako dotčených orgánů při postupech dle stavebního zákona, tak také byla věnována pozornost nálezu kulturně cenných nálezů při výstavbě dopravní infrastruktury.

Mnohé dílčí závěry již byly učiněny v průběhu kapitoly, nicméně je vhodné uvést zobecňující závěr. Mám za to, že z všeho výše uvedeného vyplývá, že orgány státní památkové péče mají zejména díky institutu závazných stanovisek dle § 14 PamZ opravdu silné pravomoci sloužící k ochraně nemovitých i movitých kulturních památek při výstavbě dopravní infrastruktury a současně mají také významné možnosti (za)chránit kulturně cenné předměty při jejich nálezu během stavebních činností ve smyslu § 176 StZ. Nicméně orgány státní památkové péče by, dle mého názoru, při své činnosti měly vzít do úvahy, že není v zájmu státní památkové péče, aby přehnaně přísnými a rigidními požadavky bylo *de facto* zabráněno nezbytné rekonstrukci či rozvoji kulturní památky či jejího okolí (a to i ve vztahu k rozvoji dopravní infrastruktury), neboť důsledkem takto nekompromisního přístupu může být rezignace vlastníka na provádění údržby a následně pak další chátrání či dokonce definitivní zánik kulturních památek,<sup>469</sup> což bezpochyby není v zájmu památkové ochrany, ani v zájmu trvale udržitelného rozvoje území.

<sup>469</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 1. 2015, č. j. 31 A 10/2013-46.



## II.5 Právní režim využívání recyklovaných stavebních a demoličních odpadů při výstavbě pozemních komunikací

Neustálý rozvoj automobilové dopravy vyžaduje rekonstrukci stávajících a výstavbu nových pozemních komunikací. V souvislosti s výstavbou a rekonstrukcí silniční sítě spotřebovávají stavební společnosti mnoho primárních surovin, zároveň při této činnosti vzniká velké množství stavebních a demoličních odpadů. Naplno se problémy s demoličními odpady projevily při probíhající rekonstrukci dálnice D1. V řadě případů stavební společnosti, případně osoby, kterým vzniklé odpady předávaly, ukládaly získané odpadní zeminy, vybouraný beton a asfalt na místa v Jihomoravském kraji a v Kraji Vysočina, která k takovému účelu nebyla určená. V některých případech ukládání odpadů z rekonstrukce dálnice D1 došlo dokonce ke zničení hodnotného biotopu.<sup>470</sup>

Ani legální odstraňování demoličních odpadů jejich uložením na skládku není bez následků pro životní prostředí, od záboru krajiny po ztrátu primárních surovin, ze kterých jsou stavební materiály vyráběny. Nejvhodnějším řešením všech výše uvedených problémů je recyklace<sup>471</sup> vybouraných stavebních materiálů a jejich opětovné využití při výstavbě pozemních komunikací.

Recyklace stavebních a demoličních odpadů vznikajících při výstavbě a rekonstrukci pozemních komunikací má řadu omezení. V základním pohledu jsou tato omezení podobná u recyklace všech druhů odpadů. Jde jednak o technická omezení daná vlastnostmi jednotlivých materiálů a možností jejich opětovného zpracování, jednak o omezení, která by bylo možné shrnout pod označení koncepční omezení. Sem patří obavy investorů, projektantů a stavebních společností z recyklovaných materiálů a rovněž otázka

<sup>470</sup> Viz např. Spor o haldu. Hromada suti z opravované D1 musí zmizet, podle úřadu zaspypala vzácné květiny. *Česká televize* [online]. [cit. 22. 9. 2018] Dostupný z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2515567-spor-o-haldu-hromada-suti-z-opravovane-d1-musi-zmizet-dle-uradu-zaspypala-vzacne>; nebo Za nezákonné předávání odpadu z oprav dálnice D1 inspektoři uložili tři pokuty v celkové výši 250 tisíc korun. *CIZP* [online]. [cit. 22. 9. 2018] Dostupný z: <http://www.cizp.cz/Za-nezakonne-predavani-odpadu-z-oprav-dalnice-D1-inspektori-ulozili-tri-pokuty-v-celkove-vysi-250-tisic-koron.html>

<sup>471</sup> Pojem recyklace je v celém textu používán v širším smyslu, než jak je definován v zákoně o odpadech. Zahrnuje rovněž využití materiály, které se nestaly odpadem.

přístupu státu a jeho podpory ve vztahu k využívání druhotných surovin. Poslední ve výčtu, v řadě případů ale zásadní, jsou omezení vyplývající z platných právních předpisů.

Výše uvedená omezení jsou vzájemně propojená. Technické možnosti musí reflektovat stát v právní úpravě tak, aby zajistil správnou funkci dopravních staveb i při využití recyklovaných materiálů, zároveň musí zajistit ochranu životního prostředí a lidského zdraví. Jednoznačně nastavená pravidla a aprobace státu přispívají k důvěře uživatelů v tyto materiály. Naopak nejistota ve vztahu ke správnému zákonnému postupu snižuje ochotu projektantů a stavebních společností k jejich využívání.

Technickými a koncepčními omezeními se bude následující text zabývat pouze okrajově. Stěžejní část se zaměří na otázku právní regulace upravující využívání recyklovaných stavebních materiálů pro výstavbu pozemních komunikací.

Nejdůležitější oblasti práva, které upravují režim používání recyklovaných stavebních výrobků při výstavbě, jsou oblast uvádění stavebních výrobků na trh a oblast ochrany životního prostředí, zejména pak oblast odpadového hospodářství.

Pravidla pro uvádění stavebních výrobků na trh zaručují, že použitý materiál je bezpečný a svými technickými parametry odpovídá danému způsobu použití. Pravidla z oblasti nakládání s odpady a zejména podmínky pro využívání vedlejších produktů a podmínky, při jejichž splnění přestává být odpad odpadem, zajišťují ochranu lidského zdraví a životního prostředí před znečišťujícími látkami, které jsou v recyklovaných materiálech obsaženy.

Stávající podmínky odpadových předpisů pro znovuvyužití stavebních materiálů výrazně omezují používání znovuzískané asfaltové směsi. Platné znění zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a jeho prováděcí vyhlášky č. 294/2005 Sb., o ukládání odpadů na skládku a jejich využívání na povrchu terénu, a jejich stávající výklad nepřímou zakazují některé běžné způsoby recyklace znovuzískané asfaltové směsi.

Proto je velmi zajímavý návrh vyhlášky, kterou se stanoví upřesňující kritéria, při jejichž splnění je znovuzískaná asfaltová směs vedlejším produktem nebo přestává být odpadem, aktuálně připravovaný Ministerstvem životního prostředí.

## II.5.1 Technická omezení

Recyklované materiály nemají pro všechny druhy použití vlastnosti odpovídající primárním surovinám, v řadě případů ale ano. Recyklované materiály lze často velmi dobře využít alespoň k jiným vhodným účelům, než ke kterým byly využívány původně. Materiály získané vybouráváním při výstavbě a rekonstrukci pozemních komunikací jsou velmi dobře recyklovatelné a mají velkou řadu možných způsobů použití. Tímto způsobem mimo jiné hodnotí recyklované stavební materiály Ministerstvo dopravy ve svých technických podmínkách upravujících výstavbu pozemních komunikací v rámci gesce tohoto ministerstva: „*Při správném způsobu použití jsou recyklované materiály v mnoha případech stejně hodnotné jako materiály standardní. Využívání recyklovaných materiálů správným způsobem tedy není na úkor kvality stavebního díla.*“<sup>472</sup>

Největší množství odpadů, které při výstavbě pozemních komunikací vzniká, představují výkopové zeminy. Výkopové zeminy jsou plně využitelné k původnímu účelu. Pokud jsou využívány v rámci jedné stavby jsou navíc plně vyloučeny z působnosti zákona o odpadech. K původnímu účelu je velmi dobře využitelné rovněž kamenivo použité do jednotlivých konstrukčních vrstev pozemní komunikace.

Materiály zmíněné v předchozím odstavci mají ve své podstatě stále povahu primární suroviny, protože nedošlo k jejich žádné proměně s výjimkou možného znečištění. Nicméně také znovuzískané asfaltové směsi a recyklované betonové kamenivo je z technického hlediska možné v řadě případů používat jako plnohodnotnou náhradu primárních materiálů.<sup>473</sup> Velmi běžné je využití těchto materiálů do podkladních vrstev pozemních komunikací. V některých případech mají dokonce vhodnější vlastnosti například při použití znovuzískané asfaltové směsi jako kameniva do hydraulicky stmelovaných vrstev, kdy může zbytkové asfaltové pojivo zlepšovat vlastnosti dané konstrukční vrstvy.<sup>474</sup>

<sup>472</sup> TP 210, s. 3, obdobně TP 208, s. 3.

<sup>473</sup> K technickým vlastnostem recyklovaných stavebních a demoličních odpadů existuje řada odborné literatury. Zde je možné odkázat například na řadu sborníků z jednotlivých ročníků konference Recycling pořádané Asociací pro rozvoj recyklace stavebních a demoličních odpadů. Sborníky jsou dostupné z: <http://www.arsm.cz>

<sup>474</sup> STEHLÍK, D. a K. PECHA. Recykláty pro stmelené směsi podkladních vrstev pozemních komunikací. In: *Sborník konference RECYCLING 2012*. Brno: VUT, 2018, s. 37.

Kamenivo z vybouraného betonu je možné využívat jako kamenivo i při výrobě nového betonu.<sup>475</sup> Znovuzískanou asfaltovou směs je při použití vhodných technologií možné využít při výrobě nové plnohodnotné asfaltové směsi. Takto vyrobená asfaltová směs může mít dostatečnou kvalitu i pro využití v obrusných vrstvách pozemních komunikací.<sup>476</sup> Využití znovuzískané asfaltové směsi k výrobě nové asfaltové směsi je dokonalou recyklací, při které dochází k využití jak kameniva, tak zbytkového obsahu asfaltu. Nicméně Ministerstvo dopravy ve svých technických podmínkách využívání asfaltové směsi s obsahem znovuzískané asfaltové směsi v obrusných vrstvách některých druhů pozemních komunikací omezuje.<sup>477</sup>

## II.5.2 Omezení koncepčního charakteru

Výrazným limitem pro používání stavebních recyklátů jsou obavy investorů, projektantů a stavebních společností z materiálů, se kterými nemají zkušenosti. Nedůvěru dále prohlubuje skutečnost, že se jedná o výrobky z odpadu. Přístup, že odpady nejsou jenom věci bez dalšího užítku, ale zdroje druhotných surovin, se v širším povědomí totiž začíná prosazovat až v současné době.

Tyto problémy identifikovalo v úvodu k Technickým podmínkám upravujícím vhodný postup při využívání recyklace asfaltových směsí metodou na místě za studena Ministerstvo dopravy již v roce 2009, kde uvádí: „Nedostatečné vzdělání a informovanost se v mnoha zemích považuje za hlavní bariéru pro uplatnění recyklačních technologií. Problémem je též nevhodný způsob uvádění recyklačních technologií do souvislosti s nakládáním s odpady a tím vznik mnoha uměle vytvořených problémů a zbytečných překážek.“<sup>478</sup>

Obdobně hodnotí přístup projektantů a stavebních společností autoři Dušan Stehlík a Karel Pecha ve svém článku z roku 2012. „*Bobužel se dosud recykláty*

<sup>475</sup> ŠTEFLOVÁ, M. Mechanické vlastnosti betonu s drobným recyklovaným kamenivem. In: *Sborník konference RECYCLING 2008*. Brno: VUT, 2008, s. 113 a násl.

<sup>476</sup> VARAUS, M. a T. KOUDELKA. Asfaltové směsi s vysokým obsahem R-materiálu – dosavadní zkušenosti. *Silnice mosty*, 2018, č. 2, s. 12–18.

<sup>477</sup> Omezení složení asfaltových směsí obsahují Technické kvalitativní podmínky staveb pozemních komunikací kapitola 7 Hutněné asfaltové směsi. Omezení se vztahuje na asfaltové směsi používané pro obrusné vrstvy dálnic, rychlostních silnic, rychlostních místních komunikací, vozovek s třídou dopravního zatížení S, I, II, III, pro ochrannou vrstvu izolace a obrusnou vrstvu vozovky na mostech.

<sup>478</sup> TP 208, s. 3.

*nevyužívají v ČR do takové míry, jak by bylo možné a mnozí z projektantů i stavebních firem se jejich použití otevřeně brání.*<sup>479</sup>

Postupně dochází ke zlepšení, protože téma využívání recyklovaných stavebních a demoličních materiálů má v odborné i veřejné debatě stále větší prostor. Co se týče odborné debaty, této otázce je věnována mimo jiné každoroční konference Recycling a touto oblastí se také zabývají jednotlivé technické vysoké školy, ze kterých každoročně vychází noví projektanti pozemních komunikací. Přesto i v roce 2018 autoři Varaus a Koudelka uvádí v úvodu svého článku mezi dalšími i tento problém: „*Rozvoj technologie je často zpomalen používáním zastaralých technických předpisů, které nedovolují používání R-materiálu, nedůvěrou investorů v nové technologie a postupy.*“<sup>480</sup>

Intenzita nedůvěry se samozřejmě liší ve vztahu k různým materiálům zejména s ohledem na běžný způsob použití konkrétního recyklovaného materiálu pro konkrétní účel. Nedůvěra státu jakožto největšího investora se promítá do technických podmínek Ministerstva dopravy a týká se, jak již bylo uvedeno výše, možnosti využívání asfaltových směsí s obsahem recyklátu využívaných do obrusných vrstev některých typů dopravních komunikací. Tyto podmínky nejsou právní předpisem. Jedná se o resortní předpis Ministerstva dopravy, který je závazný v rámci tohoto resortu, což ale znamená, že jsou součástí zadávací dokumentace staveb zadávaných Ředitelstvím silnic a dálnic. Tím se tyto podmínky stávají právně závazné i pro zhotovitele jednotlivých staveb pozemních komunikací. Protože jsou tyto podmínky komplexní a zajišťují kvalitu při výstavbě pozemních komunikací, využívají je při výstavbě a obnově pozemních komunikací i jiní veřejní zadavatelé.

Nedůvěra stavebních společností jako zhotovitelů pak v současné době vyplývá zejména z nejednoznačnosti uplatňování odpadových předpisů. Na tuto problematiku se blíže zaměřuje závěrečná kapitola.

Další omezení koncepčního charakteru spočívají v nedostatečné aktivitě na straně státu. Přes opatření v Plánu odpadového hospodářství České

<sup>479</sup> STEHLÍK, D. a K. PECHA. Recykláty pro stmelené směsi podkladních vrstev pozemních komunikací. In: *Sborník konference RECYCLING 2012*. Brno: VUT, 2018, s. 39.

<sup>480</sup> VARAUS, M. a T. KOUDELKA. Asfaltové směsi s vysokým obsahem R-materiálu – dosavadní zkušenosti. *Silnice mosty*, 2018, č. 2, s. 12–18.

republiky<sup>481</sup> a v Politice druhotných surovin<sup>482</sup>, nepodnikl stát mnoho jednoznačných kroků, které by podporovaly využívání recyklovaných stavebních a demoličních materiálů. Mezi tyto kroky lze započítat podporu recyklačních zařízení v rámci Operačního programu Životní prostředí a dále první realizovaný bod z Akčního plánu k Politice druhotných surovin, kterým je vypracování webového katalogu recyklovaných stavebních materiálů.<sup>483</sup>

Pokud bude stát chtít zajistit další rozvoj využívání recyklovaných stavebních a demoličních materiálů budou muset jednotlivá ministerstva skutečně realizovat již zmíněná opatření. Například opatření Plánu odpadového hospodářství uvedené v bodě 3.3.1.4 pod písmenem d): „Zajistit povinné používání recyklátů splňujících požadované stavební normy, jako náhrady za přírodní zdroje, v rámci stavební činnosti financované z veřejných zdrojů, pokud je to technicky a ekonomicky možné.“<sup>484</sup>

### II.5.3 Právní režim uvádění stavebních výrobků na trh

Pravidla pro uvádění stavebních výrobků na trh částečně upravuje přímo použitelný předpis Evropské unie a částečně vnitrostátní předpisy. Splnění těchto pravidel zajišťuje, že daný recyklovaný materiál je technicky vhodný pro své použití a je při tomto použití bezpečný.

Výše uvedeným přímo použitelným předpisem je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh, a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS. Toto nařízení pracuje s harmonizovanými evropskými normami. V případě, že pro daný výrobek existuje evropská harmonizovaná norma, musí výrobce včetně výrobce stavebního výrobku splnit podmínky této normy, vydat pro výrobek prohlášení o vlastnostech a označit tento výrobek označením CE. V případě, že pro daný výrobek harmonizovaná norma neexistuje, může výrobce zvolit cestu evropského technického posouzení. V případě, že se jedná o stanovený výrobek ve smyslu nařízení vlády č. 163/2002 Sb., je výrobce povinen vydat

<sup>481</sup> Stavebním a demoličním odpadům je věnován bod 3.3.1.4, s. 105 a 106.

<sup>482</sup> Politika druhotných surovin je dostupná z: <https://www.mpo.cz/dokument153352.html>

<sup>483</sup> Katalog je dostupný z: <http://www.recyklujmestavby.cz/>

<sup>484</sup> Plán odpadového hospodářství ČR, s. 105.

prohlášení shodě. Pokud se nejedná o stanovený výrobek, musí být splněn minimálně zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků.<sup>485</sup>

Harmonizované normy, případně technické návody podle nařízení č. 163/2002 Sb. vztahující se na stavební výrobky, se uplatní i na případy, kdy jsou tyto stavení výrobky recyklátem nebo obsahují recyklát, pokud mají sloužit účelu, který upravuje daná norma nebo technický návod. Zároveň existují technické normy, které jsou věnovány přímo procesu recyklace stavebních a demoličních odpadů a jejich požadovaným vlastnostem v rámci recyklace.

Příkladem prvního typu harmonizované normy, která je pro recyklované materiály a jejich použití velmi důležitá, je norma ČSN EN 13242 +A1 (721504) Kamenivo pro nestmelené směsi a směsi stmelené hydraulickými pojivy pro inženýrské stavby a pozemní komunikace. V předmětu této normy je výslovně uvedeno, že „*Recyklované kamenivo je zahrnuto do této normy a nové zkušební metody pro toto kamenivo jsou v pokročilém stadiu příprav*“.<sup>486</sup> Příkladem druhého typu je například norma ČSN EN 13108-8 Asfaltové směsi – Specifikace pro materiály – Část 8: R-materiál. Tato norma stanovuje požadavky na materiál získaný vybouráním stávajících vrstev pozemních komunikací vyrobených z asfaltové směsi, který vstupuje do výroby nové asfaltové směsi.

Dalším předpisem vztahujícím se na uvádění výrobků na trh, který by se mohl uplatnit při uvádění recyklovaných stavebních výrobků na trh, je nařízení REACH. Toto nařízení stojí na pomezí předpisů upravujících uvádění výrobků na trh a předpisů z oblasti ochrany životního prostředí. Zároveň povinnost splnit toto nařízení by mohla řadu subjektů od uvádění recyklovaných stavebních a demoličních materiálů na trh odradit. Nicméně s ohledem na výjimku z působnosti pro znovuzískané látky podle čl. 2 odst. 7 písm. d) a i) tohoto nařízení by nemělo v případě recyklovaných stavebních materiálů docházet k jeho uplatnění.

<sup>485</sup> Více k obecné problematice uvádění staveních výrobků na trh viz <http://www.unmz.cz/urad/informacni-portal-unmz-specializovany-na-pravni-a-technicke-dokumenty-v-oblasti-uvadeni-stavebnich-vyrobku-na-jednotny-evropsky-trh-c233>

<sup>486</sup> ČSN EN 13242 +A1 (721504) Kamenivo pro nestmelené směsi a směsi stmelené hydraulickými pojivy pro inženýrské stavby a pozemní komunikace, s. 8.

Oblast uvádění stavebních výrobků na trh vypadá na první pohled komplikovaně svou roztržitostí v řadě právních předpisů a také svou hierarchií, ve které má přednost harmonizovaná úprava. Nicméně stanoví jednoznačný postup a u řady výrobků i jednoznačné požadavky, přičemž s použitím recyklovaných výrobků výslovně počítá a stanovuje mu právní režim.

## **II.5.4 Právní předpisy v oblasti odpadového hospodářství**

Vybourané stavební výrobky a materiály naplní ve většině případů definici odpadu. Při jejich využívání při výstavbě pozemních komunikací tak musí být splněny požadavky zákona o odpadech. Z hlediska tohoto zákona lze při jejich dalším využití při výstavbě pozemních komunikací uplatnit několik různých režimů.

### **II.5.4.1 Vyloučení z působnosti zákona o odpadech**

Ve výčtu ustanovení, která se uplatní na materiály využívané při výstavbě pozemních komunikací je nezbytné začít § 2 odst. 3 OdpZ, podle kterého jsou z působnosti vyloučeny nekontaminované zeminy a jiné přírodní materiály, které jsou používány na místě, na kterém byly vytěženy. Toto vyloučení vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále také jen odpadová směrnice).

Výkladový materiál Evropské komise k odpadové směrnici vysvětluje použité pojmy tak, že pojem nekontaminovaná zemina je nezbytně vykládat tak, že se jedná panenskou zemina nebo zeminu odpovídající panenské, přičemž mají být použity národní předpisy. Pojem „místo stavby“ má být vykládán tak, že jde o stavbu spadající pod jedno stavební povolení. Otázkou je, jaký národní předpis by měl být pro posouzení kontaminace použit. Nejblíže předpis je vyhláška č. 294/2005 Sb. o podmínkách ukládání odpadu na skládky a jejich využívání na povrchu terénu.

Je třeba zdůraznit, že vyloučení z působnosti podle § 2 odst. 3 OdpZ je zbytečné a mělo by být spíše výkladovým příkladem, kdy zeminy nenaplní definici odpadu. Jejich vlastník se jich nezabývá, ani nemá v úmyslu nebo povinnost se jich zbavit, jsou používány k původnímu účelu, a i v případě,



že by byly kontaminovány, nedojde ke zhoršení kvality životního prostředí v daném místě.

#### II.5.4.2 Opětovné použití

Postup podle zákona o odpadech se neuplatní rovněž v případě opětovného použití, které je definováno v § 4 odst. 1 písm. q) tohoto zákona. Opětovným použitím je případ, kdy je stavební výrobek po svém vyjmutí z původní stavby plně použitelný k původnímu účelu bez jakékoliv další úpravy a je k tomuto účelu používán. U pozemních komunikací může jít například o jednotlivé části dopravního značení.

#### II.5.4.3 Vedlejší produkt

Dalším režimem, při kterém je možné využívat vybourané stavební materiály mimo režim nakládání s odpady, je režim vedlejšího produktu<sup>487</sup> podle § 3 odst. 5 OdpZ: „*Movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud a) vzniká jako nedilná součást výroby, b) její další využití je zajištěno, c) její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a d) její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.*“

Tento režim není s ohledem na jednotlivé definiční znaky možné uplatnit na všechny stavební materiály. U materiálů, u kterých by využití přicházelo v úvahu, přetrvávají v současné době nevyjasněné otázky.

Z hlediska vybouraných stavebních materiálů je klíčová otázka, zda lze stavební činnost, při níž dochází k vybourání části pozemní komunikace v rámci její rekonstrukce případně jiné stavby, která bude zdrojem těchto materiálů, považovat za výrobu ve smyslu návětí § 3 odst. 5 a § 3 odst. 5 písm. a) OdpZ. Pokud by nebylo možné odpovědět tuto otázku kladně, nebyl by režim vedlejšího produktu použit pro žádné takto získané stavební materiály.

Judikatura Evropského soudního dvora, ze které vychází čl. 5 odpadové směrnice, se ke stavebním a demoličním materiálům nijak nevyjadřuje,

<sup>487</sup> Obecně k této problematice viz HANÁK, J. Co je odpadem podle evropské a české legislativy? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, č. 3, s. 242–245. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/6329>

nicméně se týkala například hlušiny vznikající při těžbě,<sup>488</sup> která je svou povahou vybourávání podobná, a obdobnou povahu i možnosti využití mají také získané materiály. Ani Guidance neumožňuje jednoznačný závěr. Nicméně na vnitrostátní úrovni možnost uplatnění výjimky pro vedlejší produkt na vybourané stavební materiály připouští kontrolní orgány,<sup>489</sup> Nejvyšší správní soud<sup>490</sup> i odborná literatura.<sup>491</sup>

Vybourání stavebních materiálů je jako součást stavební výroby, možné považovat za výrobní proces, při kterém mohou vnikat vedlejší produkty, a alespoň u některých vybouraných stavebních materiálů je s ohledem na naplnění dalších podmínek možné je využívat při výstavbě pozemních komunikací v režimu vedlejšího produktu.

Klíčové je pro řadu materiálů posouzení podmínky pod písmenem c), podle které musí být další využití možné bez zpracování způsobem odlišným od běžné výrobní praxe. Guidance uvádí několik doplňujících výkladových kritérií.<sup>492</sup> Například vymezuje činnosti, které je možné podřadit pod běžnou výrobní činnost, jako je například sušení. Obecně uvádí, že se jedná o činnosti běžně prováděné s primárními surovinami. V případě znovuzískaných stavebních materiálů je stejně jako v případě primárních surovin běžnou praxí úprava velikostní frakce.

Běžnou činností naopak není třídění využitelných a nevyužitelných složek. Takové materiály mohou být využity až po zpracování v odpadovém

<sup>488</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. dubna 2002, *Palin Granit*, C-9/00; Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. září 2003, *AvestaPolarit Chrome Oy*, C-114/01. V rozsudku C-114/01 Soudní dvůr připustil možnost, že v případě, že jsou tyto hlušiny účelně využity při rekultivaci, nemusí se jednat o odpad.

<sup>489</sup> KÚS, L. Možnosti nakládání s výkopovou zeminou z pohledu ČIŽP. *ČIŽP* [online]. Dostupné z: [https://www.enviprofi.cz/33/moznosti-nakladani-s-vykopovou-zeminou-z-pohledu-cizp-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox\\_Z698RJlwPFGUf3lXS\\_TvYo/](https://www.enviprofi.cz/33/moznosti-nakladani-s-vykopovou-zeminou-z-pohledu-cizp-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z698RJlwPFGUf3lXS_TvYo/) Ing. Lukáš Kůs je vedoucím oddělení odpadového hospodářství na ředitelství České inspekce životního prostředí. Je třeba uvést, že článek se týká výhradně výkopových zemin.

<sup>490</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 03. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2018, č. j. 8 A 31/2015-41.

<sup>491</sup> Tuto možnost připouští, byť pouze jako uváděný příklad, rovněž HANÁK, J. Co je odpadem podle evropské a české legislativy? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, č. 3, s. 241. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpv/article/view/6329>

<sup>492</sup> *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*. S. 17. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf)

zařízení. Na výstupu z tohoto zařízení mohou přestat být odpadem podle § 3 odst. 6 zákona o odpadech.

Nejkomplikovanější je podmínka písmene d), podle které nesmí vést využití vedlejších produktů k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví. Tato podmínka je uvedena rovněž u výrobků z odpadu v § 3 odst. 6 písm. d). Následující text se proto týká také výrobků z odpadu.

Problémem je posouzení míry ohrožení životního prostředí, aniž byly vymezeny nějaké konkrétní limity znečištění, případně jiné parametry. U stavebních materiálů pro pozemní komunikace se proto používají limity pro využívání odpadů na povrchu terénu podle vyhlášky č. 294/2005 Sb. A to buď přímo jako povinnost vyplývající z § 3 odst. 7 zákona o odpadech<sup>493</sup> nebo jako nejbližší vhodná sada kritérií pro posouzení dostatečné ochrany životního prostředí.

Problémem je, že tato vyhláška je velmi přísná. V řadě případů limity podle této vyhlášky nesplní ani cihelný recyklát.<sup>494</sup> V případě znovuzískaných asfaltových směsí znamená fakticky zákaz jejich použití, protože asfalt nemůže ze své podstaty splnit limity pro obsah uhlovodíků  $C_{10}$ - $C_{40}$  stanovený touto vyhláškou.

Otázkou je, nakolik použití v jednotlivých konstrukčních vrstvách pozemních komunikací naplňuje definici využívání na povrchu. Podle § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb. je využíváním na povrchu terénu „*rekultivace povrchu terénu, vyrovnávání terénních nerovností a jiné úpravy terénu, vytváření uzavíracích vrstev skládek, rekultivace uzavřených skládek, rekultivace odkališť, zavážení vytěžených lomů*“.

Povinnosti aplikace limitů pro využívání odpadů na povrchu terénu přisvědčil i Nejvyšší správní soud, který se zabýval otázkou, zda používání znovuzískané asfaltové směsi pro výstavbu účelové komunikace, bylo nakládáním s odpady či nikoliv. Soud v návaznosti na rozhodování správních orgánů dovodil, že se v tomto případě jednalo o využívání na povrchu terénu. Nesplnění limitů vyhlášky č. 294/2005 Sb. pak vyhodnotil jako nesplněním

<sup>493</sup> Paragraf odst. 7 stanoví: „*Pro konkrétní způsoby použití vedlejších produktů podle odstavce 5 a výrobků z odpadů podle odstavce 6 musí být splněna kritéria pro využití odpadů, pokud jsou stanovena.*“

<sup>494</sup> Problematický je zejména požadavek na obsah Arsenu ve výši 10 mg.Kg<sup>-1</sup> v sušině.

zvláštních předpisů na ochranu životního prostředí podle 3 odst. 5 písm. d) OdpZ a rozhodl, že v daném případě byla znovuzískaná asfaltová směs odpadem.<sup>495</sup>

Z rozsudku není zřejmé, zda by soud rozhodoval stejně i kdyby se jednalo o jiný typ pozemní komunikace. Nicméně tento rozsudek znesnadňuje možnost řešit problematiku výkladem, podle kterého by konstrukční vrstvy pozemních komunikací nebyly považovány za využívání na povrchu terénu, nebo alespoň některé z nich. Tím by bylo vyloučeno uplatnění vyhlášky č. 294/2005 Sb. na asfaltové směsi na základně § 3 odst. 7 OdpZ.

Nicméně, i kdyby například Ministerstvo životního prostředí takový výklad přijalo, chybělo by jednoznačné kritérium, podle kterého by se ověřovalo, zda daný vedlejší produkt neohrožuje životní prostředí. A otázkou je, zda by správní orgány nadále nedovozovaly aplikaci vyhlášky č. 294/2005 Sb. jakožto jediného kritéria, které dostatečně zajišťuje ochranu životního prostředí.<sup>496</sup>

#### II.5.4.4 Výrobek z odpadu

Tento režim umožňuje využívání znovuzískaných stavebních materiálů při výstavbě a rekonstrukci pozemních komunikací opět mimo režim nakládání s odpady, ovšem poté, co byly z odpadového režimu vyvedeny v souladu s ustanovením § 3 odst. 6 OdpZ: „*Některé druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje tyto podmínky: a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům, b) pro věc existuje trh nebo poptávka, c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky, d) využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a e) věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie.*“

Podmínka uvedená v návěti znamená, s ohledem na základní omezení nakládání s odpady výhradně na zařízení k tomuto účelu určená, že odpadový stavební materiál musí být zpracován v zařízení určeném k využívání odpadů podle § 14 odst. 1 OdpZ. To zajišťuje, že při nakládání s tímto odpadem

<sup>495</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2018, č. j. 8 A 31/2015-41.

<sup>496</sup> Kontrolní orgány tak v současné době postupují velmi často.

nebude ohrožováno životní prostředí nebo zdraví lidí až do okamžiku, kdy bude upraven do podoby stavebního výrobku, který nepředstavuje žádná rizika a je plně využitelný k danému účelu.

Stavební materiály využívané k výstavbě a rekonstrukci pozemních komunikací splní bez problémů rovněž podmínky pod písmeny a) a b). Účel a poptávka jsou dány již záměrem jejich využití při této výstavbě. Technické podmínky použitelné na výrobky musí být splněny i bez této podmínky, jak již bylo vysvětleno v předchozí kapitole.

Podmínka podle písmene e) není relevantní, protože na evropské úrovni žádná kritéria stanovena nebyla.

Odpadová směrnice v čl. 6<sup>497</sup> předpokládá, že na výrobky z odpadů budou uplatňována doplňující kritéria stanovená na základě základních kritérií čl. 6, která jsou transponována do § 3 odst. 6 OdpZ. Směrnice umožňuje členským státům, pokud nebyla stanovena kritéria na evropské úrovni, stanovit si kritéria vlastní, případně v jednotlivých případech rozhodnout, že daná věc může přestat být odpadem.<sup>498</sup> V České republice lze za takové rozhodnutí považovat povolení provozu zařízení určeného využívání odpadů, ze kterého výrobky z odpadu vystupují. Všechny výstupy ze zařízení musí být popsány v souhlasu s provozem zařízení nebo jeho provozním řádu.<sup>499</sup> Krajský úřad si může a s ohledem na požadavky rámcové směrnice by měl stanovit požadavky na kvalitu vystupujících výrobků z hlediska ochrany životního prostředí, tak aby byla splněna podmínka písmene d).

Zde platí vše, co bylo uvedeno u vedlejšího produktu obdobně. Krajské úřady proto většinou požadují, aby recykláty vystupující ze zařízení plnily požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb. pro využívání na povrchu terénu. Kraje by mohly nastavit kritéria jiná, jenže nemají k dispozici vhodná kritéria. Zároveň zůstává otevřená otázka, zda používání recyklovaných stavebních výrobků na pozemních komunikacích není využíváním na povrchu

<sup>497</sup> Čl. 6 návětí: „Některé zvláštní druhy odpadu přestávají být odpadem ve smyslu čl. 3 bodu 1, pokud byly předmětem některého způsobu využití, včetně recyklace, a splňují zvláštní kritéria, která budou vypracována v souladu s těmito podmínkami.“

<sup>498</sup> Čl. 6 odpadové směrnice byl takto vykládán již před novelizací z července 2018. Po novelizaci jsou tyto možnosti vymezeny jednoznačně.

<sup>499</sup> Viz Metodický pokyn MZP pro krajské úřady k povolování zařízení pro nakládání s odpady. S. 9.

terénu a vyhláška č. 294/2005 Sb. se na využití materiály nevtahuje přímo na základě § 3 odst. 7 OdpZ.

#### II.5.4.5 Odpadový režim

Měla by být zmíněna i možnost použití vybouraných stavebních materiálů v plném odpadovém režimu. V tomto případě původce zařadí vybourané stavební materiály jako odpad a následně jsou při výstavbě jako odpad využívány. Místo stavby musí být zařízením k využívání odpadů provozovaným na základě souhlasu krajského úřadu podle § 14 odst. 1 OdpZ. Takový přístup je velmi administrativně náročný a pro výstavbu pozemních komunikací není v praxi využíván. Navíc použitý materiál musí odpovídat požadavkům na materiál pro danou konstrukční vrstvu pozemní komunikace i přesto, že je formálně odpadem, jinak by nebyla zajištěna bezpečnost a funkčnost příslušné pozemní komunikace.

V případně výstavby pozemních komunikací přichází v úvahu rovněž režim využívání odpadů podle § 14 odst. 2 OdpZ. Podle tohoto ustanovení je možné v zařízeních, která nejsou primárně určena k nakládání s odpady, využívat odpady splňující požadavky stanovené pro vstupní suroviny. Přičemž k provozování takového zařízení není požadován souhlas podle § 14 odst. 1 OdpZ. Místo výstavby pozemní komunikace není primárně určeno k nakládání s odpady a použité odpady musí splnit požadavky projektu, stavebního povolení a rovněž požadavky na stavební výrobky i bez ohledu na požadavek zákona. Tento režim není tak administrativně náročný, nicméně i zde zůstává povinnost vedení odpadové evidence a podávání ročního hlášení o nakládání s odpady.

I v tomto režimu zůstává otevřená otázka, zda se na výstavbu pozemních komunikací vztahují požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb. pro využívání odpadů na povrchu terénu.

#### II.5.5 Vyhláška, kterou se stanoví kritéria pro znovuzískanou asfaltovou směs

Ve vztahu k nastavení environmentálních kritérií, pro využití vybouraných stavebních materiálů při výstavbě a rekonstrukci pozemních komunikací se nabízí nahradit obecná kritéria pro využívání odpadu na povrchu terénu

jednoznačnými podmínkami odpovídajícími danému materiálu a jeho způsobu použití.

Touto cestou se vydalo Ministerstvo životního prostředí<sup>500</sup> ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu a na základě zmocnění v § 3 odst. 9 OdpZ připravilo návrh vyhlášky, která bude stanovovat kritéria, při jejichž splnění je znovuzískaná asfaltová směs vedlejším produktem, nebo přestává být odpadem.<sup>501</sup>

Základním environmentální kritériem, které využívá vyhláška pro jednotlivé způsoby použití, jsou limitní hodnoty celkového obsahu polyaromatických uhlovodíků, které jsou typickými rizikovými látkami vyskytujícími se v asfaltové směsi.

Vyhláška využívá jak institutu vedlejšího produktu, tak výrobku z odpadu. Vedlejší produkt je využit pro vyfrézované asfaltové směsi s obsahem polyaromatických uhlovodíků do 25 mg ovzorkované před vybouráváním. Asfaltové směsi v podobě vybouraných ker s obsahem polyaromatických uhlovodíků do 25 mg.Kg<sup>-1</sup> nebo neovzorkované vyfrézované směsi musí být předány do zařízení na využití odpadu, kde mohou přestat být odpadem, pokud splní limit 25 mg.Kg<sup>-1</sup>. Tyto asfaltové směsi pak mohou být využívány do všech konstrukčních vrstev pozemních komunikací a rovněž jako vstupní surovina do obalovny asfaltových směsí.

Mimo to umožňuje návrh vyhlášky předávat asfaltové kry s obsahem polyaromatických uhlovodíků do 25 mg.Kg<sup>-1</sup> ovzorkované před vybouráním přímo na obalovnu asfaltových směsí v režimu vedlejšího produktu. Takový přístup zřejmě není v rozporu s podmínkami § 3 odst. 5 OdpZ, protože jediné, co musí provést provozovatel obalovny s takovým odpadem je změna velikostní frakce.

Další režim, který návrh vyhlášky upravuje, je recyklace na místě za studena, a to pro všechny asfaltové směsi bez ohledu na obsah polyaromatických uhlovodíků. Takový přístup dává z technického pohledu a rovněž z pohledu ochrany životního prostředí a zdraví lidí smysl, protože při něm nedochází

<sup>500</sup> Autor této kapitoly se podílel na přípravě vyhlášky.

<sup>501</sup> Materiál je dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB63DD8NY>

k uvolňování nebezpečných látek. Nicméně se nejedná o vedlejší produkt ale spíše o opětovné použití.

Poslední režim, který vyhláška upravuje, je využívání znovuzískané asfaltové směsi s obsahem polyaromatických uhlovodíků do  $300 \text{ mg.Kg}^{-1}$  pro výrobu nové asfaltové směsi v obalově asfaltových směsí. Toto zpracování musí probíhat plně v odpadovém režimu a až výstupní asfaltová směs přestává být odpadem. Podmínkou je, aby obsah polyaromatických uhlovodíků ve výsledné směsi nepřesáhl  $25 \text{ mg.Kg}^{-1}$ .

Co je velmi důležité z kontrolního hlediska, je podmínka, že znovuzískaná asfaltová směs, která je vedlejším produktem nebo přestala být odpadem, musí být vybavena průvodní dokumentací včetně protokolů o vzorkování a zkoušení. To jednoznačně zvyšuje jistotu, o jaký materiál se v danou chvíli jedná a jaký se něj vztahuje režim, a to jak na straně osob nakládajících s takovým materiálem, tak na straně kontrolních orgánů.

## II.5.6 Dílčí závěry

Recyklované stavební materiály jsou velmi dobře použitelné pro výstavbu a rekonstrukci pozemních komunikací. V této oblasti navíc probíhá další výzkum a vývoj a využitelnost jednotlivých materiálů se nadále zvyšuje.

Jejich vyššímu využívání na pozemních komunikacích v České republice brání poměrně konzervativní přístup Ministerstva dopravy, vyjádřený obsahem resortních technických předpisů. Vedle toho nadále přetrvávající skeptický postoj projektantů a stavebních společností, který způsobuje také nejednoznačnost správného postupu podle předpisů v odpadovém hospodářství.

Stavební předpisy a předpisy v oblasti uvádění stavebních výrobků na trh, jsou pro použití znovuzískaných stavebních materiálů plně použitelné, s jejich použitím počítají a stanovují pro ně jednoznačné technické požadavky.

Problémy přináší již uvedená nejednoznačnost odpadových předpisů. Provádění výstavby a rekonstrukce jako odpadového zařízení je pro stavební společnosti neakceptovatelná, a to jak z hlediska povinností, které se k tomu vážou, tak z hlediska veřejného mínění. Pro investory a stavební společnosti je tak nejvhodnějším přístupem využívání vedlejších produktů a recyklovaných výrobků vyrobených z odpadu. Za současné situace, však není zřejmé,



jaká by se měla na materiály v takovémto režimu uplatnit kritéria, která zajistí dostatečnou ochranu životního prostředí a zdraví lidí.

Z tohoto pohledu je jednoznačně nejvhodnějším řešením příprava prováděcích předpisů, kterými se stanoví doplňující kritéria, kdy je daný stavební materiál vedlejším produktem nebo přestává být odpadem. U materiálů, pro které vznikne příslušná vyhláška, se zvyšuje výrazným způsobem jistota, že stavební společnosti v jsou v souladu s platnými předpisy a tím vzroste také důvěra v recyklované stavební materiály.

Bude zajímavé sledovat, jakým způsobem se bude v praxi uplatňovat navrhovaná vyhláška pro znovuzískané asfaltové směsi. A zda budou připraveny obdobné vyhlášky pro další stavební materiály.

S ohledem na skutečnost, že vyhláška upravuje podmínky použití znovuzískaných asfaltových směsí pro recyklaci na místě, kterou je možné považovat spíše za opětovné použití, by bylo možné do budoucnosti uvažovat rovněž o zmocnění pro vydání vyhlášky doplňujícími environmentálními omezeními pro opětovné použití jednotlivých materiálů.

### **III PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED NEGATIVNÍMI VLIVY DOPRAVY**



Součástí ochrany veřejného zdraví je také ochrana jednotlivců před nadlimitním hlukem. Zákonodárce přitom definuje v § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., ochraně veřejného zdraví, hluk jako zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis. Negativní vliv nadlimitního hluku na lidské zdraví prokázala již řada výzkumů, z nichž vyplývá, že dlouhodobý nadlimitní hluk může jednak přímo poškozovat sluchové orgány, a dále může mít sekundární dopady například na kardiovaskulární a imunitní systém a celkové duševní i tělesné zdraví v důsledku rušení a nedostatku spánku. Nespecifické (mimosluchové) účinky hluku ovlivňují celou řadu dalších aspektů lidského života, jako jsou emocionální rovnováha, stres, pracovní aktivita, únava, kvalita odpočinku nebo průběh nemocí, jejichž primární příčina s hlukovou zátěží nesouvisí.<sup>502</sup>

Ze Zprávy o životním prostředí České republiky 2016 zpracované Ministerstvem životního prostředí vyplývá, že nejvýznamnějším zdrojem hlukové zátěže obyvatelstva v České republice je silniční doprava. Z této zprávy dále vyplývá, že hluku ze silniční dopravy byla dle výsledků 2. kola Strategického hlukového mapování celodenně vystavena zhruba třetina obyvatel České republiky a více než 80 % obyvatel městských aglomerací. Hlukové zátěži nad mezní hodnotu, bylo celodenně exponováno 2,5 % obyvatel a 6,2 % obyvatel aglomerací, přičemž hluková zátěž je v zasažených místech významná i v noci.<sup>503</sup>

Pro plné pochopení některých souvislostí dalšího textu je nezbytné alespoň ve stručnosti uvést poměrně komplikovaný systém právní ochrany před hlukem tak, jak je zakotven v českém právním řádu. V prvé řadě jde o zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Aplikace zákona o ochraně veřejného zdraví navzdory jeho poměrně stručné právní úpravě v několika paragrafech<sup>504</sup> až na výjimku § 31 (viz dále k hlukovým výjimkám) patrně výraznější aplikační problémy nečiní.

<sup>502</sup> World Health Organization. *Night Noise Guidelines for Europe* [online], 2009. Dostupné z: [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/43316/E92845.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf) [cit. 28. 12. 2018].

<sup>503</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí České republiky 2016*, [online], 2017. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/zpravy\\_ostavu\\_zivotního\\_prostředí\\_publicace](https://www.mzp.cz/cz/zpravy_ostavu_zivotního_prostředí_publicace); s. 230–232. [cit. 28. 12. 2018].

<sup>504</sup> Viz především § 30, § 31, § 32a, § 34, a dále § 77, § 84, § 88, § 92g, § 94 odst. 2 a § 99 ZOVZ.

Zcela naopak tomu je s prováděcím (a nutno dodat poměrně technicistním a již značně odborným) *nařízením vlády* o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací původně pod č. 502/2000 Sb., později 148/2006 Sb. a v současnosti č. 272/2011 Sb. O některých institutech upravených nařízením vlády bude pojednáno podrobněji níže.

Podrobnosti pro měření a hodnocení stanoví metodické návody (nejsou právním předpisem), za všechny lze uvést *Metodický návod* pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, ze dne 18. 10. 2017 (ZD18/2017) a dále technické normy (např. ČSN ISO 1996-1:2016 +1996-2:2009).

Ve vztahu k hluku z dopravy je zásadní Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen „*směrnice END*“), jež má za cíl dle jí stanovených priorit definovat společný přístup k prevenci a omezování škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí. V národním právu na jejím základě a zmocnění zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah *strategických hlukových map a akčních plánů* a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě vyhláška o strategickém hlukovém mapování č. 523/2006 (resp. s účinností od 17. 12. 2018 ji nahrazující vyhláška č. 315/2018 Sb., o strategickém hlukovém mapování).

Pro povolovací proces nových staveb pak nelze opominout předpisy *stavební*, především stavební zákon a dále např. vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, a zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.

### **III.1 (Ne)možnost obrany před hlukem z automobilové dopravy**

Navzdory tomu, o jak závažný problém se jedná, jsem přesvědčena, že jednotlivec zasažený nadměrným hlukem ze silniční dopravy se v současné době může reálné a efektivní ochrany svého zdraví domoci jenom obtížně. Z tohoto důvodu bude předmětem kapitoly nastínění jednotlivých soukromoprávních i veřejnoprávních možností obrany před hlukem a vyhodnocení jejich efektivity z hlediska současné právní úpravy i aktuální judikatury. Kapitola nejprve shrne stávající českou právní úpravu týkající se hygienických limitů hluku a nastíní, která lidská práva mohou být v případě nadlimitního hluku dotčena. V další části se bude kapitola věnovat soukromoprávním prostředkům obrany, především sousedské žalobě a náhrady nemajetkové újmy. Následně rozebere veřejnoprávní možnost obrany, přičemž rozebere i aktuální judikaturu ve věci aktivní legitimace k podání žaloby proti tzv. hlukové výjimce.

#### **III.1.1 Současná právní úprava ochrany před hlukem**

Základ právní úpravy maximální přípustné míry hluku, včetně hluku ze silniční dopravy, je v současnosti obsažen v § 30 až 34 ZOVZ a provádějícím nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Z příslušných ustanovení vyplývá, že správce, popřípadě vlastník pozemní komunikace je povinen technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb. V případě provozu na pozemních komunikacích se splnění limitů v chráněném venkovním prostoru stavby (prostoru do vzdálenosti 2 m před částí jejich obvodového pláště) považuje i za splnění této povinnosti v chráněném vnitřním prostoru stavby.

Prováděcí nařízení č. 272/2011 Sb. dále upravuje hygienické limity hluku pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení. Nařízení stanovuje základní hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb, a to na 50 dB v denní době a 40 dB v noční době. Tato hladina hluku je obecně vnímána jako hluk, který by u průměrného jedince neměl

dlouhodobě způsobovat negativní zdravotní následky. Příloha č. 3 nařízení však dále obsahuje tzv. korekce, které umožňují základní hygienický limit dále navyšovat. V případě hluku z dopravy na vyjmenovaných pozemních komunikacích se jedná o korekci + 10 dB v denní i noční době.<sup>505</sup> Pokud se jedná o tzv. *starou hlukovou zátěž*, tedy hluk z dopravy prokazatelně vzniklý před 1. 1. 2001, je korekce stanovena na + 20 dB pro denní i noční dobu. Jenom na základě výše uvedených korekcí je tedy legální, aby byli jednotlivci dlouhodobě vystaveni hluku z dopravy, který v denní době dosahuje až 70 dB a v noční době až 60 dB. Tyto hodnoty již přitom samy o sobě představují hluk, který je schopen způsobit negativní ovlivnění lidského zdraví.

Problémem však je, že se stávající právní úprava u uvedeného limitu 60 až 70 dB nezastavuje, jelikož nařízení č. 272/2011 Sb. obsahuje další postupy, které umožňují akceptovat fakticky ještě vyšší hodnotu hluku. Prvním z takových postupů je například *nejistota měření* (§ 20 odst. 4 nařízení č. 272/2011 Sb.), která se v případě hluku v chráněných venkovních prostorech odčítává, což jde k tíži osob obtěžovaných hlukem. Výsledná hodnota hluku tedy formálně nepřekračuje hygienický limit, pokud je hluk po odečtení nejistoty měření rovný nebo nižší než hygienický limit. Navíc hodnota nejistoty měření není zákonodárcem nikde stanovena, ale má odpovídat „*použité metodě*“, což znamená, že osoba provádějící měření si může vypočítat její hodnotu sama.

Hluk z dopravy na pozemních komunikacích je tedy vůči jiným zdrojům hluku privilegován excesivně vysokým limitem hluku. Přesto všechno se v praxi nedaří ani takto vysoké limity hluku dodržovat. Na tyto situace zákonodárce zareagoval v ustanovení § 31 odst. 1 ZOVZ, které stanoví, že pokud z vážných důvodů nelze hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku provozovat jen na základě časově omezeného povolení (dále také „*hluková výjimka*“) vydaného na žádost této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví, tedy krajskou hygienickou stanicí. KHS hlukovou výjimku vydá, pokud osoba prokáže, že hluk bude omezen na *rozumně*

<sup>505</sup> Tato korekce se použije v případě hluku na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy v území, kde hluk z dopravy na těchto komunikacích je převažující nad hlukem z dopravy na ostatních pozemních komunikacích.

*dosažitelnou míru, čímž se rozumí „poměr mezi náklady na protihluková... opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku.“* Žadatel o hlukovou výjimku musí podle § 31 odst. 2 ZOVZ ve své žádosti kromě naměřených hodnot hluku uvést také například důvod překročení hygienického limitu a přehled provedených a navrhovaných protihlukových opatření a skutečnosti svědčící o omezení hluku nebo vibrací na rozumně dosažitelnou míru.

Právní úprava tedy nad rámec limitu 60 až 70 dB dále umožňuje vydat provozovateli hlukovou výjimku, a to aniž by stanovila maximální hodnotu hluku, která by již byla nepřekročitelná, maximální hodnotu hluku, o kterou lze překročení limitu povolit nebo počet časově omezených povolení, které lze jednomu provozovateli stejného zdroje hluku udělit. Krajská hygienická stanice tedy může povolit další překročení limitů například i o 20 dB, a to i opakovaně, v důsledku čehož dochází k legalizaci dlouhodobě vysokého hluku. J. Dudová v této souvislosti mluví o téměř „bezbřehém“ institutu výjimek z maximálních povolených limitů, který umožňuje provozovateli po právu provozovat i takové zdroje hluku, u kterých je prokazatelné, že s ohledem na možná zdravotní rizika mohou být pro zdraví člověka nebezpečné. Tím zákonodárce v podstatě rezignoval na deklarovaný účel uvedeného zákona, kterým by měla být především ochrana a podpora veřejného zdraví.<sup>506</sup>

Uvedený stav považuji za problematický z několika důvodů. Vysoký hluk z dopravy na pozemních komunikacích totiž nejenom negativně ovlivňuje lidské zdraví, ale také omezuje vlastníky v plnohodnotném užívání svých nemovitostí, například v důsledku nemožnosti větrání, což je problematické hlavně v letních měsících, a také užívání venkovních prostor obydlí (zahrad, teras apod.). Takový stav způsobený dlouhodobým obtěžováním vysokým hlukem byl přitom již v minulosti shledán Evropským soudem pro lidská práva jako porušující právo na respektování soukromého a rodinného života zaručeného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek ESLP ve věci *López Ostra proti Španělsku*,<sup>507</sup> v němž ESLP konstatoval zásah do čl. 8 Úmluvy za situace,

<sup>506</sup> DUDOVÁ, Jana. Několik poznámek k právní vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*, 2012, č. 21, s. 755 a násl.

<sup>507</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 12. 1994, ve věci *López Ostra proti Španělsku*, stížnost č. 16798/90.



kdy stát nebyl schopen efektivně ochránit stěžovatelky proti důsledkům nadlimitního hlukového zatížení. ESLP ve svém rozhodnutí uvedl, že existuje velmi silná kombinace nepřímých důkazů, která umožňuje dospět k závěru, že zdravotní stav stěžovatelky byl zhoršen v důsledku její dlouhodobé expozice akustickému hluku. I pokud by hluk nezpůsobil žádnou měřitelnou újmu na zdraví, činí tato situace stěžovatelku zranitelnější vůči různým nemocem. Kromě toho, nemůže být pochyb o tom, že to negativně ovlivnilo kvalitu jejího života. Proto může závažné znečištění životního prostředí představovat zásah do osobní integrity člověka, aniž by doposud způsobilo přímé poškození zdraví.

Podobně v rozsudku ve věci *Deés proti Maďarsku*<sup>508</sup> ESLP uvedl, že z čl. 8 Úmluvy vyplývá právo jednotlivce na ochranu domova, které zahrnuje i právo na jeho poklidné užívání, přičemž zásah do tohoto práva může představovat i obtěžování hlukem, znečištěním ovzduší, zápachem apod. Z toho vyplývá, že čl. 8 Úmluvy může vyžadovat, aby orgány státu přijaly opatření zajišťující ochranu před takovými zásahy. V daném případě bylo shledáno jako porušení čl. 8 Úmluvy, pokud byl jednotlivec vystaven po dlouhé období nadlimitnímu hluku. V této souvislosti je potřeba zdůraznit, že ESLP v tomto rozsudku konstatoval porušení čl. 8 za situace, kdy byla stěžovatelka vystavena hluku z dopravy 69,0 dB a 67,1 dB v denní době. Česká právní úprava přitom prostřednictvím výše zmiňovaných korekcí a hlukových výjimek umožňuje dlouhodobě legálně dosahovat i vyšších hodnot hluku.

Tato skutečnost samozřejmě vyvolává pochybnosti o ústavní konformitě celé právní úpravy ochrany před hlukem obsažené v zákoně o ochraně veřejného zdraví a nařízení č. 272/2011 Sb., neboť umožňuje vznik takových situací, které byly ESLP označeny jako rozporné s čl. 8 Úmluvy. I z tohoto důvodu byl podán k Ústavnímu soudu skupinou senátorů návrh na zrušení příslušných ustanovení nařízení č. 272/2011 Sb. Ve věci však Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, jímž návrh zamítl jako nedůvodný. Ústavní soud v dané věci vyšel z toho, že česká právní úprava obsahující pevné limity hluku je z komparativního hlediska jedinečná, jelikož jsou i státy, které limity hluku z dopravy ve venkovních prostorech vůbec neznají (např. Spojené království nebo Belgie). Z tohoto důvodu dospěl k závěru,

<sup>508</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 11. 2010, ve věci *Deés proti Maďarsku*, stížnost č. 2345/06.

že nelze tvrdit, že by stát zcela rezignoval na ochranu obyvatel před hlukem, ale že napadená ustanovení nařízení sledují legitimní cíl a prostředky zvolené k jeho dosažení lze považovat za rozumné: „*Je na normotvárci (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.*“<sup>509</sup> Ve vztahu judikatuře ESLP Ústavní soud uvedl, že ESLP posuzuje případné porušení čl. 8 Úmluvy vždy jednotlivě podle okolností dané věci, proto nelze přisvědčit tvrzení o plošném porušení práva na klidné užívání obydlí ustanoveními nařízení.

Předmětem této kapitoly nemůže být, s ohledem na její rozsah, kritika citovaného nálezu Ústavního soudu. Z uvedeného nálezu nicméně vyplývá, že je při posuzování jednotlivých prostředků obrany před hlukem z automobilové dopravy potřeba vycházet z aktuálně účinné právní úpravy, která je dle Ústavního soudu ústavně konformní.

### III.1.2 Soukromoprávní možnosti obrany před hlukem z automobilové dopravy

Jak bylo rozebráno výše, celkový systém veřejnoprávní ochrany před hlukem značným způsobem favorizuje provozovatele zdroje hluku, a to obzvláště v případě hluku z dopravy. Proto logicky vyvstává otázka, zda existují nějaké soukromoprávní prostředky obrany před nepřiměřeným obtěžováním hlukem. M. Bernard ve svém článku z roku 2008 vyjmenovává jednotlivé soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem, mezi něž řadí jednak prevenční žalobu, jednak prostředky následného řešení protiprávního stavu, kterými jsou žaloba na ochranu osobnosti, sousedská žaloba a žaloba na náhradu škody. Autor současně označuje sousedskou žalobu jako zjevně nejpriléhavější typ soukromoprávního soudního prostředku, který lze k ochraně před hlukem využít.<sup>510</sup> Bohužel v mezidobí došlo k judikaturnímu obratu, v důsledku něhož je v současnosti prakticky nemožné domáhat se ochrany

<sup>509</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18.

<sup>510</sup> BERNARD, Michal. Soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem. *Právní rozhledy*, č. 5, s. 167 a násl.

před hlukem vyvolaným provozem na pozemní komunikaci prostřednictvím sousedské žaloby.

Podle § 1013 odst. 1 občanského zákoníku je vlastník nemovitosti povinen zdržet se všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Obdobná úprava byla obsažena i v § 127 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Aktivně legitimován k podání sousedské žaloby je tedy vlastník pozemku, který tvrdí, že je nad míru přiměřenou poměrům obtěžován imisemi, pasivně legitimován bude vždy vlastník sousedního pozemku, který takové imise působí.

V případě hluku z automobilové dopravy je však problematická skutečnost, že podle § 9 ZPozK je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy vždy stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy kraj a vlastníkem místních komunikací obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Rozhodování o úpravě dopravního značení či uzavření provozu na komunikaci však dle § 40 ZPozK vykonávají příslušné silniční správní úřady, což jsou v závislosti od druhu pozemní komunikace obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo dopravy.

Tuto skutečnost poprvé akcentoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 451/11, v němž uvedl, že v důsledku uložení povinnosti zdržet se hluku z pozemní komunikace obecními soudy bylo porušeno právo hlavního města Praha na ochranu majetku zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud konkrétně dospěl k závěru, že soudy neodůvodněně preferovaly ochranu vlastnického práva vedlejších účastníků, jako vlastníků nemovitostí bezprostředně sousedících s pozemní komunikací, čímž zasáhly ústavně nekonformním způsobem do vlastnického práva stěžovatele: *„obec jakožto vlastník místní komunikace je povinna strpět obecné užívání této komunikace bez možnosti regulovat provoz na ní. Takové oprávnění náleží... příslušnému silničnímu správnímu úřadu; s vlastníkem pozemní komunikace je žádost o uzavírku pouze projednána. Je tedy zjevné, že obec, jakkoli je vlastníkem pozemní komunikace, není až na výjimky oprávněna provoz na ní jakkoliv regulovat, a ovlivnit tak negativní důsledky, které provoz na komunikaci způsobuje (mimo jiné též hlukové imise). Vzhledem k tomu, že obec nevynítí a ze zákona nemůže vyvíjet žádnou činnost, kterou lze ovlivnit provoz*

na pozemní komunikaci, je pojmově vyloučeno, aby jí byla uložena povinnost zadržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci.“<sup>511</sup> Tyto závěry byly následně potvrzeny i v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2144/14, který se sice týkal imisí v podobě seizmických účinků vyvolaných provozem vozidel na pozemní komunikaci, avšak jeho závěry lze zobecnit i ve vztahu k obtěžování hlukem. „Vzhledem k tomu, že obec – vlastníke účelové komunikace nemůže v rámci své samostatné působnosti vyvíjet žádnou činnost, kterou by mohla přímo ovlivnit (regulovat) provoz na účelové komunikaci, je logicky vyloučeno, aby jí byla uložena povinnost zadržet se rušení imisemi pocházejícími z provozu na této účelové komunikaci, kterým lze zamezit právě a především regulací (omezením) provozu na ní.“<sup>512</sup>

Po vydání nálezu sp. zn. I. ÚS 451/11 se civilní soudy (především Nejvyšší soud) musely zabývat otázkou, zda závěry uvedené v tomto nálezu zcela brání úspěšnosti sousedské žaloby v případech imisí z dopravy na pozemních komunikacích nebo zda by alespoň v některých případech bylo možné o tomto prostředku obrany uvažovat. Za stěžejní považují především rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3277/2014, v němž Nejvyšší soud ve shodě s Ústavním soudem uvedl, že vlastník komunikace v zásadě nemá možnost ovlivnit provoz na ní, avšak na druhou stranu jako vlastník odpovídá za technický stav komunikace. Z tohoto důvodu Nejvyšší soud dospěl ke kompromisnímu závěru, že: „Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku... odpovídá podle § 1013 odst. 1 o. z. za rušení (imise), které vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však bez dalšího za imise vzniklé jen v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích.“<sup>513</sup> Nejvyšší soud v citovaném rozsudku současně popsál, jakým způsobem by měl civilní soud rozhodující o sousedské žalobě týkající se imisí pocházejících z pozemní komunikace postupovat:

1. Nejprve má zjistit, zda se jedná o rušení přesahující míru přiměřenou poměrům a zda omezuje obvyklé užívání nemovitosti, a to ve srovnání s podobnými nemovitostmi u podobných komunikací. V rámci tohoto posouzení má přihlídnout rovněž k tomu, zda imise přesahují limity stanovené ve veřejnoprávních předpisech, tyto limity jsou však jenom pomocným ukazatelem.

<sup>511</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11.

<sup>512</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2144/14.

<sup>513</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 3. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014.

2. Dále má soud zjistit, zda mají imise alespoň zčásti původ v okolnostech přičitatelných vlastníkovu (technický stavu komunikace, frekvence a kvalita úklidu apod.) a zda jsou tyto okolnosti ovlivnitelné jejími úpravami. Přitom má soud přihlídnout k poměru mezi náklady na protihluková opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové zátěže žalobce.
3. Až v případě kladného zodpovězení uvedených otázek může soud uložit vlastníkovu komunikace, aby se zdržel rušení konkrétními imisemi (např. hlukem), přičemž v odůvodnění rozsudku by měl uvést, jaké závady je třeba za účelem omezení imisí odstranit nebo jaká opatření učinit.

Z uvedeného rozsudku sp. zn. 22 Cdo 3277/2014, který byl následně citován i v dalších rozsudcích Nejvyššího soudu, tedy vyplývá, že možnost osob obtěžovaných nadměrným hlukem z dopravy je velice omezena, neboť tyto osoby se mohou úspěšně domáhat pouze zdržení se imisí vyvolaných špatným stavem komunikace. V naprosté většině případů frekventovaných komunikací (např. dálnic či silnic I. a II. třídy) však bude hluk způsobený z převážné části samotným provozem na této komunikaci, nikoliv jejím technickým stavem. Z tohoto důvodu je tak obrana osob obtěžovaných hlukem z automobilové dopravy prostřednictvím sousedské žaloby velice limitována. Pro úplnost lze uvést, že v případě hluku z dopravy nepřichází v úvahu ani možnost domáhat se náhrady újmy v penězích podle § 1013 odst. 2 občanského zákoníku z důvodu imisí z provozu úředně schváleného závodu nebo podobného zařízení (tzv. privilegované imise). Nejvyšší soud totiž již stihl konstatovat, že v případě imisí vyvolaných provozem na pozemních komunikacích se nejedná o „*provoz závodu nebo jiného podobného zařízení*.“<sup>514</sup>

Z hlediska soukromoprávní obrany před hlukem tedy pro většinu případů zůstává jako jediná možnost nápravy možnost domoci se náhrady nemajetkové újmy za zásah do osobnostních práv nebo případně náhrady škody způsobené na nemovitosti v důsledku imisí z dopravy. Tyto prostředky jako nástroj obrany před hlukem zmiňují také autoři *Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv* z roku 2009, v němž se uvádí, že u zásahu osobnostních práv je třeba prokázat, že hluk pocházející z určitého zdroje je natolik intenzivní,

<sup>514</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 3. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014.

že zasahuje do osobnostních statků člověka (důstojné životní podmínky, soukromí, zdraví), u náhrady škody je třeba prokázat, že došlo ke vzniku škody, přičemž vznik škody byl bezprostředně způsoben protiprávním jednáním žalovaného.<sup>515</sup> Ve shodě s autory publikace však lze konstatovat, že se jedná s ohledem na jejich řídké využívání spíše o doplňkové prostředky obrany. V obou případech se totiž jedná o nástroje, u nichž je velice obtížné prokázat a vyčíslit konkrétní újmu a v praxi mi není znám případ, kdy by byla v České republice taková náhrada přiznána.

### III.1.3 Veřejnoprávní možnosti obrany před hlukem z automobilové dopravy

V předchozí části byly načrtnuty soukromoprávní prostředky obrany před hlukem, přičemž bylo konstatováno, že tento typ obrany před hlukem není příliš efektivní. V následující části proto budou nastíněny aktuální veřejnoprávní prostředky obrany.

Veřejnou správu na úseku ochrany obyvatelstva před hlukem vykonávají podle zákona o ochraně veřejného zdraví především místně příslušné krajské hygienické stanice. Každý jednotlivec, který se cítí být obtěžován hlukem z dopravy, si tedy jednak může od krajské hygienické stanice vyžádat informace o tom, zda bylo provedeno v případě určitého zdroje hluku v poslední době měření a pokud nikoliv, může dát k provedení takového měření podnět. Krajská hygienická stanice může v rámci výkonu státního dozoru na základě § 84 odst. 1 písm. l) a m) ZOVZ rovněž pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady nebo odejmout hlukovou výjimku, nesplňuje-li osoba podmínky, za kterých bylo povolení vydáno, nebo je-li ohroženo veřejné zdraví. Osoby zasažené hlukem z automobilové dopravy tedy mají dle zákona o ochraně veřejného zdraví k dispozici pouze „měkké“ nástroje v podobě různých podnětů, kterými mohou žádat provedení hlukového měření případně zjednání nápravy vůči provozovateli, který překračuje hlukové limity. Ve všech případech však krajská hygienická stanice jedná z moci úřední, takže vynucení takového postupu je ze strany dotčených osob obtížné.

<sup>515</sup> MOTEJL, Otakar. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práva. Hluková zátěž*. Kancelář veřejného ochránce práva, 2009, s. 34.

V praxi však dle mého názoru není problémem ani tak to, že by byly krajské hygienické stanice nečinné, naopak v případech významných zdrojů hluku často provádějí pravidelná hluková měření. Problémem však je to, že pokud se zjistí překročení hlukových limitů, tak provozovatel (v daném případě vlastník pozemní komunikace) jednoduše požádá o vydání hlukové výjimky, kterou mu krajská hygienická stanice zpravidla vydá, a to i opakovaně. Problematické je rovněž to, že podle § 94 odst. 2 ZOVZ je účastníkem řízení o vydání hlukové výjimky pouze žadatel. Osoby zasažené hlukem tedy se tedy tohoto řízení nemohou účastnit a nemají přímý vliv na průběh a výsledek daného řízení. V této souvislosti lze podotknout, že již v roce 2012 byla Česká republika za vyloučení dotčené veřejnosti z rozhodování v této oblasti kritizována Výborem pro kontrolu dodržování Aarhuské Úmluvy (*Aarhus Convention Compliance Committee*), který tuto právní úpravu shledal jako v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.<sup>516</sup> Od té doby nicméně k žádné změně ohledně účastenství v řízení o hlukové výjimce nedošlo.

Naději v tomto směru však otevírá nedávný precedenční rozsudek Krajského soudu v Brně,<sup>517</sup> který se týkal obtěžování hlukem z provozu na silnici II. třídy. Jelikož se dle mého názoru jedná o průlomový rozsudek ve věci ochrany před nadlimitním hlukem z dopravy, zaslouží si podle mě podrobnější rozbor.

Tento rozsudek považuji za precedenční hned v několika ohledech. Předně krajský soud přiznal aktivní legitimaci osobě obtěžované nadlimitním hlukem z dopravy (vlastník nemovitosti nacházející se v těsné blízkosti silnice) k podání žaloby proti hlukové výjimce, která umožnila legální překračování hlukových limitů: „*Za situace, kdy bylo v lokalitě žalobce povoleno překračování zákonných hlukových limitů, již samotná tato skutečnost představuje dotčení veřejných subjektivních práv a není nutné trvat na doložení či prokázání toho, jakým konkrétním způsobem k tomuto dotčení dochází.*“<sup>518</sup>

Žalobce s ohledem na právní úpravu obsaženou v zákoně o ochraně veřejného zdraví nemohl být účastníkem správního řízení, a tedy proti hlukové výjimce ani nemohl podat odvolání. To však dle krajského soudu nevylučuje,

<sup>516</sup> Stanovisko Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské Úmluvy ze dne 29. 6. 2012, č. ACCC/C/2010/50. Dostupné z: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>

<sup>517</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016-171.

<sup>518</sup> Ibid.

aby byl žalobce osobou oprávněnou podat proti této hlukové výjimce správní žalobu, neboť se jedná o osobu zkrácenou správním rozhodnutím na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Krajský soud zde vyšel ze staršího rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci aktivní legitimace v případě žaloby proti rozhodnutím dle atomového zákona, který rovněž stanovuje, že účastníkem řízení je pouze žadatel.<sup>519</sup> V důsledku tohoto závěru se tedy podle mého názoru otevírá možnost osob obtěžovaných nadměrným hlukem, aby se proti hlukovým výjimkám bránili cestou správní žaloby.

Rozsudek Krajského soudu v Brně je však podle mého názoru precedenční nejenom z hlediska aktivní legitimace, ale i z hlediska merita věci. V daném případě se jednalo o situaci, kdy se rodinný dům žalobce nacházel v těsné blízkosti u silnice II. třídy. Již řadu let překračoval v důsledku provozu na této komunikaci hluk limity stanovené nařízením vlády, přičemž poslední měření v roce 2015 potvrdilo hluk přibližně 73,3 dB přes den a až 66,3 dB v noci. Podobné hodnoty hluku přitom byly naměřeny již v roce 2005, jednalo se tedy o dlouhodobé obtěžování hlukem, které se nelepšilo, naopak se postupem času zhoršovalo. Na tuto situaci správce komunikace reagoval tím, že vždy požádal o hlukovou výjimku na dobu pěti let, aniž by po této době došlo ke snížení hluku na úroveň hygienických limitů. Předmětná žaloba směřovala již proti třetí takové výjimce v pořadí. Touto výjimkou povolila krajská hygienická stanice překračování hlukových limitů o dalších pět let s tím, že v těch úsecích silnice, na kterých na kterých se dle jejího názoru použila korekce pro starou hlukovou zátěž (tedy limit 70 dB v denní a 60 dB v noční době), povolila překračování o dalších 3–5 dB v denní době a 3–7 dB v noční době. V úsecích, na kterých nebylo možné uplatnit korekci pro starou hlukovou zátěž, protože na nich v mezidobí došlo k prokazatelnému nárůstu hluku (a uplatnil se na nich limit 60 dB v denní době a 50 dB v noční době), dokonce krajská hygienická stanice povolila překračování limitů až o 9 dB v denní a 13 dB v noční době. Takový postup byl přitom z formálního hlediska zcela v souladu s ZOVZ a nařízením vlády, neboť tyto právní předpisy nestanovují maximální počet výjimek nebo maximální hodnotu, o kterou by bylo možné povolit překračování hlukových limitů.

<sup>519</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015-42.



Krajský soud ve svém rozsudku především v obecné rovině konstatoval, že současnou právní úpravu nepovažuje samu o sobě za protiústavní, avšak že se dle jeho názoru musí interpretovat a aplikovat „*v souladu se smyslem a účelem právní úpravy ochrany proti hluku, kterým v žádném případě není udržování trvalého zdraví škodlivého stavu.*“ Současně uvedl, že nepřetržitě a neomezené řetězení hlukových výjimek by se přičilo účelu tohoto institutu a navržená protihluková opatření se nemají stát pouhou formální a prázdnou proklamací, pokud nejsou reálná, případně efektivně vynutitelná. I když se tedy v případě řízení o hlukové výjimce jedná o návrhové řízení, nesmí krajská hygienická stanice rezignovat na svou povinnost jako orgánu ochrany veřejného zdraví, jelikož smyslem hlukových výjimek má být zajištění postupného směřování k žádoucímu stavu, tedy k dodržování hygienických limitů hluku.

Ve vztahu k hluku z automobilové dopravy pak krajský soud konstatoval, že skutečnost, že se jedná o významnou pozemní komunikaci, „*nemůže fungovat jako generální pardon, který bude automaticky kvalifikován jako „vážný důvod“ ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví bez ohledu na konkurující veřejný zájem na ochraně zdraví obyvatel.*“<sup>520</sup> V této souvislosti zdůraznil, že právní úprava již dostatečně privileguje hluk z pozemních komunikací, jelikož čím větší dopravní význam daná pozemní komunikace má, tím vyšší korekce se uplatní ve vztahu k hygienickým limitům hluku.

V konkrétním případě pak krajský soud konstatoval, že krajská hygienická stanice rozhodla na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a v rozporu s veřejným zájmem, pročež rozhodnutí o hlukové výjimce zrušil jako nezákonné. Krajský soud jako hlavní důvody uvedl to, že k překračování hlukových limitů dochází dlouhodobě, aniž by kompetentní orgány přijaly opatření, která by vedla ke zlepšení situace, naopak má situace opačný vývojový trend, než k jakému by měl institut hlukové výjimky směřovat. Z toho vyplývá, že opatření navrhována v žádosti o vydání hlukové výjimky byla správcem komunikace formulována pouze formálně a nikoliv s ohledem na jejich reálnost či skutečnou efektivitu. Stejně tak dosavadní rozhodovací činnost krajské hygienické stanice nasvědčovala tomu, že rozhodování

<sup>520</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016-171.

o hlukových výjimkách „představuje pouze formalizované oddalování sankčního řízení bez dostatečného vnímání dotčení veřejného zájmu na ochraně zdraví osob.“<sup>521</sup>

Výše uvedené závěry krajského soudu jsou podle mého názoru velice progresivní a v souladu se smyslem a účelem právní úpravy ochrany před hlukem, kterým by měla být primárně ochrana veřejného zdraví dotčených osob, nikoliv dlouhodobá legalizace nezákonného stavu. Analyzovaný rozsudek krajského soudu je v současnosti předmětem přezkumu před Nejvyšším správním soudem v souvislosti s podanou kasační stížností. V současnosti tedy nelze předvídat, zda budou závěry krajského soudu Nejvyšším správním soudem potvrzeny. V případě, že tomu tak bude, se však podle mého názoru otevírá nová možnost obrany práv osob obtěžovaných hlukem z automobilové dopravy, a to prostřednictvím správní žaloby proti hlukové výjimce.

#### III.1.4 Dílčí závěry

Hluk z dopravy na pozemních komunikacích patří k nejvýznamnějším zdrojům hluku, které negativně ovlivňují veřejné zdraví. Přesto je však podle mého názoru ochrana jednotlivců zasažených nadlimitním hlukem ze silniční dopravy v praxi velice obtížná.

Jak bylo podrobněji rozebráno výše, prvotní příčinou tohoto problému je především samotná právní úprava obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví a prováděcím nařízení vlády, která hluk ze silniční dopravy významně privilejuje, v důsledku čeho umožňuje dlouhodobé obtěžování velmi vysokými hodnotami hluku. V této souvislosti lze zmínit především systém tzv. korekcí, které mohou zvyšovat hygienický limit hluku z dopravy až o 20 dB a nejistoty měření, které se od naměřené hodnoty odečítají, a tedy jdou k tíži osob obtěžovaných hlukem.

Pokud se i přesto nepovede hygienické limity hluku dodržet, může vlastník komunikace požádat o hlukovou výjimku, která mu umožní další překračování již tak vysokých hlukových limitů. Právní úprava přitom nelimituje maximální počet výjimek či maximální hodnotu, o kterou by bylo možné překročení limitů povolit. Současná právní úprava proto dle mého názoru

<sup>521</sup> Ibid.

vyvolává pochybnosti o své ústavnosti, jelikož umožňuje legálně působit takové hodnoty hluku, jaké již byly v jiných případech shledány ESLP jako porušující právo na respektování soukromého a rodinného života zaručeného čl. 8 Úmluvy.

Z hlediska ochrany práv dotčených osob lze obecně uvažovat o soukromoprávních a veřejnoprávních prostředcích obrany. Využití sousedské žaloby, jejímž prostřednictvím se lze v obecné rovině domáhat zdržení se nepřiměřeného obtěžování hlukem, je však, v důsledku aktuální judikatury, v případě hluku z dopravy na pozemních komunikacích značně omezeno. Jak bylo podrobněji rozebráno, dotčené osoby se totiž mohou úspěšně domáhat pouze zdržení se emisí vyvolaných špatným technickým stavem komunikace, nikoliv emisí způsobených samotným provozem na ní. Z hlediska soukromoprávních prostředků tedy bude ve většině případů možné uvažovat pouze o možnosti náhrady nemajetkové újmy za zásah do osobnostních práv nebo náhrady škody způsobené na nemovitosti v důsledku emisí z dopravy. V obou případech se nicméně jedná o nástroje, které doposud v praxi nebyly úspěšně využity.

Z hlediska veřejnoprávních prostředků obrany mohou dotčené osoby především využít různých podnětů k výkonu dozoru nad provozovateli překračujícími hlukové limity ze strany krajských hygienických stanic. Jelikož krajská hygienická stanice však v těchto případech jedná z moci úřední, je vynucení určitého postupu ze strany dotčených osob poměrně obtížné. Dotčené osoby se rovněž nemohou účastnit řízení o hlukové výjimce, neboť dle zákona o ochraně veřejného zdraví je účastníkem tohoto řízení pouze žadatel. S ohledem na aktuální rozsudek Krajského soudu v Brně, který byl podrobněji rozebrán, však lze uvažovat o podání správní žaloby proti vydané hlukové výjimce, která by tak do budoucna mohla představovat účinný prostředek nápravy.

### **III.2 Problematické aspekty ochrany před hlukem z automobilové dopravy pohledem veřejného ochránce práv**

Úvodem budiž řečeno, že v aktuální činnosti v oblasti obtěžování hlukem agenda stížností na hluk z dopravy nepřevažuje nad ostatními stížnostmi v ostatních oblastech, kterými jsou stížnosti na hluk z průmyslových zdrojů, hostinských provozoven typu kluby, diskotéky, restaurace, bary, herny, vč. restauračních předzahrádek, na veřejné produkce hudby a na sousedský hluk (hluk ze sousední nemovitosti/bytu, hlasové projevy osob a zvuky zvířat), resp. na hluk z volnočasových aktivit (hluk ze střelnic, sportovišť a hřišť, včetně dětských).

I přesto se jedná o případy často velmi komplexní a složité. Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) se problematikou obtěžujícího dopravního hluku zabývá dlouhodobě, přičemž již v souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2006<sup>522</sup> apeloval na přijetí právní úpravy, která by komplexně řešila problematiku hodnocení a regulace hluku ve venkovním prostředí. V témže roce na základě šetření konkrétních stížností konstatoval, že se v činnosti orgánů ochrany veřejného zdraví vyskytují průtahy při pořizování a zveřejňování strategických hlukových map, které měly v souladu s evropskou legislativou obsahovat informace o zatížení hlukem ve vybraných lokalitách.

V souhrnné zprávě za rok 2007 ochránce se zabýval argumentací některých samospráv, že je zapotřebí nejprve dokončit naplánovanou dopravní infrastrukturu, a teprve poté lze uvažovat o určitých formách regulace automobilové dopravy. Ochránce k tomu doplnil, že takovou argumentaci vnímá jako zcela nesprávnou. Ve vyspělých státech je obecně přijímána potřeba automobilovou dopravu určitým způsobem aktivně regulovat. Za tím účelem pak má být uplatňována řada opatření, počínaje povolováním nových objektů jen tehdy, pokud jsou dosažitelné veřejnou dopravou (tedy např. stanovení povinnosti, aby se investoři podíleli na investicích do veřejné hromadné dopravy), přes cílené omezování parkovacích míst (přerozdělení uličního prostoru ve prospěch chodců a cyklistů, přehodnocení výstavby

<sup>522</sup> Všechny zprávy o činnosti jsou dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

hromadných garáží v dopravně zatížených lokalitách), regulaci vjezdu do center měst až po uplatňování režimu pomalé jízdy v obytných čtvrtích atd.

V souhrnné zprávě za rok 2008 ochránce zopakoval, že již několik let poukazuje na nekoncepční přístup resortu dopravy k investicím do silniční infrastruktury, čehož důsledkem je, že nejsou prioritně řešena problematická místa silniční sítě (zejména úseky s nejvyššími zátěžemi), nedochází ke koordinaci dopravních staveb (dopravní zátěž je přenášena jinam) nebo jsou upřednostňována drahá a hůře projednatelná řešení (stavby se protahují a prodražují). Vedle toho zaznamenal stále častější stížnosti občanů na hluk, zvýšené koncentrace škodlivin či otřesy způsobené přetížením komunikací kamionovou dopravou. Apeloval na důležitost pozice veřejné správy při regulaci těchto aktivit a usměrnění dopravní zátěže v území do přijatelných mezí (daných například platnými limity hlukové zátěže), a to s využitím dostupných stavebních, technických či organizačních opatření. Z tohoto důvodu přistoupil ochránce k doporučení na aktualizaci Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013. V souvislosti s narůstající hlukovou zátěží také ochránce upozorňoval na to, že úřady územního plánování by měly při pořizování územně plánovací dokumentace vycházet ze zpracovaných hlukových map (pořizuje je Ministerstvo zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví pro hlavní pozemní komunikace, železniční tratě, letiště a pro hlavní aglomerace). Podle ochránce takto shromážděné informace měly být při územním plánování zohledňovány.

V souhrnné zprávě za rok 2010 ochránce upozornil mj. na to, že považuje za nezbytné, aby Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice důsledně dohlížely na plnění povinností vyplývajících z rozhodnutí o hlukových výjimkách vydaných k provozu komunikací překračujících povolené hlukové limity a současně využívaly všech v úvahu přicházejících nástrojů, jimiž mohou vlastníka komunikace přimět k realizaci protihlukových opatření. Zdůraznil dále, že i když nelze odhlédnout od rozpočtových možností vlastníků komunikací (stát v případě dálnic a silnic I. tříd, kraje v případě silnic II. a III. tříd), není současně možné připustit, aby realizace přiměřených protihlukových opatření, jimiž lze omezit hlučnost alespoň na rozumně dosažitelnou míru, byla opakovaně odkládána s odkazem na nedostatek finančních možností státu či kraje (omezený rozpočet, jiné

rozpočtové priority). Kritizoval také praxi opomíjení ukládání pokut orgány ochrany veřejného zdraví správcům komunikací za jimi neprovedená protihluková opatření s poukazem na jejich argumentaci k nedostatku financí právě na protihluková opatření.

Nelze pochopitelně opominout ani důležitou úlohu ochránce jako připomínkového místa k návrhům právních předpisů týkajících se ochrany před hlukem a jejich novelizací, kdy v případě, že nazná-li nezbytnost zásahu, aktivně uplatňuje své připomínky (zejména k novelám zákona o ochraně veřejného zdraví a prováděcího nařízení vlády, jakož i k věcnému záměru zákona o hluku v roce 2012).

### III.2.1 Hygienický limit a jeho hodnota

§ 30 odst. 3 ZOVZ definuje prostory, které jsou před hlukem chráněny. Jde o chráněný venkovní prostor (nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť), chráněný venkovní prostor staveb (prostor do vzdálenosti 2 metrů před obvodovým pláštěm, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do vnitřních prostor budov) a chráněný vnitřní prostor staveb (pobytové místnosti ve stavbách pro vzdělávání, zdravotní a sociální účely a obytné místnosti ve všech stavbách). Zároveň se z hlediska účinku na zdraví rozlišuje doba *dení* (6:00–22:00 hodin) a *noční* (22:00–6:00 hodin).

Dle § 11 odst. 1 nařízení č. 272/2011 Sb. činí obecný hygienický limit v chráněném *vnitřním* prostoru stavby 40/30 dB. Pro hluk ze silnic I. a II. třídy a dálnic (tam kde je tento hluk převažující) se v chráněném vnitřním prostoru stavby uplatní korekce k základnímu limitu + 5 dB (tedy 45/35 dB den/noc, neplatí nicméně pro stavby kolaudované po 31. 12. 2005, kde se uplatní obecný limit).<sup>523</sup>

Na vnitřní obytný prostor staveb, kde lidé očekávají nejvyšší míru ochrany před vnějším hlukem (obytné místnosti včetně ložnic apod.), se v případě hluku z dopravy u „dopravně významných“ komunikací uplatní limit 45 dB / 35 dB (den/noc) a 40 dB / 30 dB (den/noc) u ostatních silnic.

<sup>523</sup> Příloha č. 2 nařízení č. 272/2011 Sb.

Vzhledem k ochraně chráněných vnitřních prostor lze tedy vyslovit závěr, že platné tuzemské právo garantuje poměrně vysoký standard ochrany před hlukem, požadovaný ostatně i aktuálními doporučeními WHO<sup>524</sup>, a to i ve srovnání s jinými zeměmi.

V chráněném *venkovním prostoru* (včetně chráněného venkovního prostoru *stavby*) platí podle § 12 odst. 1 a odst. 3 nařízení č. 272/2011 Sb. obecný limit 50/40 dB (den /noc). U hluku ze silnic I. a II. třídy a dálnic (tam kde je tento hluk převažující) se připočte + 10 dB (tedy 60/50 dB den/noc).<sup>525</sup> V případech, že jde o tzv. „starou hlukovou zátěž“, lze obecný limit korigovat dokonce až o +20 dB, tedy až na hodnotu 70 dB (tedy 70 dB/60 dB, den/noc).<sup>526</sup>

Pokud jde o chráněné venkovní prostory a chráněné venkovní prostory staveb, u části stěžovatelů především z laické veřejnosti převládá názor, že hygienické limity pro dopravu (mj. silniční) jsou vzhledem k četným korekcím dle toho kterého zdroje dopravního hluku stanoveny jako bezdůvodně velkorysé. S výhradou námitek k jistě problematickému institutu staré hlukové zátěže, který je popsán dále, mám za to, že uvedený názor není zcela nenapadnutelný.

Tuzemská ochrana před hlukem je založena nejen pro chráněné vnitřní prostory, ale i pro chráněné venkovní prostory na závazných pevných hlukových limitech. České právo se v tomto ohledu vydalo atypickou cestou, neboť jinde v Evropě je pro chráněné venkovní prostory běžné spíše stanovení směrných cílových hodnot (některé země jako Spojené království nebo Belgie limity hluku z dopravy ve venkovních prostorech nestanovily dokonce vůbec).<sup>527</sup>

Ve vztahu k chráněným venkovním prostorům je zároveň potřeba zdůraznit, že míra zdravotního rizika expozice hluku v mimopracovním prostředí je vyjádřena vztahem mezi celoživotní expozicí hlukem s důrazem

<sup>524</sup> Environmental Noise Guidelines for the European Region. *World Health Organization, Regional Office for Europe* [online]. 2018 [cit. 26. 1. 2019]. ISBN 978-92-890-5356-3. Dostupné z: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf)

<sup>525</sup> Příloha č. 3 část A, tabulka č. 1 nařízení č. 272/2011 Sb.

<sup>526</sup> *Ibid.*

<sup>527</sup> Hluková legislativa – přehled přístupů rozhodujících zemí EU. *Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě, Národní referenční laboratoř pro komunální hluk* [online]. 2009 [cit. 27. 1. 2019]. Dostupné z: [http://hluk.nrl.cz/Content/files/novinky/Hlukova\\_legislativa\\_zemi\\_EU-zavery.pdf](http://hluk.nrl.cz/Content/files/novinky/Hlukova_legislativa_zemi_EU-zavery.pdf)

na expozici v chráněných *vnitřních* prostorech staveb v noční době. Za „celoživotní“ expozici hluku z dopravy je přitom obecně považována doba minimálně 10 až 15 let.<sup>528</sup> Možný negativní dopad na lidské zdraví je tak vědecky prokázán pouze u dlouhodobého vystavení nadměrnému hluku (viz uvedený aktuální materiál WHO).

Hygienické limity navíc nejsou obecně čistě vědeckou záležitostí. Kritické limity škodlivých faktorů životního prostředí, včetně hluku, nemohou být odvozeny pouze na základě výsledků empirických věd. Jsou předmětem sociopolitických nastavení, která závisejí na systému priorit zastoupených zájmových skupin. Limitní hodnoty jsou tedy politickým normativním aktem, který je výsledkem komplexních úvah o společenských rizicích, výnosech a nákladech. V tomto procesu se musí nalézt obecné standardy společensky akceptovatelných rizik, které se mohou měnit podle úvah ohledně obecně pojatých nákladů a výnosů (cost-benefit). Rozhodování o limitu v rámci politického normativního procesu tak jen zčásti vychází z vědeckých podkladů (jakými jsou například doporučení WHO), ale bere v úvahu i ekonomická omezení a sladění konkurujících si zájmů ve společnosti. Hygienický limit hluku v mimopracovním prostředí je tedy určitým kompromisem a jeho překročení neznamená automaticky akutní poškození zdraví. Imisní limit hluku lze proto považovat za mez přijatelného rizika, nikoliv za bezpečný (nepřekročitelný) práh<sup>529</sup>.

Výhrady části veřejnosti k právnímu zakotvení určitého výsadního postavení pozemní silniční (a nejen jí) dopravy v podobě mírnějších hlukových limitů jako do jisté míry „privilegovaného“ zdroje hluku jsou tedy sice pochopitelné, domnívám se však, že – až na výjimku staré hlukové zátěže – nedostatečně reflektují skutečnost, že současná společnost pozdně konzumní doby se pro zajištění osobního komfortu bez vytváření určité hlukové zátěže obejít nedokáže (kladu zde řečnickou otázku, kolik procent obyvatelstva se v rámci požadavku na zvýšení akustického komfortu např. dobrovolně vzdá vlastního vozidla či dostupnosti toho kterého zboží?).

<sup>528</sup> Odborné doporučení pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí. Verze 1.0. *Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě, Národní referenční laboratoř pro komunální hluk* [online]. Ústí nad Orlicí, 2018. Dostupné z: <http://hluk.nrl.cz/Content/files/Metodicke-navody/odkom-nrl2018-v1-0.pdf>

<sup>529</sup> Ibid.



Určité korekce k právně vymahatelnému limitu pro hluk z dopravy v chráněných vnějších prostorech (ve smyslu § 12 odst. 3 a související přílohy č. 3 nařízení č. 272/2011 Sb.) tak jsou nezbytné a vzhledem ke stávajícímu poměrně ojedinělému systému hlukové ochrany v podmínkách ČR jsou spíše odrazem skutečného stavu věcí než svévolí státu. Platí samozřejmě, že stanovení limitů hlukových emisí je činností vysoce odbornou a mělo by být opřeno jednak o širokou společenskou diskuzi, jednak o nejnovější poznatky z oblasti zdravotnictví, fyziky, dopravy a stavebnictví, ale i sociologie a dalších vědních oborů.

### III.2.2 Hlukové výjimky

Zákon o ochraně veřejného zdraví pamatuje i na případy, kdy hluk z provozu určitého zdroje překračuje hygienické limity, a přitom ho není možné technickými prostředky již omezit nebo by takové omezení vyžadovalo neúměrné množství vynaložených prostředků. Za těchto okolností má orgán ochrany veřejného zdraví buď možnost nařídit z moci úřední pozastavení provozu takového zdroje hluku až do doby zjednáání nápravy, nebo udělit na základě podané žádosti časově omezené povolení k jeho provozu (dále jen „ČOP“ nebo „hluková výjimka“).

§ 31 odst. 1 ZOVZ stanoví, že pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku (...) nelze z *vážných důvodů* hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku (...) provozovat jen na základě povolení vydaného na žádost této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk bude omezen na *rozumně dosažitelnou míru*. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové zátěže fyzických osob stanovený i *s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku*.

Žádost musí kromě obecných náležitostí obsahovat popis zdroje hluku, změřené hodnoty hluku (v referenčních kontrolních bodech, popřípadě v těchto bodech vypočtené hodnoty hluku v chráněných prostorech), odhad počtu fyzických osob vystavených nadlimitnímu hluku, důvod překročení hygienického limitu, návrh nadlimitní hodnoty hluku a doby trvání povolení, přehled provedených a navrhovaných protihlukových opatření, rámcový

harmonogram jejich provedení, odhad jejich účinnosti a skutečnosti svědčící o omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru (§ 31 odst. 2 ZOVZ).

Z podstaty neurčitých právních pojmů je zřejmé, že jedna z hlavních výhrad dotčené veřejnosti se týká posuzování žádosti o vydání ČOP právě ve vztahu ke správnému vyhodnocení „rozumně dosažitelné míry“.

Ve správní praxi totiž dříve nebylo ojedinělé (a je otázka, do jaké míry je tomu dnes), že ČOP bylo vydáno bez uvedení vážného důvodu, resp. pouze s prostým odůvodněním, že „vážným důvodem“ pro žádost o ČOP je sama skutečnost překročení limitu.

Zároveň je v odborné literatuře jako přinejmenším problematická diskutována<sup>530</sup> ta část ustanovení § 30 odst. 1 ZOVZ, odkazující na odhad počtu exponovaných osob jakožto kritérium pro posouzení žádosti o ČOP. Výhrada možné protiústavnosti (diskriminační povaha) této dikce *zákona staví na argumentaci, že* ochrana zdraví jednotlivce z pohledu zákona o ochraně veřejného zdraví (ochrana skupin obyvatelstva) je výrazně užší než ochrana zdraví jednotlivce z pohledu čl. 6 Listiny základních práv a svobod, které je spolu s právem na život chráněno jako právo absolutní, tedy zaručené všem a bez rozdílu.

Budiž řečeno, že Národní referenční laboratoř pro hluk při Zdravotním ústavu v Ostravě v minulosti zpracovala návrh metodiky ke stanovení rozumně dosažitelné míry protihlukových opatření, byť v praxi dle mých informací není (dlužno říci ke škodě věci) příliš používána<sup>531</sup>. Jakkoli šlo o první návrh metodiky, který by bylo nutné podrobit odborné opONENTUŘE a aplikaci vyzkoušet na mnoha praktických příkladech, šlo vzhledem ke stanovenému cíli (vyjasnit případné aplikační rozpory) o krok správným směrem.

Ještě více kontroverzní a dlouhodobě ochráncem kritizovaný je procesní režim vydání ČOP. Účastníkem řízení dle § 31 odst. 1 je v souladu s § 94 odst. 2 ZOVZ pouze navrhovatel, tj. provozovatel zdroje. Je potřeba

<sup>530</sup> Srov. BERNARD, Michal, Pavel DOUCHA a Robert PLACHÝ. Analýza hlukových výjimek. Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák.č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. *eps.cz* [online]. [cit. 23. 1. 2019]. Dostupné z: [http://hluk.eps.cz/files/Analýza-hlukovych-vyjimek\\_EPS.pdf](http://hluk.eps.cz/files/Analýza-hlukovych-vyjimek_EPS.pdf)

<sup>531</sup> HELLMUTH, T., D. POTUŽNÍKOVÁ a kol. Návrh metodiky „Stanovení rozumně dosažitelné míry protihlukových opatření“. *Hygiena*, 2014, roč. 59, č. 1, s. 27–31.

zdůraznit, že vyloučení dotčené veřejnosti v tomto řízení je vzhledem k principům zavedeným Aarhuskou úmluvou<sup>532</sup> jen těžko obhajitelné.

Skutečnost, že zákon o ochraně veřejného zdraví preferuje ochranu práv jedné skupiny vlastníků (provozovatelů zdrojů hluku) před právy ostatních vlastníků nemovitostí provozem zdroje hluku dotčených, aniž by se tito mohli k záměru a povolovacímu procesu zdroje hluku vyjádřit a případně bránit, ochránce opakovaně kritizoval ve všech připomínkových řízeních k novelizacím zákona o ochraně veřejného zdraví.

Účast veřejnosti přitom napomáhá rozšiřovat znalostní základnu osob s rozhodovací pravomocí, čímž zvyšuje kvalitu rozhodování, redukuje konflikty v pozdějším stadiu procesu rozhodování tím, že vyvíjí tlak na interakci, vzájemnou spolupráci a porozumění účastníků v raných fázích procesu, zvyšuje transparentnost a tím vede k lepšímu vnímání spolupráce na úrovni obcí i státu a vede k posílení role občanské společnosti.<sup>533</sup>

Satisfakcí budiž, že aktuálně přinejmenším v jednom případě správní soud vyhověl žalobě, v níž se „neúčastník“ řízení ve věci vydání hlukové výjimky domáhal (mj.) aktivní procesní legitimace k podání správní žaloby ve věci<sup>534</sup> (rozbor rozsudku viz kapitola III.1).

Poznatky ochránce k povolování hlukových výjimek jsou následující. KHS v procesu vydání ČOP nejčastěji chybovaly tím, že nepožadovaly důsledně realistický a důkazy podložený odhad časového omezení v případě dočasných hlukových situací. *Komentář: ČOP neslouží ke legalizaci trvalé hlukové zátěže, ale pouze dočasného (přechodného) nevyhovujícího stavu. Úlohou KHS je přimět provozovatele ke co nejrychlejšímu snížení hluchnosti (pokud možno pod stanovený limit), a to ještě před skončením platnosti vydaného ČOP.*

- v podmínkách povolení akceptovaly realizaci pouze těch opatření, která žadatel sám navrhl. *Komentář: KHS konkrétní protihluková opatření sice nenavrhuje, její role ve správním řízení o vydání ČOP ale nemůže být pasivní.*

<sup>532</sup> Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

<sup>533</sup> Srov. MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2018, 236 s.

<sup>534</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016-171, je napaden kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.

- nekontrolovaly průběžně postup a kvalitu provedených protihlukových opatření. *Komentář: KHS průběžně kontroluje plnění stanovených podmínek již vydaného ČOP vyžádáním zpráv od provozovatele zdroje, a to v dostatečném předstihu před skončením platnosti ČOP.*
- nevyužívaly možnost odejmout ČOP při nesplnění protihlukových opatření dle podmínek ČOP a ve stanoveném termínu, případně ČOP opakovaně prodlužovaly. *Komentář: KHS může ČOP odejmout v případě, že provozovatel stanovené podmínky ČOP neplní nebo je-li ohroženo veřejné zdraví<sup>535</sup>. V případě ohrožení veřejného zdraví žádost o vydání další ČOP zamítne.*

Ochránce bere v potaz, že v případech hlukových zátěží z dopravy jde o mimořádně složitou, náročnou a mj. i finančně nákladnou problematiku, kde navíc dochází ke kolizi zájmů na úseku ochrany veřejného zdraví a potřeby zajištění dopravní obslužnosti v konkrétní lokalitě, resp. v právní rovině k ohrožení veřejných zájmů vtělených do základních lidských práv dle Listiny (kolizi práva na ochranu zdraví, potažmo práva na příznivé životní prostředí, s právem na ochranu majetku).

I přestože ochránce neodhlíží od skutečnosti, že existují výjimky, kdy konkrétní okolnosti případu a místní podmínky neumožňují přijmout žádné z poměrně omezené škály protihlukových opatření, v obecné rovině i vzhledem k platné právní úpravě na úseku ochrany veřejného zdraví, odmítá především častý argument správců komunikací, že ta či ona kauza je neřešitelná vzhledem k nedostatečnému zajištění financování. Je na orgánech ochrany veřejného zdraví, aby v rámci svých zákonných kompetencí na správce, resp. vlastníky, komunikací vyvinuly příslušný tlak s cílem přimět je k zajištění adekvátního financování protihlukových opatření stanovením priorit v rámci příslušných rozpočtů.

Časově omezené povolení k provozu zdroje nadlimitního hluku je z pohledu veřejného ochránce práv velmi kontroverzní zákonný nástroj a je třeba jej užívat uvážlivě tak, aby vydávání hlukových výjimek bezdůvodně neupřednostňovalo zájem a potřeby vlastníků (a správců) silnic nad zdraví lidí, kteří jsou hluku ze silnic vystaveni<sup>536</sup>.

<sup>535</sup> § 84 odst. 1 písm. l) ZOVZ.

<sup>536</sup> MOTEJL, Otakar a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009.

### III.2.3 Stará hluková zátěž

Tzv. stará hluková zátěž je patrně nejproblematičtější institutem nařízení vlády (dále i „SHZ“). Byla zavedena v roce 2000 (dřívějším) nařízením vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, původně jako analogie jiných starých ekologických zátěží v životním prostředí. Původním cílem bylo na přechodnou dočasnou dobu a za stanovených podmínek právně ošetřit (zlegalizovat) nadlimitní hlučnost, která vznikla historicky a na jejíž řešení v době bezprostředně po přijetí zákona o ochraně veřejného zdraví a výše uvedeného nařízení vlády č. 502/2000 nebyly dostatečné technické možnosti a finanční prostředky. Nejvyšší hodnota tolerovatelné SHZ měla být postupně v pětiletých cyklech snižována až na podlimitní stav. Tento předpoklad se však nenaplnil, neboť intenzita pozemní dopravy zejména po vstupu ČR do EU výrazně stoupla a tím následně i hlučnost v okolí řady pozemních komunikací, a to zejména v obcích<sup>537</sup>.

V současnosti je stará hluková zátěž definována v § 2 písm. n) nařízení č. 272/2011 Sb. Specifické limity (korekce) jsou stanoveny v § 12 odst. 4, 5 a 6 nařízení vlády spolu s tabulkou č. 1 části A přílohy č. 3. Uvedená ustanovení upravují podmínky, za kterých je možné přiznat korekci +20 dB k základnímu limitu 50 dB, tedy 70 dB/ 60 dB (den/noc).

SHZ se rozumí hluk v chráněném venkovním prostoru a chráněných venkovních prostorech staveb působený dopravou na pozemních komunikacích (nebo drahách), který existoval již před 1. lednem 2001 a překračoval hodnoty hygienických limitů stanovené k tomuto datu pro chráněný venkovní prostor a chráněný venkovní prostor stavby. SHZ se zjišťuje měřením nebo výpočtem z údajů o roční průměrné denní intenzitě a skladbě dopravy v roce 2000 poskytnutých správcem, popřípadě vlastníkem pozemní komunikace.

Korekce pro SHZ až + 20 dB k základnímu limitu zůstává zachována jak po položení nového povrchu vozovky, prováděné údržbě a rekonstrukci nebo rozšíření vozovek při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace, tak i v případě krátkodobé objízdné trasy. Nelze

<sup>537</sup> Srovnej HELLMUTH, Tomáš a Aleš JIRÁSKA. Stará hluková zátěž a ochrana veřejného zdraví před hlukem. In: *Vytápění, větrání, instalace: časopis Společnosti pro techniku prostředí*, Praha: Společnost pro techniku prostředí, 2014. č. 1, s. 26 a násl.

ji však uplatnit v případě, že se hluk působený dopravou na pozemních komunikacích a dráhách po 1. lednu 2001 zvýšil o více než 2 dB.

Podstatné je, že korekci na SHZ k základnímu limitu je tedy možné aplikovat jen pro chráněné venkovní prostory (a venkovní prostory staveb) a pouze při kumulativním splnění třech podmínek:

1. Silnice existovala před 1. 1. 2001,
2. v roce 2000 byl překročen hygienický limit,
3. v době posuzování, zda přiznat SHZ (tj. např. k dnešnímu dni), nedošlo ke zvýšení hluku v chráněném venkovním prostoru o více než 2,0 dB oproti stavu v roce 2000.

Nelze ji naopak přiznat u nových komunikací a v případě stávajících silnic, na nichž oproti roku 2000 (rozhodný rok) došlo ke zvýšení hlučnosti o více než 2 dB. V takovém případě již stav hlučnosti nesplňuje jednu z podmínek a na předmětné silnici musí být postupně provedena realizace protihlukových opatření dle závažnosti stavu hlučnosti (hodnota aktuální hlučnosti) a s odpovídající prioritou.

V minulosti ochránce šetřil (viz níže vybranou kazuistiku ochránce) např. nesprávnou aplikaci SHZ při stížnostech na některé objízdné trasy při výstavbě dálnic a obchvatů měst, které byly původně plánovány jako krátkodobé (několik týdnů či měsíců), avšak v důsledku nedostatečné připravenosti se protahují o celé roky. Ochránce proto apeluje na orgány ochrany veřejného zdraví vyjadřující se k takovýmto záměrům, aby při určování doby objížďky nespolehaly výhradně jen na odhad investora, ale aby požadovaly podrobné zdůvodnění odhadu a případně i předložení věrohodných dokladů o připravenosti stavby, kvůli níž se objížďka povoluje.

Výše uvedený stav byl dán mj. nesprávnou interpretací poměrně stručného uvození SHZ v nařízení vlády, resp. nedostatečného výkladu ze strany Ministerstva zdravotnictví a ostatně i z důvodu původně zcela absentující relevantní judikatury, přičemž praxe přináší nepřehlednou škálu situací, při nichž není snadná a jednoznačná odpověď na to, zda SHZ přiznat lze či nikoli.

Institut SHZ však v současnosti přináší také řadu jiných a zásadních problémů.

Především se ukazuje, že za necelých 20 let po jeho zavedení nejde o dočasný nástroj pro časově ohraničenou legalizaci starých zátěží, ale spíše o nástroj trvalý.

Zároveň v důsledku novelizovaného znění nařízení vlády (tedy s účinností nařízení vlády č. 272/2011 Sb.) dochází k nesprávnému výkladu a ke změně smyslu institutu SHZ, což s sebou v aplikační praxi přináší často neřešitelné situace a absurdní stavy.

V první řadě se jedná o rozdílný postup při posuzování nadlimitní zátěže v případě aplikace korekce na SHZ, tedy pokud hluk překračuje 70 dB pro denní, resp. 60 dB pro noční dobu. Ministerstvo zdravotnictví v takovém případě věc posuzuje (a nutno dodat proti původnímu smyslu institutu SHZ) tak, že hygienický limit se v tomto případě stanoví podle toho, zda v době posuzování došlo od roku 2000 k navýšení hlučnosti o méně jak 2 dB či více. Došlo-li k navýšení hlučnosti o více jak 2 dB, je provozovatel zdroje hluku povinen provést taková protihluková opatření, aby po jejich realizaci nepřekračoval hodnoty hygienických limitů stanovených podle nařízení bez korekce na SHZ. Tedy dojde-li od roku 2000 k navýšení hlučnosti o více než 2 dB, nelze již korekci na starou hlukovou zátěž přiznat. Podle Ministerstva však v takovém případě (nedošlo-li k navýšení hlučnosti většímu než 2 dB) postačí provozovateli provést taková protihluková opatření, aby došlo ke snížení hlučnosti na hodnotu hygienického limitu pro SHZ, tj. pro denní dobu 70 dB/60 dB (den/noc). Což znamená, že dle Ministerstva je možné i v takovém případě nadále přiznat korekci na SHZ (ačkoli ta je ze své podstaty „nerecyklovatelná“, nelze ji tedy aplikovat opakovaně i poté, co zanikne jedna z podmínek pro přiznání SHZ). Důsledkem takového výkladu je mj. zavedení závazného hygienického limitu 70 dB pro denní dobu (!). Netřeba dodávat, že faktická akceptace a legalizace závazného limitu 70 dB pro chráněný venkovní prostor a denní dobu je s ohledem na tuto extrémně vysokou hodnotu neakceptovatelná nejen vzhledem k doporučeným hodnotám dle WHO, ale především k již zcela konkrétním a epidemiologickými studiemi prokázaným zdravotním rizikům (při těchto hodnotách již jde prokazatelně o ohrožení zdraví, na rozdíl od „pouhého“ obtěžování hlukem). V rámci zemí EU by tedy šlo o praxi zcela výjimečnou a nežádoucí.

Dále nařízení vlády vlivem změn původního textu v průběhu legislativního procesu doznalo nesprávné aplikace pojmu „ucelený úsek“ v nařízení vlády, v důsledku čehož korekci na SHZ nelze přiznat v případě rozptýlené zástavby.

Jiným problémem SHZ je nezbytnost identifikace všech chráněných venkovních prostor (staveb) v katastru nemovitostí (tedy u všech pozemků kolem posuzované stavby zjistit, zda se jedná o chráněný venkovní prostor). Obecně je pak velmi problematický fakt, že celý proces posouzení možnosti přiznání korekce na SHZ je spjat s velkými nejistotami souvisejícími zejména s dostupností a „kvalitou“ dat k rozhodnému roku 2000 (mj. vstupních podkladů o emisi hluku modelovaných zdrojů hluku, parametrů objektů a prvků výpočtového modelu). Celou situaci nijak neusnadňuje skutečnost, že ČR dosud nemá zavedenu jednotnou výpočtovou metodiku pro výpočet hluku z dopravy.

Lze tedy uzavřít, že aplikace nařízení vlády je v praxi v důsledku novelizací komplikovaná a dochází k častým dezinterpretacím, kdy některé důsledky vedou k odborně nezdůvodnitelným absurditám. Přiznání korekce pro SHZ provázejí značné nejistoty vycházející zejména z dostupnosti a kvality dat k rozhodnému roku 2000.

Předně je ale aplikace SHZ problematická za situace, kdy zákon o ochraně veřejného zdraví je založen na právně závazných hygienických limitech. Tato právní abnormalita má za následek to, že hodnoty určujících ukazatelů hluku, jejichž nejistoty výpočtu jsou v případě SHZ minimálně jednotky dB, jsou používány ke stanovení hodnot právně závazných hygienických limitů, jejichž překročení byt' i jen o pouhou desetinu dB znamená porušení zákona. Takto „neurčitý“ systém práva u adresátů právních norem nejspíše nevede ke zvýšené důvěře ve stát a v jeho právní řád.

Ačkoli se původně mělo za to, že bez institutu SHZ se nebude možné obejít, ukazuje se, že patrně nazrál čas na přehodnocení „zakonzervování“ tohoto institutu a na nahrazení institutu staré hlukové zátěže jednoznačným, transparentním a právně dobře uchopitelným systémem. Ostatně domnívám se, že především nazrála doba na komplexnější systémovou změnu právní regulace ochrany před hlukem v komunálním prostředí jako takové (viz dále).



### III.2.4 Problematické aspekty: sdílená odpovědnost provozovatelů více zdrojů hluku

Za velký problém ochránce dlouhodobě považuje dosud v právním řádu ČR nijak neřešenou problematiku kumulativního působení hluku, ať již spolupůsobení více zdrojů hluku stejného druhu (součtový efekt), nebo souběh více různých zdrojů hluku (synergický efekt). Právní úprava ochrany proti hluku žádný specifický limit pro kumulativní působení hluku nestanoví.

Odborné doporučení pro měření a hodnocení hluku<sup>538</sup> uvádí, že není znám vztah mezi synergickým (současným, kombinovaným) působením různých kategorií zdrojů hluku (např. doprava silniční, železniční, letecká a průmyslové zdroje) a zdravotními účinky s tím, že dosud nebyla ze strany WHO vytvořena metodika, která by umožnila hodnocení kombinovaného vlivu (tj. synergické účinky) různých zdrojů hluku na zdraví exponovaných osob, a to ani při souběhu dopravních zdrojů, tj. kombinace a kumulace hluku ze silniční a železniční nebo letecké dopravy.

Zároveň se v Odborném doporučení (patrně „pro jistotu“) uvádí, že dosaavadní navržené postupy zjištění efektu obtěžování při působení více různých typů zdrojů hluku (viz přílohu G v ČSN ISO 1996-1:2017) představují pouze technickou konstrukci, jejíž výsledek se neopírá o závěry jakékoliv epidemiologické studie, tj. že takto technicky odvozené obtěžování je i tímto způsobem exponovanými osobami ve skutečnosti pocíťováno. Výklad v Odborném doporučení považuje oddělené hodnocení různých zdrojů hluku za v současnosti optimální způsob, jak zohlednit vícenásobné expozice (synergii).

K tomu je však potřeba uvést, že ačkoli český právní řád sdílenou odpovědnost provozovatelů více zdrojů hluku dosud nezná, princip spoluodpovědnosti různých provozovatelů zdrojů znečištění za zátěž životního prostředí platí například v právu ochrany ovzduší (v případě vyhlášení smogové situace, tedy při překročení limitní hodnoty znečištění ovzduší).

Navíc princip sdílené odpovědnosti je úspěšně aplikován např. v Norsku, kde provozovatelé různých zdrojů hluku se musejí podle jejich příspěvku

<sup>538</sup> Odborné doporučení pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí. Verze 1.0. *Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě, Národní referenční laboratoř pro komunální hluk* [online]. Ústí nad Orlicí, 2018, bod 8.

finančně podílet na protihlukových opatřeních<sup>539</sup>, přičemž v obecnější rovině platí, že pokud jde o princip sdílené odpovědnosti, v právních úpravách ostatních evropských zemí je kladen důraz na obecní úroveň, která má nejrozsáhlejší pravomoci. Je-li již hodnocení společného působení zdrojů hluku více provozovatelů zavedeno, probíhá podle různých zásad, například tak, že se provozovatel finančně podílí na protihlukových úpravách podle velikosti svého příspěvku.

Ochránce uvedenou absenci právní regulace tedy považuje dlouhodobě za nevyhovující, neboť závazný hygienický limit pro hluk je stanoven jako *imisi* (tedy takový, který se projevuje u exponovaného subjektu a nikoli na zdroji/ích). Každý provozovatel zdroje hluku je tedy povinen činit taková opatření, aby k průniku nadlimitního hluku do chráněných prostor nedocházelo.

K situaci, kdy zdrojů hluku, které se na překročení hygienického limitu v chráněném prostoru mohou teoreticky podílet, je více, a žádný z nich není jednoznačně dominantní, ochránce již dříve zaujal stanovisko, že při vzniku takovéto situace by se měl orgán ochrany zdraví nejprve pokusit vést neformální jednání se všemi provozovateli zdrojů hluku, které se podílejí na výsledném překročení hlukového limitu v chráněném prostoru. Ochráncem navržený postup<sup>540</sup> se však týkal případů, kdy lze předpokládat dobrovolnou snahu provozovatelů (nutno dodat všech) o zjednání nápravy, což – jak se ukazuje i z aktuálních zjištění ochránce v rámci spisové agendy – bude v praxi spíše ojedinělý případ.

Jak vyplývá z aktuálních poznatků ochránce, chybějící právní úpravu lze provizorně zhojit nanejvýš postupem podle § 84 ZOVZ, tedy návrhem opatření k nápravě, spočívajícím v rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví o pozastavení činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady, případně o pozastavení provozu nebo používání zdroje hluku, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady, v obou případech pak za předpokladu,

<sup>539</sup> NOVÁK, Josef. *Režerše a hodnocení legislativy týkající se protihlukové ochrany ve vybraných zemích Evropské unie, Závěrečná zpráva*. Praha: Akustika Praha, 2009, 76 s.

<sup>540</sup> MOTĚJL, Otakar a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Hluková záležitost*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 16.

že jde o zdroje provozované tímtež subjektem, což opět nebývá pravidlem (ochránce v současnosti ve věci sdílené odpovědnosti a nemožnosti pozastavení zdrojů aktuálně vede jedno ze svých šetření).

### III.2.5 Vybraná kazuistika ochránce

Níže následuje stručný přehled některých vybraných šetření ochránce, týkajících se stížností na hluk z dopravy, pokud možno s přihlédnutím k rozebíraným problematickým aspektům.

- sp. zn. 3872/2007/VOP: Kauza se týkala nákladní dopravy z/do kamekolomu. (právní věta:) KHS je povinna prosazovat přijetí nápravných protihlukových opatření ze strany vlastníka komunikace v rozumném časovém horizontu. Nemůže své rozhodnutí vázat až na dokončení hlukového mapování.
- sp. zn. 1587/2007/VOP a sp. zn. 4630/2008/VOP: Kauza se týkala nákladní kamionové dopravy, konkrétně prodlužování doby průjezdu kamionů obcí. Důvodem podání podnětu byla chybějící realizace protihlukových opatření ještě před výstavbou a zprovozněním provizorního sjezdu z nedokončené dálnice (obchvatu) směrem do obce.
- sp. zn. 5942/2011/VOP: Kauza se týkala tranzitní trasy kamionů v městské části Praha Spořilov. (právní věta:) Způsob organizace dopravy, jehož následkem je faktické navedení těžké nákladní kamionové dopravy, včetně nadregionálního tranzitu, na místní komunikaci I. třídy do oblasti obytné zástavby, bez současného provedení adekvátních protihlukových opatření, je v rozporu s právem a neodpovídá principům dobré správy. Původně nedostatečný tlak HSHMP na urychlené přijetí efektivních protihlukových opatření a často i necitlivě zvolený způsob organizace dopravy silničním správním úřadem napraveny. V rámci opatření k nápravě došlo k omezení rychlosti, výsadbě rychlerostoucích dřevin jako protihlukové bariéry a stavebně technickým protihlukovým opatřením.<sup>541</sup>
- sp. zn. 531/2016/VOP: Kauza se týkala obtěžování hlukem a zplodinami, působenými kamionovou dopravou zásobující skladové a distribuční centrum v obytné zóně; (právní věta:) KHS je v rámci rozhodování o umístění a povolení stavby povinen posoudit dopad záměru na okolí komplexně. Pokud realizací záměru dojde k nárůstu

<sup>541</sup> Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/236>

hluku ze stacionárních (technologických) zdrojů a zároveň povede i k nárůstu dopravy, vyhodnotí orgán ochrany veřejného zdraví oba akustické příspěvky ve svém souhrnu. Dostupné online <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4818>

- sp. zn. 7499/2012/VOP: Kauza se týkala povolení předčasného užívání stavby Pražský okruh (úsek 511). Předčasné užívání bylo následně opakovaně nahrazováno povolením ke zkušebnímu provozu (stavba byla ve zkušebním provozu tři roky bez kolaudace). V rámci šetření byl stanoven termín pro protihluková opatření dle hlukové studie a výhledově měla proběhnout kolaudace.
- sp. zn. 3083/2008/VOP: Kauza se týkala překračování hlukových limitů provozem dálnice D1 (právní věta:) ČOP musí být odejmuto, pokud hluk není v časových limitech stanovených v rozhodnutí omezen na rozumně dosažitelnou míru, tj. pokud nejsou plněny podmínky stanovené ve výroku rozhodnutí. Aktuálně VOP vede v těžce věci další – dosud neukončené – šetření.
- sp. zn. 1264/2013/VOP: Kauza se týkala obtěžování hlukem z dopravy na komunikaci v Praze a neprovedení výměny oken. V druhém plánu se týkal mj. hromadného ČOP, kdy harmonogram protihlukových opatření nebyl v době platnosti ČOP aktualizován.<sup>542</sup>
- sp. zn. 4631/2013/VOP: Kauza se týkala protihlukových opatření (zvukoizolační okna), realizovaných až po uplynutí platnosti ČOP, a nezahájení sankčního řízení. Následně byla uzavřena realizační smlouva se zhotovitelem protihlukových opatření s krátkým termínem plnění. K realizaci protihlukových opatření (výměně oken) došlo ještě před ukončením šetření.

### III.2.6 Právní úprava de lege ferenda

V roce 2012 byl Ministerstvem zdravotnictví předložen věcný záměr zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákona o hluku)<sup>543</sup>.

<sup>542</sup> Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1048>

<sup>543</sup> Věcný záměr zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí. Závěrečná zpráva hodnocení dopadu regulace RIA. Dostupné z: [http://www.mzcr.cz/KvalitaABezpecni/dokumenty/vecny-zamer-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi-pred-hlukem-a-rizeni-hluku-v-komun\\_6160\\_1092\\_29.html](http://www.mzcr.cz/KvalitaABezpecni/dokumenty/vecny-zamer-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi-pred-hlukem-a-rizeni-hluku-v-komun_6160_1092_29.html)

Jedním z podkladů věcného záměru byla i srovnávací rešerše právní úpravy vybraných zemí EU, která porovnávala právní úpravu a přístupy k ochraně před hlukem celkem 16 zemí<sup>544</sup> (v odborné literatuře se objevují i srovnání s dalšími zeměmi, např. komparace s právním systémem USA<sup>545</sup>).

Z této komparace jednoznačně vyplývá, že ač se zdá české pojetí ochrany před nadměrným hlukem dostatečně zpracované v různých právních předpisech, v porovnání s některými evropskými pohledy se jeví jako příliš centralistické a konzervativní a postrádá některé významné a v jiných zemích fungující přístupy, hlavně co se týče rozdělení kompetencí k řešení hlukové otázky mezi stát, kraje či regiony a hlavně obce, jež znají nejlépe místní záležitosti a problémy s hlukem vůbec<sup>546</sup>.

Především však závěry ze studia evropské legislativy nastiňují některé obecnější principy, které česká právní úprava nezná.

Jde hlavně o zařazení protihlukové ochrany do systému ochrany životního prostředí, výraznou decentralizaci na nižší úroveň výkonné moci a lišící se podle zdroje hluku a prostředí, preferenci směrných (a nikoli závazných) hodnot limitů pro venkovní prostředí, závaznost limitů spíše pro hluk z výrobních aktivit než na hluk z dopravní infrastruktury (obzvláště ve městech) a důraz na zvýšenou zvukovou izolaci fasád (ve venkovním prostoru se dodržení limitů většinou dBá jen tam, kde je venkovní prostor určen k pobytu osob a jejich rekreaci. Infrastruktura je zde obecně chápána jako součást veřejného zájmu a s uplatněním limitů hluku ve venkovním prostoru ve městech se nakládá přiměřeně situaci a v souladu s územním plánem (kdežto postupy proti zdrojům hluku z průmyslu bývají nekompromisní se sankcemi). V několika zemích je třeba ke stavebnímu povolení doložit průkaz, že hluk ve vnitřním prostředí nepřekročí limity<sup>547</sup>.

<sup>544</sup> Belgie, Dánsko, Francie, Finsko, Holandsko, Itálie, Německo, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko a Velká Británie (dle NOVÁK, Josef. *Rešerše a hodnocení legislativy týkající se protihlukové ochrany ve vybraných zemích Evropské unie, Závěrečná zpráva*. Praha: Akustika Praha, 2009).

<sup>545</sup> DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví: ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011, 420 s.

<sup>546</sup> TĚROVÁ, Ivona, 2012. *Právní problematika ochrany obyvatel před hlukem*. Rigorózní práce. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2012. Dostupné z: <https://theses.cz/id/ox2m2l/>

<sup>547</sup> Ibid.

Zdánlivá jedinečnost českého systému ochrany před hlukem tedy sice může vypadat jako progresivní ochrana obyvatel, ve světle výše uvedeného srovnání s ostatními zeměmi však nedovoluje přihlídnout ke konkrétním okolnostem a situaci a neumožňuje často aplikovat proporcionální řešení. O jisté rigidnosti české právní úpravy ostatně svědčí i neřešitelné soudní spory, ve kterých soudy i přes vyslovení závěru o protiprávním porušení hlukových limitů musí konstatovat nemožnost zjednání (bezprostřední) nápravy<sup>548</sup>.

Vrátíme-li se k věcnému záměru zákona o hluku, jakkoli – velmi lapidárně řečeno – nebyl zákonodárcem vůbec projednán, dle mého názoru šlo o správnou cestu, jak snad naznačují i dílčí závěry tohoto textu<sup>549</sup>.

I přes původní výhrady připomínkových míst (včetně připomínek uplatněných ochráncem) totiž šlo o první významný pokus rekonstrukce tuzemského práva na ochranu před hlukem, přičemž nosnou ideou záměru bylo přiblížit právní úpravu ostatním zemím EU.

### III.2.7 Dílčí závěry

Vztah mezi očekáváními veřejnosti, možnostmi platného práva na ochranu před hlukem a dopravní realitou ČR by bylo možno s jistou mírou hyperboly přirovnat k očekávání řidiče luxusního sportovního vozu, těšícího se na bezstarostnou a rychlou jízdu, jenž však nepostřehl, že jede po tuzemské horské silnici III. třídy plné výtluků, dlouhodobě udržované pouze dílčími záplattami, jejíž správce již navíc patrně rezignoval na její kompletní renovaci a modernizaci.

Veřejnost očekává, že jí bude zajištěn nadstandardní komfort a že nebude vystavena nadlimitnímu hluku, přitom však celé početné skupiny obyvatel především (avšak nikoli výhradně) jsou v městských aglomeracích dlouhodobě vystaveny hlukové zátěži z dopravy, která nezřídka prokazatelně ohrožuje zdraví, a to mj. za plošného užití hlukových výjimek. Nelze se tedy vyhnout drobné parafrázi známého rčení „vlk žere a koza zůstává celá“.

Jde o zjevný a bohužel dlouhodobě přetrvávající alibismus, na který doplácí jak občané, ztrácející často nejen orientaci ve složité právní úpravě,

<sup>548</sup> Viz např. výše uvedený náleží Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11.

<sup>549</sup> Některé země EU (Francie, Holandsko, Itálie a Španělsko) samostatný zákon o hluku mají.

ale především víru v principy právního státu, v rovnost před zákonem a ve vymahatelnost práva. Důsledkem je pak mj. „lavírování“ orgánů ochrany veřejného zdraví a správních soudů kolem závazného hygienického limitu jako jakéhosi strašáka a nezřídka krkolomné (byť jistě záslužné) snahy o nalezení rozumného výkladu práva.

Především pro regulaci zdrojů silničního hluku se stávající právní úprava se závaznými imisními limity jeví jako často nefunkční, neboť v určitých případech se limitních hodnot nejen nedaří dosáhnout, ale ani se k nim přiblížit, a to ani po realizaci všech představitelných protihlukových opatření (nutno dodat – z jejich relativně omezené škály).

Takové situace se následně řeší zavedením režimu SHZ, případně hlukovou výjimkou, přičemž po vyčerpání protihlukových opatření dochází k zakonzervování daného stavu (ze SHZ, popř. z hlukové výjimky, se stává trvalý stav). Tyto jevy jistě nepřispívají k posílení legitimního očekávání dotčené veřejnosti v „panství práva“ a ve fungování právního státu.

Aniž bych odhlížel od již uvedených výhrad uvedených v tomto textu k často zjištěným pochybením orgánů ochrany veřejného zdraví, nelze odhlédnout od toho, že „rukojmími“ právní úpravy jsou mj. i krajské hygienické stanice, jimž je v rámci ochrany veřejného zdraví svěřen výkon státní správy na úseku ochrany před hlukem.

Je nasnadě, že z důvodu veřejného zájmu zpravidla nelze požadovat pozastavení provozu na silniční komunikaci, tudíž se KHS ocitají v nezáviděníhodné pozici orgánu státu, který se za dané situace stává v očích veřejnosti výhradně zlovolným nástrojem legalizace nadlimitní hlukové zátěže.

Lze samozřejmě oprávněně požadovat po správních orgánech, aby zajistily dodržování zákonem stanovených limitů a omezení, a to v rozumném čase. Nelze však na druhou stranu očekávat, že státní úřady zabrání veškerému obtěžování, které pro osoby bydlící v blízkosti frekventované komunikace z dopravní zátěže plyne. Úkolem úřadů je – alespoň za stávající právní úpravy – skutečně pouze zhodnotit dodržení zákonných limitů a parametrů, přičemž pohoda bydlení v bezprostředním sousedství dopravně významných silnic bude vždy poněkud snižena oproti jiným lokalitám.

Musím však přisvědčit hlukem obtěžovaným občanům, kteří se na ochránce obracují, v tom, že stávající právní úprava nařízení vlády je již natolik komplexní, odborná a technicistní, že pro běžného člověka jako uživatele práva je nesnadné, ne-li nemožné, se v problematice rychle a často i bezpečně zorientovat. Jak bylo popsáno výše, nařízení vlády vzhledem k platnému znění působí navíc problémy i v odborné aplikační praxi.

Ve vztahu k tolikrát zde záměrně zmiňované srovnávací rešerši platí, že přestože dílčími novelami předpisů na úseku ochrany před hlukem v průběhu let 2012 až 2018 již došlo k částečnému přenesení některých kompetencí například na obce (jmenovitě pokud jde o zdroje hluku z volnočasových aktivit a venkovní hudební produkce), zjištěné rozdíly, resp. výhrady k právnímu pojetí ochrany před hlukem v podmínkách ČR, dle mého stále přetrvávají.

Ministerstvo zdravotnictví jako stávající gestor právní úpravy by se tak podle mého mínění mělo vážně zabývat oživením pozapomenutého projektu komplexní změny právního pojetí ochrany před hlukem (zákonem o hluku).

Vzhledem k tomu, že ochrana zdraví je veřejným zájmem a nejde tedy o nijak banální téma, případná komplexní změna právní úpravy by měla být řádně a v dostatečném předstihu již ve fázi věcného záměru konzultována se všemi, jichž se bude týkat. Tedy nejen s odbornou, ale mj. důkladně a průběžně i s laickou veřejností<sup>550</sup>.

I když si takový projekt jistě vyžádá nemalé množství času, úsilí a nákladů, věřím, že přiblížení se moderním, v leccem jednodušším a především realitu života společnosti postindustriální éry lépe odrážejícím právním úpravám některých v uvedené rešerši popsanych států EU, je jedinou a správnou cestou.

<sup>550</sup> Viz např. norský příklad účasti veřejnosti na národních politikách.



### III.3 Etické a právní otázky ochrany zdraví člověka ve vztahu k vývoji autonomních automobilů

Výzkum a vývoj v oblasti autonomní vozidel zaznamenává v posledních letech velmi rychlý pokrok a vědci si začínají klást otázky týkající se pozitivních a negativních vlastností těchto vozidel, které se dotýkají ochrany zdraví lidí, kterým by tato vozidla měla v budoucnu pomáhat při jejich mobilitě. Člověk je v dopravě vystaven emisím, hluku, neionizujícímu záření, v případě dopravní nehody může dojít k dopravnímu úrazu či smrti člověka. Při vývoji nových automobilů je tak stále více kladen důraz na omezování škodlivých vlivů, což sebou nese velmi vysoké náklady na výzkum a vývoj nových technologií využívaných v automobilovém průmyslu. V současnosti již došlo k vývoji autonomních automobilů, které nejsou řízeny člověkem a které se v brzké době mohou stát součástí běžné dopravy. Spolu s tím jsou spojené etické a právní otázky ochrany zdraví člověka. Jaká je spolehlivost těchto vozidel? Jak bude jejich provoz efektivní? Vyplatí se investovat do koupě takového vozidla či nikoliv? Bude autonomní vozidlo pro svého majitele bezpečné? Bude samotné autonomní vozidlo v případě hrozící kolize s jiným účastníkem provozu rozhodovat o životě a smrti některého z účastníků? Jak bude řidič plně autonomního řízení schopen řídit vozidlo v případě kolize, když při „neřízení“ ztrácí schopnosti vozidlo řídit? Jak budou tyto automobily ovlivňovat veřejné zdraví? Povede jejich rozšíření ke snížení tolik diskutovaných emisí z automobilů či tomu bude právě naopak? Jaká bude energetická náročnost těchto vozidel? To jsou jen některé z otázek, se kterými jsou vývojáři těchto vozidel konfrontováni. Rovněž je nutné se zamýšlet nad tím, zda jsou současné právní normy v souladu s nejnovějším výzkumem, či není nutné přijetí nových norem či novelizace stávajících.

#### III.3.1 Autonomní vozidlo a jeho definice

Autonomní vozidlo, někdy též nazývané jako samořídící či samořiditelné vozidlo, je motorové vozidlo, které je řízeno automaticky, ať už částečně nebo plně bez řidiče a které se pohybuje za pomoci elektronických systémů (např. GPS, radar, lidar). Senzory nahrazující oči řidiče jsou důležité proto, aby vozidlo mělo prostředí kolem sebe co nejpřesněji vymodelováno

a mohlo adekvátně reagovat na ostatní účastníky provozu. Výzkum a vývoj prvních autonomních vozidel paralelně v několika institutech intenzivně probíhá od 80. let minulého století a s rozvojem počítačových systémů a elektroniky vznikají první, více či méně, automatizované automobily.<sup>551</sup>

Právní definice v našem právním systému neexistuje. Používané definice jsou založeny na technologickém vybavení autonomních vozidel.

V USA, kde je vývoj těchto vozidel na vysoké úrovni, U. S. National Highway Traffic Safety Administration definovala 5 úrovní autonomních vozidel<sup>552</sup>. Sdružení odborníků z oblasti automobilového průmyslu vytvořilo normu J3016 SAE,<sup>553</sup> která je v současnosti používána nejčastěji, včetně USA. Rozlišuje 6 úrovní automatizace a zásadní rozdíl je mezi 2 a 3 úrovní:

- SAE úroveň 0: k řízení není použita žádná automatizace, řízení, akcelerace i zpomalení vozidla je plně v rukou člověka, který provádí též kontrolu řízení či nouzové provádění dynamických jízdních úkonů.
- SAE úroveň 1: ke specifickým jízdním režimům řízení jsou využívány asistenční systémy, které se spolu s člověkem podílejí na samotném řízení vozidla, k jeho akceleraci či zpomalení. Obdobně jako u předešlé úrovně řízení kontroluje člověk, který rovněž provádí dynamické jízdní úkony. Vozidla této úrovně již využívají ke svému chodu některé jízdní systémy.
- SAE úroveň 2: jsou vozidla, která jsou již částečně automatizovaná, systém se podílí na řízení, akceleraci či zpomalování vozidla. I u tohoto typu vozidel je kontrola řízení a nouzové provádění dynamických jízdních systémů plně v rukou člověka a při jízdě využívají některé jízdní systémy.
- SAE úroveň 3: při řízení je využívána podmíněná automatizace, řidič reaguje pouze na žádosti k zásahu, jinak řízení, akceleraci i zpomalení

<sup>551</sup> Viz např. GRINGER, Bonnie. History of the Autonomous Car. *titlemax.com* [online]. [cit. 10. 1. 2019]; SCHMIDTHUBER, Jürgen, Prof. Schmidhuber's highlights of robot car history Laboratory [online]. 2009 [cit. 10. 1. 2019]; *The Carnegie Mellon University Autonomous Land Vehicle Project (NAVLAB)* [online]. Carnegie Mellon School of Computer Science [cit. 10. 1. 2019].

<sup>552</sup> U.S. Department of Transportation Releases Policy on Automated Vehicle Development [online]. U.S. Department of Transportation's National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) [cit. 10. 1. 2019].

<sup>553</sup> Automated Driving. Levels of driving automation are defined in new SAE International Standard J3016. *SAE International* [online]. © 2014 [cit. 18. 12. 2018].

provádí automatický jízdní systém, který rovněž provádí kontrolu řízení. Nouzové provádění dynamických jízdních systémů je plně v rukou člověka.

- SAE úroveň 4: řízení je již vysoce automatizované, řidič nemusí reagovat na žádost k zásahu. Automatický jízdní systém provádí i kontrolu řízení včetně nouzového provádění dynamických jízdních úkonů.
- SAE úroveň 5: představuje již plnou automatizaci, všechny jízdní režimy jsou prováděny automatickým jízdním systémem.

Jak je z výše uvedeného rozdělení patrné, mezi úrovní řízení podle SAE J3016 jsou velké rozdíly. Zatímco v úrovni 1 se jedná o plně manuální řízení, v úrovni 5 je to již řízení plně autonomní. Od SAE úrovně 3 řízení kontroluje automatický jízdní systém. Rozhodování člověka o řízení v SAE úrovni 1 je v SAE úrovni 5 nahrazeno počítačovými algoritmy, oči jsou nahrazeny senzory, uši datovou komunikací, reflexy a pohyby řidiče počítačovými prvky řízení a paměť člověka je nahrazena mapami. Současné nejnovější automobily jsou vybaveny různými asistenčními systémy a jedná se tak o poloautomatické systémy řízení na SAE úrovni 2, výjimečně 3.

Pokud nebude uvedeno jinak, v dalším textu se bude hovořit o autonomních vozidlech, na jejichž rozhodování bude mít řidič jen minimální vliv, tj. od SAE úrovně 3, zejména SAE úrovně 5.

### **III.3.2 Etické otázky ochrany zdraví člověka ve vztahu k vývoji autonomních automobilů a mobility**

S výzkumem a vývojem autonomních automobilů a jejich stále častějšímu testování a zavádění do běžného silničního provozu je nutné se zamyslet nejen nad správně fungujícím právním rámcem, umožňujícím provoz autonomních vozidel vedle vozidel běžně používaných, ale i nad etickými otázkami, např. kdo a jak bude rozhodovat o nastavení autonomních vozidel v případech hrožící nehody, které nebude možné zabránit. Počítačové systémy plně autonomních vozidel a jejich algoritmy budou schopny zanalyzovat několik variant řešení, kdy v každé z nich může vzniknout újma někomu jinému a kdo bude mít poslední, rozhodující slovo a vznikne etický problém distribuce nevyhnutelné újmy na zdraví některé ze zúčastněných osob. Např. vznikne situace, ve které matka s dítětem stojí na kraji vozovky,

skupina lidí vozovku přechází a systém autonomního automobilu vyhodnotí, že nelze nijak srážce s někým zabránit a je nutné vybrat mezi variantami: vybočí ze směru jízdy a srazí matku s dítětem; vybočí ze směru jízdy a automobil spadne z vysokého srázu nebo pojedje dál ve stejném směru a srazí skupinu přecházejících lidí. Jaká varianta bude přijatelná a jaká ne? Kdo bude mít „přednost“? Dítě s matkou, více lidí nebo majitel autonomního vozidla, který si jej pořídil pro to, že je bezpečné? Většina lidí se shodne na tom, že zabránění újmy na životě bude mít přednost před újmou majetkovou, ale v případě rozhodování o újmě na životě se lidé rozhodují různě, neboť se chování a rozhodování v krizových situacích u lidí různí.

V rámci etických úvah jsou dva možné, ale zcela rozdílné způsoby rozhodnutí. Jedním z nich je utilitaristický přístup dle pravidla maximální možné minimalizace újmy (dva životy budou mít přednost před jedním, dítě před starcem...). Je ale toto řešení přijatelné i pro majitele automobilu, který si tento automobil pořídil právě pro to, že i v krizových situacích jej dokáže ochránit a najednou má být tím, kdo bude ohrožen na životě. Druhý zcela rozdílný způsob rozhodování je ten, který by v krizové situaci vždy upřednostnil osoby autonomního vozu, i na úkor ohrožení života většího počtu osob. Budou to automobilové společnosti, které budou rozhodovat o nastavení softwaru ve prospěch ochrany osob ve vozidle i na úkor ostatních účastníků provozu? A kdo bude schopen posoudit, jak je systém toho kterého auta nastaven.

V Praze v laboratoři profesora Flegra byl proveden výzkum s dobrovolníky zaměřený mimo jiné na to, jaká je ochota obětovat vlastní život pro záchranu životů jiných osob. Z psychologického experimentu vyplynulo, že jen necelá pětina lidí by zvolila utilitaristický přístup i za cenu ztráty vlastního života.<sup>554</sup> Obecně se dá říci, že v rámci etického rozhodování o krizových situacích v autonomních automobilech se jedná o myšlenkový experiment, v experimentální psychologii označený jako tramvajové dilema. V něm jde o to, že člověk má přehozením výhybky rozhodnout o tom, zda zemře jeden člověk či více osob. Existují i další různé modelové situace.<sup>555</sup> V rámci omezeného lidského chápání pravděpodobně nelze určit jednu správnou odpověď.

<sup>554</sup> Podrobněji viz ČERNÝ, David. Autonomní auta a etika. *Zdravotnické právo a etika* [online]. Publikováno 6. 2. 2017 [cit. 12. 12. 2018].

<sup>555</sup> Viz např. SVORNÍK, Petr. Auta bez řidiče musí vyřešit tramvajové dilema. *Borgis* [online]. Publikováno 10. 11. 2015 [cit. 12. 12. 2018].

### III.3.2.1 Moral Machine experiment<sup>556</sup>

Technologický výzkum a vývoj autonomních vozidel, stejně jako jiných robotických systémů, probíhá v posledních letech rychlým vývojem. Stále častěji se objevují otázky a obavy lidí, jak stroje budou rozhodovat, spíše jak nastavit jejich softwarové vybavení při řešení krizových situací tak, aby výsledky byly v korelaci se společenskými očekáváními o etických principech. Masachusettský technologický institut vytvořil online experimentální platformu a zkoumal etická dilemata související s provozem autonomních automobilů. Institut vytvořil 13 modelových situací, které mohli řešit obyvatelé ve většině částí Země. Bylo vyhodnoceno kolem 40 miliónů hodnocení jednotlivých situací z 233 zemí světa. Výsledky ukázaly, že v různých zemích jsou, sice někdy očekávatelné, ale značné rozdíly v některých případech hodnocení. Byly vysledovány některé základní globální preference (např. ochrana osob před zvířaty, preference ochrany vícečetných skupin lidí, dětí a mladších osob).<sup>557</sup> Rovněž byly vyhodnoceny 3 základní specifické skupiny lidí – západní, východní a jižní, které potvrdily mezikulturní etické rozdíly, které nevybočují z kulturních rysů jednotlivých skupin obyvatel a etických principů jednotlivých společenských skupin (např. preference žen, atletické typy osob).<sup>558</sup>

Obdobně jako jiné etické a psychologické experimenty i tento ukázal, že jedno správné nastavení řešených krizových situací, se kterým by byla většina lidí v různých kulturách ztotožněna, neexistuje. V morálních experimentech se dají vysledovat základní globální preference, ale i změny názorů na řešení různých modelových situací, když osobou, která by měla být ohrožena na životě, je respondent sám či někdo z jeho blízkých. Nezanedbatelným faktorem je rovněž fakt, že se vždy jedná o experimentální, modelové situace. V krizových situacích má člověk pouze několik sekund či milisekund na to, aby se rychle rozhodl. Dopředu nikdo nemůže říci, zda by se v reálné situaci zachoval stejně jak v experimentální modelové situaci. Jeho momentální rozhodnutí může být ovlivněno velkým množstvím neznámých vnějších

<sup>556</sup> AWAD, Edmond, Sohan DSOUZA, Richard KIM, Jonathan SCHULZ, Joseph HENRICH, Azim SHARIFF, Jean-Francois BONNEFON a Ivad RAHWAN. The Moral Machine experiment. *Nature*, 2018, č. 563 (Nov), s. 59–64. ISSN 1476-4687.

<sup>557</sup> *Ibid.*, s. 60.

<sup>558</sup> *Ibid.*, s. 60–63.

i vnitřních faktorů (např. oslnění sluncem, zkušenost s obdobnou situací z minulosti, aktuální zdravotní stav, reakce na stres).

I přes jistá omezení jsou morální experimenty důležité pro zjištění „ideálních“ očekávání skupin lidí v těch kterých situacích a hrají nezanedbatelnou roli při vývoji autonomních vozidel i jiných robotických systémů a vždy by k nim mělo být vývojáři přihlíženo.

V USA i v dalších státech světa jsou při testování jízdy autonomních vozidel pozorovány nestandardní reakce lidí, kteří svým chováním „testují“ až „šikanují“ autonomní vozidla (např. se postaví před vozidlo, skočí před něj na poslední chvíli a zkouší, zda vozidlo zastaví. Považují to za hru, aniž by si uvědomovali obrovské riziko poškození svého zdraví či života. Je to spojeno s obecným rysem lidského chování, kdy při vyšší bezpečnosti má člověk obecně vyšší sklon k nebezpečnějšímu chování.

Ve světě neexistuje žádný univerzální etický kodex, který by obsahoval základní principy vývoje a provozu autonomních vozidel a zahrnoval by ochranu zdraví člověka.

Jedním z prvních morálních kodexů ve vztahu k autonomním vozidlům jsou vnitrostátní etická pravidla pro autonomní vozidla sestavená v Německu Etickou komisí Federálního ministerstva obchodu a digitální infrastruktury.<sup>559</sup> V etickém kodexu je obsaženo 20 základních principů, kterými by se provoz autonomních vozidel měl řídit. Základními principy jsou zásada osobní autonomie,<sup>560</sup> přednostní ochrana jednotlivců před všemi dalšími hodnotami, možnost zlepšení mobility osob se zdravotním postižením.<sup>561</sup> V kodexu je rovněž zakotveno, že lidská důstojnost je nedotknutelná, je zakázán jakýkoliv rozdíl na osobnostních rysech.<sup>562</sup> Každý lidský život má stejnou hodnotu. Dle kodexu by systém autonomního vozidla neměl mít možnost vybrat si toho, koho v případě rizikové situace srazí a koho zachrání. V kodexu je také uvedeno, že centrální kontrola všech motorových vozidel v rámci infrastruktury je sporná. Vždy by měla existovat možnost vypnout autonomní řízení, ale současně by mělo být vyloučeno náhlé

<sup>559</sup> Report by the Ethics Commission on Automated and Connected Driving. *Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure* [online]. Publikováno 21. 6. 2018 [cit. 12. 12. 2018].

<sup>560</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>561</sup> *Ibid.*, s. 10–11.

<sup>562</sup> *Ibid.*, s. 11.

předání řízení řidiči. V kritických situacích musí být autonomní vozidlo schopné samostatně přejít do bezpečného stavu (např. zastavit).<sup>563</sup>

### III.3.3 Mezinárodní právní úprava a právo

#### III.3.3.1 EU Vídeňská úmluva o silničním provozu 1968<sup>564</sup>

Ve vztahu k rozvoji a provozu autonomních vozidel je patrné, že právní normy v Evropě poněkud zaostávají za právními úpravami ve státech USA. Ve většině členských států EU platí Úmluva Organizace spojených národů o silničním provozu (Vídeňská úmluva o silničním provozu) z roku 1968. V článku 8 Úmluvy bylo upraveno, že každé pohybuující se vozidlo či jejich souprava musí mít řidiče, který se musí věnovat řízení vozidla, musí mít nezbytné fyzické i psychické schopnosti řídit vozidlo a k řízení motorových vozidel musí mít potřebné znalosti a dovednosti. Tato úprava neumožňovala použití autonomních vozidel, kde systém pracuje zcela sám, bez zásahů člověka. Řidič motorového vozidla musel být kdykoliv schopen ovládat řízení vozidla. V roce 2014 došlo k novelizaci Vídeňské úmluvy o silničním provozu (článku 8 a 39 Úmluvy).<sup>565</sup> Úprava je platná od 23. 4. 2016.<sup>566</sup> Novelu prosadili zástupci Německa, Francie, Itálie, Belgie a Rakouska. Nově je umožněn provoz autonomních vozidel v případě, když systém automatického řízení bude moci řidič kdykoliv vypnout a řidič tak převezme řízení. I nadále je nutná přítomnost řidiče.<sup>567</sup> Novelizace se snaží držet krok s technologickým vývojem autonomních vozidel. I přes novou úpravu není zatím v běžném silničním provozu umožněno použití plně autonomních vozidel SAE úrovně 5, kde by nemusel být řidič, ale pouze cestující. Je umožněn provoz autonomních vozidel SAE úrovně 3. Právní řády neřeší, jak řidič, který není schopen zvládat běžný provoz vozidla, bude schopen převzít řízení v krizové situaci. Pravděpodobně bude muset dojít ke změně systému výuky

<sup>563</sup> Ibid., s. 13.

<sup>564</sup> Úmluva o silničním provozu z roku 1968 (Vídeňská úmluva). In: *Sbírka mezinárodních smluv. Česká republika*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, částka 46.

<sup>565</sup> Report of the sixty-eighth session of the Working Party on Road Traffic Safety. *United Nations* [online]. Publikováno 17. 4. 2014, s. 9 [cit. 10. 1. 2019].

<sup>566</sup> Acceptance of Amendments to Articles 8 and 39 of the Convention. In: *United Nations Treaty Collection* [online]. United Nations, publikováno 6. 10. 2015 [cit. 10. 1. 2019].

<sup>567</sup> Report of the sixty-eighth session of the Working Party on Road Traffic Safety, *United Nations* [online]. Publikováno 17. 4. 2014, s. 11 [cit. 10. 1. 2019].

autoškol a řidiči budou muset mít praxi na тренаžérech v řešení modelových krizových situací, jak je to zcela běžné u pilotů letadel.

Ve vztahu k otázce provozu autonomních vozidel a jejich rozšíření a využití i při tranzitní dopravě je nutné, aby právní úprava ve vztahu k rozvoji autonomní mobility byla jednotná. V Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. 2. 2017 obsahující doporučení Komisi o občanskoprávních pravidlech pro robotiku 2015/2103 (INL) je uvedeno, že je potřebná jednotná unijní definice autonomních systémů a jejich podkategorií. V případě autonomních vozidel SAE úrovně 5 se dá konstatovat, že se jedná o specifický typ robota, který svými rozhodnutími působí na své okolí.

Dne 13. 7. 2009 bylo vydáno Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 661/2009 o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel, jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska obecné bezpečnosti. Na základě tohoto nařízení byla dne 7. 7. 2010 vydána směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU, která upravuje rámec pro zavedení inteligentních dopravních systémů v silniční dopravě a rovněž i pro rozhraní s jinými druhy dopravy. Je zaměřena na implementaci inteligentních dopravních systémů do těchto oblastí. Byly vytvořeny 4 prioritní oblasti a 6 prioritních akcí, které požadují přípravu specifikací pro inteligentní dopravní systémy, ale nejedná se o povinné nasazení a rozšíření těchto systémů.

S vývojem autonomní mobility a rozšířením použití autonomních vozidel v běžném silničním provozu bude kromě legislativy EU nutná úprava právních norem i v jednotlivých členských státech, aby normy kopírovaly rychlý technologický výzkum.

### **III.3.4 Vnitrostátní právní úpravy**

#### **III.3.4.1 Spojené státy americké**

Vývoj autonomních vozidel je nejdále v USA. Spojené státy nepodepsaly Vídeňskou úmluvu o silničním provozu z roku 1968, proto je zde možný vývoj i testování vozidel vyšších SAE úrovní. Záleží na vnitrostátní úpravě jednotlivých amerických států, zda bude nebo nebude vyžadovat, aby se řidič plně věnoval řízení vozidla.



Testování a provoz autonomních vozidel byl nejdříve povolen ve státě Nevada a v současnosti je provoz těchto vozidel povolen i v dalších státech USA (např. na Floridě, v Kalifornii, v District of Columbia a ve Washington D. C.). V každém ze států existují právní normy upravující provoz autonomních vozidel a částečně se mezi sebou liší. V každém státě je v normách definováno autonomní vozidlo, případně autonomní režim vozidla, autonomní technologie. Vozidla musí být vybavena optickým indikátorem pro autonomní režim. Ve většině států USA je právně stanoveno, že řidič musí být kdykoliv schopen převzít nad vozidlem kontrolu a ve vozidle musí být ovladač pro odpojení autonomního režimu. Pouze ve státě Kalifornie je povolen testování i bez řidiče.<sup>568</sup>

V právních normách jednotlivých států USA je upravena i odpovědnost za škody vzniklé provozem autonomního vozidla. Obecně výrobci neručí za škody, které byly způsobené v důsledku jakékoliv úpravy vozidla. Je patrné, že ve vztahu k řešení škod způsobených autonomními vozidly se člověk neobejde bez dokumentace jízdy vozidla a obdoba černých skříněk v letadlech bude nezbytnou výbavou těchto vozidel. Vzhledem k riziku vzniku škod i vysokým nákladům spojených s vývojem a provozem autonomních vozidel je ve všech státech USA nutné vysoké pojištění autonomních vozidel a vývojáři mají povinnost veřejnost seznamovat se všemi daty o testováních.<sup>569</sup> Společnosti podílející se na vývoji autonomních vozidel a jejich systémů se někdy proti těmto ustanovením brání tím, že se často jedná o obchodní tajemství a know-how jednotlivých společností. Domnívám se, že je nutné, aby minimálně odborná veřejnost byla s vývojem autonomních technologií ve vozidlech seznámena. Je nutné, aby právní systém mohl včas zareagovat na případné kolize s platnými právními normami, které se mohou zasahovat do provozu autonomních vozidel.

Případná vzniklá újma lidí v USA je řešena v zákoně o občanskoprávních deliktech *Tort Law*. Je dáno silnější postavení spotřebitelů jako slabší strany vůči výrobcům jako strany silnější. Pokud výrobce o možném riziku

<sup>568</sup> ANDERSON, James M., Nidhi KALRA, Karlyn D. STANLEY, Paul SORESENSEN, Constantine SAMARAS a Oluwatobi A. OLUWATOLA. *Autonomous Vehicle Technology A Guide for Policymakers*. Santa Monica, Calif., USA: RAND Corporation, 2016, s. 41–42.

<sup>569</sup> *Ibid.*, s. 42–52.

ohrožení zdraví či života lidí ví a neudělá nic, aby toto riziko zmírnil, nese plnou odpovědnost za vzniklou osobní újmu.<sup>570</sup>

### III.3.4.2 Německo

Jak již bylo uvedeno výše, v roce 2014 došlo k novelizaci Vídeňské úmluvy o silničním provozu (článku 8 a 39 Úmluvy).<sup>571,572</sup> Novelu prosadili mimo jiné i zástupci Německa. Řízení autonomních vozidel je umožněno i systému v případě, pokud bude možné systém automatického řízení kdykoliv vypnou a řidič převzme řízení. I nadále je nutná přítomnost řidiče.

V souladu s evropskými záměry byla v Německu představena strategie pro autonomní vozidla a inteligentní dopravní systémy.<sup>573</sup> Cílem je zejména novelizace stávajících právních systémů tak, aby se autonomní mobilita mohla stát běžnou součástí dopravní infrastruktury.

V Německu již byla provedena novelizace zákona o pozemních komunikacích Das Strassenverkehrsgesetz (StVG).<sup>574</sup> V souladu s etickými principy je zaveden princip ochrany slabších stran. Řidič musí být za volantem, ale nevyžaduje se již požadavek mít ruce na volantu.

### III.3.4.3 Česká republika

Jedním ze základních právních předpisů, dotýkajících se provozu autonomních vozidel a inteligentních dopravních systémů je zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Stejně jako ve většině evropských států česká právní úprava vychází z Vídeňské úmluvy o silničním provozu z roku 1968. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU byla transponována do zákona o pozemních komunikacích. V ustanovení § 39a ZPK je upravena povinnost poskytovatele služby inteligentního dopravního systému užívat pouze takové součásti inteligentních dopravních systémů, které jsou

<sup>570</sup> MCCURDY, Michael R. a Jason B. ROBINSON. *Tort Law in the United States* [online]. Fairfield and Woods, © 2010 [cit. 10. 1. 2019].

<sup>571</sup> Report of the sixty-eighth session of the Working Party on Road Traffic Safety. *United Nations* [online]. Publikováno 17. 4. 2014, 9 [cit. 10. 1. 2019].

<sup>572</sup> Acceptance of Amendments to Articles 8 and 39 of the Convention. In: *United Nations Treaty Collection* [online]. United Nations, publikováno 6. 10. 2015 [cit. 10. 1. 2019].

<sup>573</sup> Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren. *Die Bundesregierung* [online]. Ed. Nations, publikováno září 2015 [cit. 10. 1. 2019].

<sup>574</sup> Strassenverkehrsgesetz (StVG). *Bundesamts für Justiz* [online]. [cit. 10. 1. 2019].

v souladu se specifikacemi stanovenými Evropskou komisí a jsou uveřejněny v Úředním věstníku Evropské unie. Poskytovatel služby inteligentního dopravního systému může služby takového systému poskytovat pouze způsobem, který odpovídá specifikacím stanovených Evropskou komisí.

V současné době platná česká právní úprava o provozu na pozemních komunikacích neumožňuje provoz plně autonomních vozidel. Od SAE úrovně 4 již ve vozidle nemusí být řidič, ale pouze cestující, který si zvolí cíl cesty vozidla. Tento typ autonomních vozidel může převést cestujícího, který nevlastní řidičské oprávnění, ale je s ovládním vozidla seznámený. To je v rozporu s platným § 2 ZPKK. Dle tohoto ustanovení řídit vozidlo může pouze osoba dostatečně tělesně a duševně způsobilá k řízení vozidla a v příslušném rozsahu ovládá řízení vozidla a předpisy o provozu na pozemních komunikacích a cestující takovou osobou být nemusí. Autonomní vozidla jsou vozidla motorová, takže je dán rozpor i s ustanovením § 3 ZPKK, neboť v něm jsou podrobně definovány skupiny osob, které mohou motorové vozidlo řídit. Provozu plně automatizovaných vozidel dále odporuje současná úprava ustanovení § 7 ZPKK, kde jsou definovány povinnosti řidiče. Řidič nesmí za jízdy držet telefon či jiné hovorové nebo záznamové zařízení. Cestující ale tato zařízení mohou používat.

### III.3.5 Odpovědnost za škodu při provozu autonomního vozidla

V současné české právní úpravě má odpovědnost za vzniklou škodu, zejména na zdraví a životu, řidič motorového vozidla, které škodu způsobilo. Úprava odpovědnosti v USA ve vztahu k autonomním vozidlům byla zmíněna výše a nabízí se otázka, zda je nutné v České republice nějakým způsobem právní normy novelizovat, či budeme moci vycházet z platné právní úpravy bez nutných novelizací. I v německém etickém kodexu sestaveném Etickou komisí Federálního ministerstva obchodu a digitální infrastruktury Německa<sup>575</sup> v odstavci 10 a 11 uvádějí, že odpovědnost při použití autonomních vozidel by se měla přesunout k výrobcům a provozovatelům technologických systémů a v případě vzniku škody způsobené aktivovanými automatizovanými systémy by se měla řídit podle stejných zásad, jako

<sup>575</sup> Report by the Ethics Commission on Automated and Connected Driving, *Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure* [online]. Publikováno 21. 6. 2018 [cit. 12. 12. 2018].

v případě jiné odpovědnosti za výrobek.<sup>576</sup> V korelaci s těmito etickými principy se nabízí otázka, zda ve vztahu k nastavením hardwaru a softwaru vozidel a dopravních sítí, nebude i v českém právu vhodné a nutné, jasné vymezení odpovědnosti za hardware pro výrobce, za software za dodavatele a správce těchto technologií a jasnější vymezení odpovědnosti mezi majitelem vozidla, řidičem (v případě plně autonomních vozidel toho, kdo jej uvedl do provozu), provozovatel infrastruktury či provozovatel inteligentních dopravních systémů.<sup>577</sup> V současné době ani plně autonomní vozidlo nemůže samo nést odpovědnost za jednání či opomenutí, pokud v důsledku toho jednání vznikla třetí osobě újma.

Ve vztahu k odpovědnosti za vzniklou škodu v případě autonomních vozidel můžeme vycházet zejména z občanského zákoníku. Dle ustanovení § 2927 tohoto zákona má odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravního prostředku ten, kdo má z provozu prospěch. Dá se odvodit, že u autonomních vozidel by byla dána odpovědnost řidiče, případně osoby, která uvedla vozidlo do provozu. Za závadu na softwaru by odpovídal provozovatel vozidla. V některých případech by se dala odvodit i odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným dle § 2925 OZ.

I plně automatizované vozidlo je stále věcí, nemá samostatnou odpovědnost za vzniklou škodu v důsledku špatného vyhodnocení situace.<sup>578</sup> Pokud bychom vycházeli z právní úpravy odpovědnosti za škodu vzniklou věcí dle § 2936 až 2943 občanského zákoníku, za vzniklou škodu odpovídá ten, kdo vadnou věc použil, výrobce či další osoby zúčastněné na distribuci. V případě, že by se jednalo o špatné naprogramování reakce či jednání vozidla, mohlo by se postupovat dle § 2939 OZ vztahující se ke škodě způsobené vadou výrobku. Otázkou zůstává, zda by se toto ustanovení dalo aplikovat v případě vzniklé újmy na životě a zdraví při nehodě. V případě škody vzniklé samotnou povahou přístroje, samotnou konstrukcí autonomního vozidla, nese odpovědnost ten, kdo měl mít nad věcí dohled, případně vlastník, ledaže by prokázal, že náležitý dohled nezanedbal (viz § 2937 OZ).

<sup>576</sup> Report by the Ethics Commission on Automated and Connected Driving, *Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure* [online]. Publikováno 21. 6. 2018 [cit. 12. 12. 2018].

<sup>577</sup> RYBECKÝ, Vladimír. Autonomní řízení a legislativa. *autoveek.cz* [online]. © 2019, publikováno 30. 6. 2018 [cit. 10. 12. 2018].

<sup>578</sup> DRACHOVSKÁ, Karolína. Odpovědnost samoříditelných aut aneb má smysl trestat roboty? *Právní prostor* [online]. Publikováno 25. 4. 2018 [cit. 10. 1. 2019].

I u autonomních vozidel, obdobně jako je tomu u motorových vozidel v současné době, bude nutný povinný systém pojištění, který však bude muset být upraven. Výše náhrady škody budou mnohem vyšší.

### III.3.6 Autonomní vozidla a inteligentní dopravní mobilita v České republice

Jak již bylo naznačeno výše, v rámci všech členských států EU je vývoj a využití inteligentních dopravních systémů podporováno a nejinak je tomu i v České republice. Dne 15. 4. 2015 bylo vydáno Usnesení vlády České republiky č. 268 o Akčním plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050) a dne 24. 7. 2018 Usnesení vlády České republiky č. 487 o aktualizaci č. 2 Implementačního plánu k Akčnímu plánu rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS). Je schválen Akční plán rozvoje ITS, který nepřímo vede i rozvoji a rozšíření využívání autonomních vozidel v běžném provozu. Ministerstvo dopravy ČR vydalo Víze rozvoje dopravy, ve kterých podrobněji rozvádí možnosti autonomních vozidel a mobility z různých pohledů. Jsou zvažovány nezbytné technologické a systémové požadavky autonomních vozidel, jejich spolehlivost a bezpečnost, požadavky na dopravní a komunikační infrastrukturu při rozvoji autonomní mobility a jsou vytyčeny prioritní oblasti podpory rozvoje autonomní mobility.<sup>579</sup>

Ve vztahu k autonomním automobilům a jejich provozu vyvstává řada sporných otázek. Jak již bylo naznačeno, v USA je jednou z nich ochrana obchodního tajemství. Společnosti podílející se na vývoji autonomních automobilů mají povinnost s veřejností sdílet všechna data o testování.<sup>580</sup> Proti sobě zde stojí na jedné straně technologický vývoj a výzkum a testování reakce autonomních automobilů v běžném provozu a na druhé straně ochrana ostatních účastníků provozu. Autonomní automobil musí ukládat dokumentaci o svém provozu a je otázkou, nakolik je zasahováno do ochrany osobních dat a údajů o třetích osobách, které jsou součástí běžného provozu. V rámci autonomní mobility automobily mezi sebou komunikují prostřednictvím

<sup>579</sup> Víze rozvoje autonomní mobility. *Ministerstvo dopravy* [online]. © 2018 [cit. 10. 12. 2018].

<sup>580</sup> ANDERSON, James M., Nidhi KALRA, Karlyn D. STANLEY, Paul SORENSEN, Constantine SAMARAS a Oluwatobi A. OLUWATOLA. *Autonomous Vehicle Technology A Guide for Policymakers*. Santa Monica, Calif., USA: RAND Corporation, 2016, s. 42–52.

svých počítačových systémů a je možné, že data se mohou dostat ke třetím osobám, např. při hackerském útoku na tyto systémy. V případě rozvoje autonomní mobility musí být rovněž ošetřena možnost, jak předejít vážným škodám na zdraví a životě lidí, pokud dojde k rozsáhlejšímu výpadku komunikačních sítí. V daném případě se jako nepostradatelná jeví přítomnost řidiče v autonomním automobilu, který je kdykoliv schopen vypnout systém automatického řízení a převzít řízení vozu sám.

### **III.3.7 Problematické aspekty automatických vozidel a inteligentních dopravních systémů**

Je prokazatelné, že správně nastavené ovládací systémy autonomních vozidel představují vyšší bezpečnost silničního provozu. Počítačové systémy jsou schopné během sekundy vyhodnotit velké množství dat a možností řešení. Autonomní automobily mají nižší chybovost než člověk. Zde záleží pouze na softwarovém vybavení vozidel. Jistou roli hraje i myšlení lidí, že pokud se cítí bezpečněji, mají lidé tendenci více riskovat.

Daleko častěji hovoří o případech, kdy dojde k selhání autonomního vozidla a nehodě,<sup>581</sup> ale téměř ve všech případech se při analýze nehod ukazuje, že šlo o selhání lidského prvku než o selhání autonomních systémů. Veřejnost se o případech, kdy použití autonomních vozidel zabránilo ohrožení života a zdraví lidí, nedozvídá. Pro současný zpravodajský trend to není tolik populární. Jen málokdo ze zdravých lidí si uvědomuje, že autonomní vozidla mohou výrazným způsobem zkvalitnit život postižených lidí, neslyšících, osob trpících vadami zraku, které jsou v současnosti z běžného provozu téměř vyloučeni, neboť vzhledem ke svým zdravotním indispozicím nemohou získat řidičské oprávnění k řízení motorového vozidla. Tito lidé se budou moci být daleko mobilnější i bez pomoci dalších osob.

Diskutabilní se může jevit otázka odpovědnosti za případnou nehodu autonomního vozidla, zejména ve vztahu k ochraně zdraví a života osob. Bude jím řidič (u SAE úrovně 5 cestující), výrobce či programátor nastavující softwarové vybavení automobilu? Současná legislativa neumožňuje, aby plně

<sup>581</sup> Např. KOLMAN, Stanislav. *Smrtelná nehoda autonomního vozu: Viník se nebude hledat snadno. Co všechno už víme?* [online]. CZECH NEWS CENTER, a. s. a dodavatelé obsahu, © 2019, publikováno 22. 3. 2018 [cit. 12. 12. 2018].

autonomní vozidlo, robot, nesl odpovědnost za své jednání, příp. opomenutí, pokud došlo ke škodě třetí straně.

Jednou z nejproblematictějších oblastí vývoje a provozu autonomních vozidel je jejich zapojení v běžném provozu s ostatními neautonomními vozidly. Řízení a způsob jízdy bývá odlišný od běžného řízení člověkem. Autonomní řízení je schopno rychleji a plynuleji brzdit, stejně tak se rozjíždět. Návrh, že by se tato vozidla pohybovala ve zvláštním vyhrazeném pruhu, naráží na možnosti dopravní infrastruktury, a to nejen v České republice. Limitujícím faktorem plného využití autonomních vozidel v běžném provozu mohou být i nepředvídatelná chování lidí (např. náhle vstoupí do vozovky), zejména menších dětí a dalších pohybujících se objektů (zvířata...). Někteří účastníci provozu v dopravě mohou také zkoušet „testovat“ autonomní vozidla po svém.

Při zvážení všech výše nastíněných aspektů se v současné době přítomnost řidiče jeví jako nezbytná a řidič by měl složitější jízdní úkony řešit sám. V případě rozvoje autonomních vozidel tak bude nutné upravit i výuku v autoškolách, neboť řidiči budou mít daleko méně zkušeností řešit běžné situace a v krizových situacích je pak zvýšeno riziko selhání jejich správného rozhodování. Jednou z cest by mohlo být povinné pravidelné absolvování hodin na trenažérech, kde budou jejich reakce prověřovány a nacvičovány.

### **III.3.8 Autonomní automobily ve vztahu k ochraně veřejného zdraví**

Při posuzování ekologického hlediska autonomních vozidel je nutné vždy zvažovat všechny faktory – možné poškození přírody, zdraví člověka a ekonomiku. Zdravé životní prostředí má tři pilíře: pilíř ekologický, ekonomický a sociální. Při vývoji autonomních vozidel a jejich zavádění do běžného provozu je nutné posoudit jejich vliv na ochranu veřejného zdraví i na životní prostředí.

Jedním z hlavních argumentů, proč by měl výzkum a vývoj autonomních automobilů pokračovat, je, že při svém provozu jsou daleko méně hlučné než automobily používající spalovací motory. Testování autonomních automobilů prokazuje, že tyto vozy jsou schopné zajistit plynulejší a efektivnější provoz než běžně používané automobily. V místech, kde dochází ke zhoršování kvality ovzduší vlivem dopravy, by rozšíření autonomních vozidel

mohlo kvalitu výrazně zlepšit. Na jedné straně tedy dojde ke zlepšení životního prostředí, často v místech, kde je větší koncentrace lidí.

Možným negativním vlivem může být těžba lithia, bez něhož se součástky autonomních automobilů neobejdou. Při volbě míst, kde bude docházet k těžbě potřebných surovin pro výrobu autonomních automobilů, je nutné zvažovat, zda lokální zhoršení nepovede ke zhroucení místních ekosystémů a nenávratným škodám na životním prostředí. Už při vývoji těchto vozidel je nutné také přemýšlet nad tím, jak bude probíhat likvidace vozidel v budoucnosti. Dalším faktorem, který je nutné vzít v úvahu, je způsob výroby potřebné elektrické energie (např. tepelné elektrárny, jaderné elektrárny či vodní a větrné elektrárny). S rozvojem elektromobility a inteligentních dopravních systémů budou spojeny náklady na nutnou úpravu infrastruktury. Je nutné zvážit, zda v některých místech nepovedou spíše ke zhoršení dopravní situace (vybudování nabíjecích stanic, zvláštní pruhy...).

Problematika ochrany před neionizujícím zářením a možnými zdravotními riziky tohoto záření je stále otevřená a vědecké názory na toto téma nejsou jednotné. Na jedné straně tento druh záření využíváme v mnoha oborech (např. využití magnetické rezonance v lékařství), denně se s ním setkáváme při práci s moderními technologiemi, ale na druhé straně jeho účinky na lidské zdraví, zejména z dlouhodobého hlediska, nejsme schopni přesně určit. Je to jistě dáno i tím, že druhů neionizujícího záření je několik a každý z nich může na člověka působit rozdílně. Neionizujícím zářením je ultrafialové záření, infračervené záření, viditelné světlo, radiové vlny a mikrovlny. Všeobecně je známo, že nadměrné působení ultrafialového záření má mutagenní účinky, infračervené záření je odpovědné za úpal či úžeh, mikrovlny jsou některými materiály pohlcovány a vytváří se teplo.

Základními právními předpisy ve vztahu k neionizujícímu záření je zákon o ochraně zdraví a nařízení vlády č. 291/2015 Sb. o ochraně zdraví před neionizujícím zářením. Nařízení zpracovává příslušné předpisy EU.<sup>582</sup> Definice

<sup>582</sup> Zejména Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/25/ES ze dne 5. 4. 2006 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (optickým zářením z umělých zdrojů) a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/35/EU ze dne 26. 6. 2013 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (elektromagnetickými poli).



neionizujícího záření je obsažena v § 35 odst. 1 ZOVZ. Tímto zákonem došlo ke zrušení dříve platné vyhlášky<sup>583</sup> a došlo k výraznému snížení limitů záření.

U plně autonomních vozidel bude řízení i jejich provoz plně automatizován, k jejich plynulému provozu bude využívána řada senzorů (např. radar, laser, kamera, lidar, ultrazvuk), které ke svému provozu budou využívat elektromagnetické sítě. Již nyní se objevují diskuze, zda zatížení organismu neionizujícím zářením, není příliš vysoké. Pokud v budoucnu dojde k rozvoji plně automatizované mobility, bude zatížení neionizujícím zářením ještě vyšší. Při zvažování možných dopadů autonomních vozidel na lidské zdraví je tak nutno posoudit i to, zda v současnosti platné limity, využívané např. pro mobilní telefony, budou dostačující, či bude nutná jejich právní úprava.

### III.3.9 Dílčí závěry

Při správném využití potenciálu autonomních vozidel a inteligentních dopravních systémů dojde v budoucnu k eliminaci chyb řidičů (např. nedodržování bezpečné vzdálenosti, nedodržování povolených rychlostí), a tím i ke snížení dopravních nehod a dopravních úrazů. Úrazy často představují negativní ovlivnění kvality života nejen poškozených, ale i jejich širokého okolí. Každá dopravní nehoda má menší či větší důsledky nejen zdravotní, které mohou být často nezvratitelné, ale i pracovní a ekonomické.

Navýšení provozu autonomních vozidel a používání inteligentních dopravních systémů dojde ke zlepšení individuální mobility i u těch osob, pro které je použití motorových vozidel nyní nedostupné.

Využívání inteligentních dopravních systémů a používání autonomních vozidel by mělo vést ke zvýšení plynulosti dopravy. Zde existuje riziko, jakým způsobem budou vedle sebe schopny po kratší či delší přechodnou dobu fungovat systém současné běžné dopravní sítě a infrastruktury a zavádění nových technologií a systémů. V ideálním případě by mělo docházet k méně častým kolapsům dopravy, a tím i ke snížení emisí a celkové spotřeby energií.

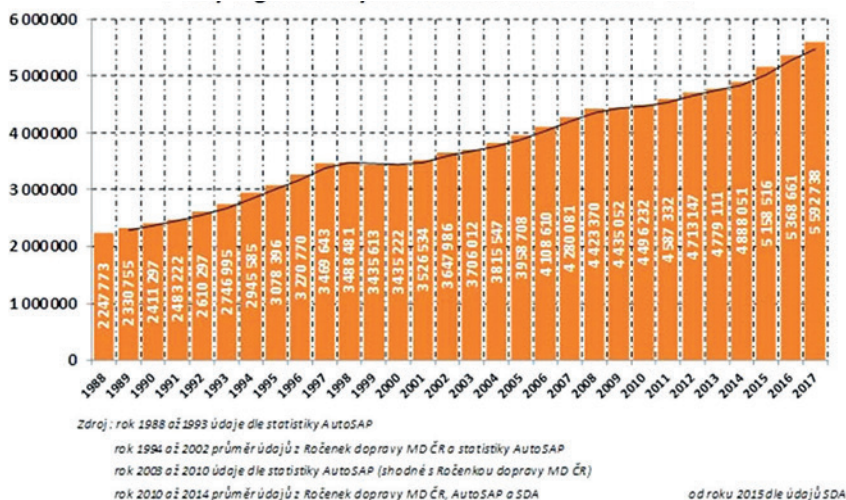
<sup>583</sup> Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 408/1990 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky elektromagnetického záření.

## **IV ZÁVĚRY**



Různé nepříznivé vlivy automobilové dopravy na životní prostředí a na zdraví člověka jsou z věcného pohledu nezpochybnitelné. Česká republika má k dispozici celou řadu prostředků právní regulace, jejichž prostřednictvím se snaží životní prostředí a veřejné zdraví chránit před znečišťováním a poškozováním způsobeným nejen provozem automobilů, nýbrž také výstavbou potřebné infrastruktury. Právě ochrana zdraví člověka a životního prostředí je cílem, k jehož dosažení by regulace měla směřovat při současném respektování zájmu na uspokojování dopravních potřeb občanů. Právní úprava musí zohledňovat existenci evropských a mezinárodních pramenů práva, přičemž význam unijního práva se v některých analyzovaných oblastech (např. biopaliva, požadavky na vozidla i ochrana přírody) ukázal jako rozhodující. Výše zmíněné právem stanovené požadavky se čím dál více zpřísnují, pravidel přibývá, přes to však stav automobilovou dopravou ovlivněných složek životního prostředí zůstává neuspokojivý. Jednou z pravděpodobných příčin tohoto stavu je skutečnost, že od roku 1990 stoupl počet registrovaných osobních automobilů cca 2,3x, jak znázorňuje níže uvedený graf.

Graf 1: Počty registrovaných automobilů v ČR



Zdroj: <https://www.uamk.cz/aktuality/2186-v-cr-je-5-59-mil-osobnich-aut>  
[cit. 27. 6. 2019].

Z toho důvodu právní regulace musela reagovat i na více než dvojnásobnou hustotu provozu silničního provozu zavedením omezujících opatření. Cílem této publikace bylo proto představit ty nejvýznamnější právní prostředky, jež jsou či mohou být v dané oblasti aplikovány, a zamyslet se nad jejich potenciálem naplnění stanovených cílů.

Úvodní kapitola Jiřího Vodičky potvrdila, že mnoho relevantních předpisů nabývá až charakter technických norem, v nichž se lze jen složitě orientovat. Platí to zejména o předpisech, které stanovují emisní limity osobních vozidel. Tyto limity mají zabránit nepřiměřenému znečišťování ovzduší, přílišné hlučnosti i nadměrnému vypouštění skleníkových plynů. Z právního pohledu nelze polemizovat s konkrétní úrovní jednotlivých limitů, mezi stěžejní závěry však patří, že vymahatelnost těchto norem není dostatečná, což je dáno i nízkým počtem silničních technických kontrol. Přitom jde o nezbytnou podmínku účinné ochrany životního prostředí. Ačkoliv primární odpovědnost za dodržování technických parametrů nesou výrobci vozidel, jako nejčastější a nejsnáze uchopitelná se ukázala odpovědnost provozovatele silničního vozidla. Je k diskuzi, zda provoz vozidla vypouštějícího znečišťující látky nad stanovené emisní limity vede k naplnění skutkové podstaty přestupku a s ním spojeného zákazu provozu vozidla technicky nezpůsobilého k provozu na pozemních komunikacích tak závažným způsobem, že bezprostředně ohrožuje ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích. Zvláště pokud je zřejmé, že zákon o provozu na pozemních komunikacích, který povinnosti provozovatelů automobilů stanovuje, není zaměřen primárně na ochranu životního prostředí. Předmětem kritiky pak byl benevolentní přístup zákonodárce k povinnostem a úloze autoservisů, kde v praxi dochází k odmontování filtru pevných částic, čímž se vozidlo stává technicky nezpůsobilé. Přitom povinnosti kontrolních techniků a provozovatelů stanic měření emisí tvoří spolu s povinnostmi samotných řidičů (provozovatelů vozidel) celek, který by měl pomocí důkladných prohlídek a testování při měření emisí chránit čisté ovzduší. Proto je na místě závěr, že pokud by zákonodárce sankcionoval i provozovatele servisů za nedovolenou změnu technického stavu vozidla, bylo by pro provozovatele vozidel mnohem obtížnější takové vozidlo provozovat.

Programy zlepšování kvality ovzduší a Národní program snižování emisí ČR hrají při ochraně ovzduší v souvislosti s automobilovou dopravou nezapustitelnou úlohu, která je však poněkud přeceňována. Bylo poukázáno na to, že tyto programy mají povahu koncepčních nástrojů a jako takové ukazují vytyčený směr, kterého má být v budoucnu dosaženo, avšak samy o sobě postrádají přímou závaznost a při jejich tvorbě a aplikaci musí být zvažovány i jiné zájmy než ochrana ovzduší. Koncepční nástroje jsou součástí celé soustavy prostředků právní regulace, která je navzájem propojena a měla by představovat koherentní systém. V jeho rámci by pak předmětné koncepční nástroje měly ve vztahu k automobilové dopravě zajistit postupné zlepšování kvality ovzduší v těch oblastech, kde dochází k překračování hodnot imisních limitů. Akční plány obsahující krátkodobá opatření současným zákonem vyžadovány nejsou, nicméně bylo zjištěno, že některá města přistoupila k jejich zpracování a přijetí na dobrovolné bázi.

Také v oblasti plošných nástrojů na ochranu ovzduší ukázaly Nikola Chábová a Kateřina Komárová svou analýzou aplikační praxe na Ostravsku, tj. oblasti notoricky známé zhoršenou kvalitou ovzduší, řadu nedostatků. Přitom v teoretické rovině představují nízkoemisní zóny i regulační řády účinné nástroje k omezení množství do ovzduší vypouštěných znečišťujících látek z dopravních prostředků. Z různých důvodů však tato opatření nebyla dosud v České republice použita. Jednou z hlavních příčin je absence obchvatů měst, které by umožnily odvést dopravu z městských center (jejich výstavba však také není environmentálně bezproblémová, jak vyplynulo z dalších kapitol). Proto optimističtější vyznívají závěry týkající se účinnosti a použitelnosti zákazu vjezdu do zvláště chráněných území, lesů a lázeňských míst.

Obsáhlá kapitola Jany Tkáčikové a Vojtěcha Vomáčky důkladně popsala vývoj a současnost složité právní úpravy regulující podporu používání biopaliv v dopravě. Analyzována byla jak evropská úprava, tak její implementace v podmínkách České republiky, přičemž následně mohl být odhadnut budoucí vývoj. Je tak zřejmé, že původní představa, že nejjednodušší cestou k ochraně klimatu před vlivem automobilové dopravy bude náhrada podílu motorové nafty nebo benzínu bionaftou nebo bioethanolem, byla překonána vývojem elektromobilů, ale zejména zjištěním, že tato podpora má významné dopady na některé složky životního prostředí. Podrobně proto

byla rozebrána kritéria udržitelnosti (včetně způsobu kontroly) i další administrativní a ekonomické nástroje v původní směrnici RED i nové směrnici FDQ. Ačkoliv nová pravidla reflektují kritiku, která poukazuje na negativní důsledky využívání biopaliv první generace, stále se dle autorů výsledné řešení jeví jako nedostatečné: zejména co se týče škodlivého vlivu produkce biopaliv na biologickou rozmanitost v Evropské unii, ale též mimo ni.

Přestože tedy první část publikace demonstrovala použití různých prostředků právní regulace (koncepční nástroje, limity znečišťování i znečištění, nástroje přímé regulace v podobě zákazů, příkazů a povinností i nástroje regulace nepřímé v podobě ekonomických nástrojů) směřujících ke snížení množství znečišťujících látek a skleníkových plynů z dopravy, lze uzavřít, že pro účinnou ochranu životního prostředí se tato právní regulace jeví stále nedostatečná nejen z hlediska konkrétní aplikace a vymahatelnost existujících předpisů, ale z ekonomických i sociálních důvodů totéž bohužel lze místy konstatovat i o samotné podobě předpisů na podporu biopaliv.

Automobilová doprava se neobejde bez infrastruktury: pozemních komunikací, čerpacích a dobíjecích stanic. Další kapitola Jiřího Vodičky proto nejprve zdůrazňuje význam rozvoje infrastruktury pro rozšíření elektromobilů a dalších vozidel s alternativním pohonem. Rozebírá existující podmínky pro výstavbu dobíjecích a plnicích zařízení v českém i evropské právu, přičemž dospívá k závěru, že v České republice existuje základní rámec pro rozvoj této infrastruktury, předpisy regulující samotná alternativní paliva (v tomto ohledu nelze nevidět spojení s rozbohem právní úpravy biopaliv) a dokonce státní podpora používání těchto paliv. Proto by mělo dojít k rychlejšímu rozšíření těchto zařízení, ačkoliv dle autora se teprve ukáže, zda vytvořený potenciál bude soukromými investory skutečně využit.

Jelikož jsou pozemní komunikace nejvýznamnější příčinou fragmentace krajiny, zvláštní pozornost je věnována právním nástrojům, které této fragmentaci brání. Tímto nástrojem jsou územní systémy ekologické stability. Kapitola Hany Müllerové však vedle podrobného rozboru institutu ÚSES (včetně věcných poznatků nezbytných pro patřičné pochopení problematiky) neopomíná ani další nástroje, kterými lze fragmentaci krajiny bránit zejména v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace i posuzování vlivů nových dálnic a silnic na životní prostředí. Vymezuje se také k zákonu

o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, který vedle majetkoprávního vypořádání a povolování staveb fakticky urychluje také fragmentaci krajiny. Autorka připomíná, že fragmentace krajiny se sice může jevit ve srovnání s klimatickou změnou či znečištěným ovzduším, kterým se věnovala první část monografie, jako méně významná, představuje ale důležitou součást citlivých a vzájemně provázaných ekosystémů. Přimlouvá se proto za větší respektování přírodovědných poznatků v průběhu procesů, v nichž jsou povolovány stavby pozemních komunikací.

Právě ochraně přírody a krajiny v těchto procesech upravených stavebním zákonem se podrobně věnovala ve své kapitole Alena Chaloupková. Potvrdila skutečnost, že ochrana přírody a výstavba nových pozemních komunikací je ve vzájemném střetu. Podrobila analýze ochranu zvláště chráněných území (včetně soustavy Natura 2000) a ochranu rostlin a živočichů, přičemž zvláštní pozornost věnovala posuzování variant tras plánovaných pozemních komunikací. Vhodně tak doplnila popis právních nástrojů bránících fragmentaci krajiny. Autorka poukázala na řadu nedostatků předmětné právní úpravy, přesto by dle jejího názoru bylo přinejmenším velmi zjednodušující, pokud by byla právní úprava ochrany přírody brána pouze jako překážka realizace pozemních komunikací (jejich význam nijak nezpochybnuje). Omezení z důvodu ochrany přírody jsou nezbytná pro zachování příznivého životního prostředí, které je zaručeno i na ústavní úrovni. Těmito hledisky je třeba posuzovat také navrhované změny právní úpravy: mj. změny zákona o urychlení výstavby i rekodifikaci veřejného stavebního práva.

Obdobným způsobem přistoupil k rozboru právní úpravy ochrany kulturních památek také Dominik Židek. Podrobil analýze jak zákon o státní památkové péči, tak příslušná a v předchozích kapitolách již zmíněná ustanovení stavebního zákona. Na základě této analýzy jsou postupně charakterizovány nástroje ochrany území s kulturními památkami i ochrana kulturních památek samotných. Ačkoliv nelze příliš polemizovat s tím, že výstavba dopravní infrastruktury koliduje zejména s ochrannými pásmy kulturních památek a nezbytností chránit archeologické dědictví, tak i výklad týkající se spíše výjimečných situací, kdy je přímo zasaženo do kulturní památky, má své místo. Zmíněna je i ojedinělá situace obnovy památky v důsledku výstavby či modernizace dopravní infrastruktury. Za klíčové zjištění lze



považovat skutečnost, že orgány státní památkové péče mají zejména díky institutu závazných stanovisek silné pravomoci sloužící k ochraně kulturních památek při výstavbě dopravní infrastruktury a mohou také chránit kulturně cenné předměty při jejich nálezů během stavebních činností. Stejně jako v případě ochrany přírody je i u ochrany kulturního dědictví třeba hledat adekvátní míru jeho ochrany při výstavbě pozemních komunikací, přičemž se lze domnívat, že není v zájmu státní památkové péče, aby přehnaně přísnými a rigidními požadavky bylo de facto zabráněno nezbytné rekonstrukci či rozvoji kulturní památky či jejího okolí (a to i ve vztahu k rozvoji dopravní infrastruktury).

Bylo by dle názoru autorů této publikace chybou, pokud by při analýze právní regulace vlivů výstavby pozemních komunikací na životní prostředí byly opomenuty předpisy upravující nakládání s odpady. Některé stavební odpady totiž mohou být využity ke stavbě či rekonstrukci pozemních komunikací a tím plně dostát předepsané hierarchii způsobů nakládání s odpady. Rámcová směrnice o odpadech i český zákon o odpadech jsou ovšem v těchto ohledech komplikované, resp. nejednoznačné, a proto postupně Štěpán Jakl popsal ve vztahu k demoličním a stavebním odpadům výhody a nevýhody nejen aplikace odpadového režimu, ale též institutu vedlejších produktů a podmínek pro určení okamžiku, kdy odpad přestane být odpadem. Z hlediska právní jistoty, která je podmínkou většího využití inkriminovaných materiálů na stavbách pozemních komunikací, poté autor dospěl k závěru, že nejvhodnějším řešením jsou prováděcí předpisy obsahující doplňující kritéria pro posouzení, zda je stavební materiál vedlejším produktem nebo přestává být odpadem.

Poslední část publikace je tvořena dvojicí vzájemně se doplňujících kapitol pojednávajících o právní úpravě ochrany veřejného zdraví před hlukem z pozemních komunikací a nových rizicích a příležitostech pro zdraví a životní prostředí v souvislosti s rozvojem tzv. autonomních vozidel. Tyto automobily jsou na jedné straně méně hlučné a méně znečišťují ovzduší (i z důvodu vyšší plynulosti dopravy tvořené těmito vozidly), otázkou však zůstává míra dopadu na životní prostředí v místě těžby potřebných surovin pro jejich výrobu (např. lithia) a vliv neionizujícího záření, který je s jejich provozem nedílně spojen. Právo se však bude dle Štěpánky Bibrové muset

vypořádat zejména s nastavením odpovědnostních vztahů vznikajících při haváriích autonomních vozidel.

V současné době jsou však pro obyvatele mnohem zásadnější otázky týkající se možnosti ochrany před hlukem z dopravy, který patří mezi nejvýznamnější problémy v České republice. Závěry nejsou přitom nejpovzbudivější. Alžběta Nemeškalová Rosinová dospěla ve své kapitole k poznání, že ochrana jednotlivců zasažených nadlimitním hlukem ze silniční dopravy je v praxi velice obtížná. Konkrétně z následujících důvodů: mírně nastavených hygienických limitů hluku pro pozemní komunikace v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., udělováním tzv. hlukových výjimek a také proto, že podle aktuální judikatury se dotčené osoby mohou na základě občanského zákoníku úspěšně domáhat pouze zdržení se emisí vyvolaných špatným technickým stavem komunikace, nikoliv emisí způsobených samotným provozem na ní. K obdobným závěrům dospěl na základě svých zkušeností v kanceláři Veřejného ochránce práv Tomáš Maňas ve své kapitole zabývající se dalšími aspekty ochrany před hlukem. Ten poukázal mj. na obtížné provádění opatření na zmírnění hluku ze silnic, ale také připomněl, že kvalita bydlení v blízkosti dopravně významných dopravních cest bude ve srovnání s jinými vždy nižší.

Poslední uvedený závěr lze zevšeobecnit a vztáhnout na vyznění publikace jako celku. Bez automobilové dopravy je život člověka v současnosti nepředstavitelný. Ostatně 61 % obyvatel v České republice bylo v roce 2017 nespokojeno s hustotou silničního provozu v okolí svého bydliště, zároveň však jen 17 % je ochotno z důvodu ochrany životního prostředí omezit jízdu autem.<sup>584</sup> Některé nepříznivé dopady lze sice snížit rozvojem moderních technologií (lepší spalovací motory, elektromobily, autonomní vozidla, tišší vozovky, zvýšení podílu biopaliv), ovšem i tento pokrok s sebou nese předem zvažované ale i nečekané environmentální dopady, na které se zpožděním reaguje také příslušná právní úprava. Lze proto očekávat, že ani v budoucnu neztratí právní nástroje ochrany životního prostředí před nepříznivými vlivy automobilové dopravy svůj význam a téma se na stránky knih znovu vrátí.

<sup>584</sup> *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2017*. Praha: MŽP, 2018, s. 483 a 490.



---

## Summary

Car transportation is taken for granted by current generations. Their numbers are growing without any control, which causes different kind of problems. The noise produced by cars is driving people crazy. Road construction is often prioritized to protection of nature so that nature protection areas mean no obstacle to its realization and protected species of animals and plants become even scarcer. The loss of agricultural land and of forests is only one of many negative impacts the car traffic has on the environment. Cars are significant mobile sources of air pollution threatening human health especially in densely populated cities. The air pollution problem is caused not only by their exhaust emissions but also by the dust produced by car traffic. Nevertheless, the most significant impact of car transportation, which is finally influencing all environmental components are emissions of CO<sub>2</sub>. The more cars, the higher is their contribution to the climate change problem and the question of alternatives to combustion engines will surely find its reflection in a legal regulation.

Therefore, the aim of this publication is to point at variety of problems related to car transportation and their reflection in law at national, EU and international law levels. The publication is divided into three parts. Every part deals with different independent topic and consists of various chapters.

The first part deals with the regulation of the operation of cars for reasons of air and climate protection: e. g. describes relevant legislation which is connected to environment and vehicle's technical regulation, analyses regulation restricting access of polluting vehicles to different areas and explain use of biofuels in transport. Next part of the publication is focused on protection of environment during construction of transport infrastructure. Chapters explain the causes of habitat fragmentation and the role of transport infrastructure in it, deals with selected aspects of nature and landscape conservation (including cultural heritage) in the context of road construction and ends with the analysis of use construction and demolition waste for new roads. Last part is dedicated to legal regulation of car transport

in order to protect public health. The impact of noise is the most dangerous, therefore two chapters analyze the legal regulation and experiences with its application. The development and the operation of autonomous cars which causes many ethical and legal issues in relation to the protection of the human health and the environment is discussed in this part as well.

---

## Literatura a další použité zdroje

### Odborná literatura

#### Knihy

- ANĎEL, Petr, Tereza MINÁRIKOVÁ a Michal ANDREAS (eds.). *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce*. Liberec: Evernia, 2010, 137 s. ISBN 978-80-903787-5-9.
- ANDERSON, James M., Nidhi KALRA, Karlyn D. STANLEY, Paul SORENSEN, Constantine SAMARAS a Oluwatobi A. OLUWATOLA. *Autonomous Vehicle Technology A Guide for Policymakers*. Santa Monica, Calif., USA: RAND Corporation, 2016, 214 s. ISBN 978-0-8330-8398-2.
- BAHÝLOVÁ, Lenka, Tomáš KOCOUREK a Vojtěch VOMÁČKA. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s. ISBN 978-80-7400-589-3.
- BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 332 s. ISBN 978-80-7552-911-4.
- DAMOHORSKÝ, Milan, Vojtěch STEJSKAL a kol. *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v střeoevropském právním kontextu*. Praha: Eva Rozkotová, 2012, 208 s. ISBN 978-80-87488-10-2.
- DIENSTBIER, Filip (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-80-87382-13-4.
- DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví: ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011, 420 s. ISBN 978-80-7201-854-3.
- DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 256 s. ISBN 978-80-7478-730-0.
- EWING, Jack. *Faster, higher, farther: the Volkswagen scandal*. New York: W. W. Norton & Company, 2017, 442 s. ISBN 978-0-393-25450-1.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 624 s. ISBN 978-80-210-8041-6.

- KOVALČÍKOVÁ, Daniela a Jiří ŠTANDERA. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 640 s. ISBN 978-80-7400-418-6.
- MORÁVEK, Jiří a kol. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7400-477-3.
- MOTEJL, Otakar a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Hluková záležitost*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, 139 s. ISBN 978-80-7357-499-4.
- MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2018, 236 s. ISBN 978-80-87439-34-0.
- NOVÁK, Josef. *Rešerše a hodnocení legislativy týkající se protihlukové ochrany ve vybraných zemích Evropské unie, Závěrečná zpráva*. Praha: Akustika Praha, 2009, 76 s.
- PEK, Tomáš. *Stavební památky: specifika přípravy a financování jejich obnovy, údržby a provozu*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, 215 s. ISBN 978-80-7357-462-8.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- PRIMACK, Richard B., Pavel KINDLMANN a Jana JERSÁKOVÁ. *Úvod do biologie ochrany přírody*. Praha: Portál, 2011, 472 s. ISBN 978-80-7367-595-0.
- PRŮCHA, Petr, Jana GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, 880 s. ISBN 978-80-7502-180-9.
- PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. ISBN 978-80-210-5667-1.
- PRŮCHOVÁ, Ivana, Radek DŘEVĚNÝ a Michal JANOVEC (eds.). *COFOLA 2018 – Část VII. Památková péče v právních vztazích*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-210-9088-0.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0.
- VARHANÍK, Jiří a Stanislav MALÝ. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 1161 s. ISBN 978-80-7357-659-2.
- VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

- VOMÁČKA, Vojtěch, Dominik ŽIDEK a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 336 s. ISBN 978-80-210-8343-1.
- VRÁBLÍKOVÁ, Jaroslava, Petr VRÁBLÍK a Lenka ZOUBKOVÁ. *Tvorba a ochrana krajiny*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014, 150 s. ISBN 978-80-7414-844-6 (online).
- ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s., Právní monografie. ISBN 978-80-7598-353-4.

### Články a příspěvky ve sbornících

- AWAD, Edmond, Sohan DSOUZA, Richard KIM, Jonathan SCHULZ, Joseph HENRICH, Azim SHARIFF, Jean-Francois BONNEFON a Ivad RAHWAN. The Moral Machine experiment. *Nature*, 2018, č. 11, s. 59–64. ISSN 1476-4687.
- BERNARD, Michal. Soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem. *Právní rozhledy*, 2008, č. 5, s. 167–172. ISSN 1210-6410.
- ČERNÝ, David a Robert KOPECKÝ. Autonomní auta a etika. *Lidové noviny*, 2017, 4. 2. 2017.
- DAREBNÍK, Petr. Ilegální motorismus nevyřeší klasické motokrosově areály. *Lesnická práce*, 2009, č. 8, s. 12–15. ISSN 0322-9254.
- DI LUCIA, Lorenzo a Annica KRONSELL. The willing, the unwilling and the unable – explaining implementation of the EU Biofuels Directive. *Journal of European Public Policy*, 2010, č. 4, s. 545–563. ISSN 1540-4102.
- DRACHOVSKÁ, Karolína. Odpovědnost samořiditelných aut aneb má smysl trestat roboty? *Právní prostor* [online]. [cit. 10. 1. 2019]. ISSN 2336-4114. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/ht-odpovednost-samoriditelnych-aut-aneb-ma-smysl-trestat-roboty>
- DUDOVÁ, Jana. Několik poznámek k právní vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*, 2012, č. 21, s. 755–758. ISSN 1210-6410.
- DVOŘÁK, Petr. Otázka užívání lesních cest jako pozemních komunikací II. *Lesnická práce*, 2012, č. 11, s. 1. ISSN 0322-9254.
- HANÁK, Jakub. Co je odpadem podle evropské a české legislativy? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, č. 3, s. 239–243. ISSN: ISSN 1210-9126.



- HELLMUTH, Tomáš, JIRÁSKA, Aleš: *Stará bluková zúťež a ochrana veřejného zdraví před blukem*. Vytápění, větrání, instalace. 2014, č. 1, s. 26–28. ISSN 1210-1389.
- HELLMUTH, Tomáš, Dana POTUŽNÍKOVÁ a kol. Návrh metodiky „Stanovení rozumně dosažitelné míry protihlukových opatření“. *Hygiena*, 2014, č. 1, s. 27–31. ISSN 1210-7840.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. Significance of Air Quality Plans – the Czech Experience. In: ANKER, Helle Tegner a Birgitte Egelund OLSEN (eds.). *Sustainable Management of Natural Resources: Legal Instruments and Approaches*. Cambridge: Cambridge: Intersentia, 2018, s. 195–210. ISBN 978-1-78068-759-9. DOI 10.1017/9781780687834.012
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jiří VODIČKA. Kam se poděly krátkodobé akční plány? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, č. 2, s. 337–355. ISSN 1210-9126. DOI 10.5817/CPVP2018-2-8. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8912>
- KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 71–78. ISSN 1213-5542.
- KŮS, Lukáš. Možnosti nakládání s výkopovou zemínou z pohledu ČIŽP. *Odpadové fórum*, 2018, č. 3. ISSN 1212-7779.
- KYMENVAARA, Sara. Ending Transport Oil Dependency in the European Union: National Policy Activity at the Heart of the Transition to Alternative Fuels. *Carbon and Climate Law Review*, 2017, č. 11, s. 110–119. ISSN 1864-9904.
- LACINA, Darek. Postavení územního systému ekologické stability v zelené infrastruktuře. *Životné prostredie*, 2018, č. 1, s. 19–22. ISSN 0044-4863.
- RICHTER, Jan. Ekologické paradigma v krajinném plánování a role krajinnářské architektury v ČR. *Fórum ochrany přírody*, 2015, č. 4, s. 27–29. ISSN 2336-5056.
- SKOGSTAD, Grace. Policy feedback and self-reinforcing and self-undermining processes in EU biofuels policy. *Journal of European Public Policy*, 2017, č. 1, s. 21–41. ISSN 1540-4102.
- STEHLÍK, Dušan a Karel PECHA. Recykláty pro stmelené směsi podkladních vrstev pozemních komunikací. In: *Sborník konference RECYCLING 2012*. Brno: VUT, 2018. ISBN 978-80-214-4432-4.

- STEJSKAL, Vojtěch. Postavení a úloha orgánů ochrany přírody ve vybraných řízeních podle stavebního zákona. In: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL (eds.) *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, 2018, s. 164–172. ISBN 978-80-87975-85-5.
- VARAUS, Michal a Tomáš KOUDELKA. Asfaltové směsi s vysokým obsahem R-materiálu – dosavadní zkušenosti. *Silnice mosty*, 2018, č. 2, s. 12–18. ISSN 1804-8684.
- VODIČKA, Jiří. Zamyšlení nad unijní regulací automobilových emisí. In: *Cofola 2018 – část X. Sekce práva Evropské unie*. Brno: 2018. s. 89–112. ISBN 978-80-210-9147-4.
- ŽIDEK, Dominik. Seznamy světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO a proces zápisu jednotlivých statků. In: PRŮCHOVÁ, Ivana, Radek DŘEVĚNÝ a Michal JANOVEC (eds.) *COFOLA 2018 – Část VII. Památková péče v právních vztazích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 148–167.
- ŽIDEK, Dominik. Stát jako subjekt zodpovědný za znečištění ovzduší – aktuální vývoj judikatury. In: *Cofola conference proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 1006–1015. ISBN 978-80-210-7976-2.

## Elektronické zdroje

- ANDĚL, Petr a kol. Koncepce ochrany migračních koridorů velkých savců a územní systém ekologické stability. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny 2009* [online]. Dostupné z: <http://www.uses.cz>
- BERNARD, Michal, Pavel DOUCHA a Robert PLACHÝ. Analýza hlukových výjimek. Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák.č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. *eps.cz* [online]. [cit. 23. 1. 2019]. Dostupné z: [http://hluk.eps.cz/files/Analyza-hlukovych-vyjimek\\_EPS.pdf](http://hluk.eps.cz/files/Analyza-hlukovych-vyjimek_EPS.pdf)
- BUČEK, Antonín. Ekologické sítě – koncepce, tvorba a péče. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny 2003* [online]. [cit. 12. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.uses.cz>
- BUČEK, Antonín. ÚSES a Tvorba přírodní infrastruktury v kulturní krajině. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny 2013* [online]. [cit. 12. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.uses.cz>

- GRINGER, Bonnie. History of the Autonomous Car. *titlemax.com* [online]. [cit. 10. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.titlemax.com/resources/history-of-the-autonomous-car/>
- HYKYŠOVÁ Soňa. Kritéria udržitelné produkce biomasy. *czbiom.cz* [online]. [cit. 30. 1. 2019]. Dostupné z: <https://czbiom.cz/konf/files/Hyky%C5%A1ov%C3%A1.pdf>
- KOLMAN, Stanislav. Smrtná nehoda autonomního vozu: Viník se nebude hledat snadno. Co všechno už víme? *www.auto.cz* [online]. CZECH NEWS CENTER, a. s. [cit. 12. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.auto.cz/smrtna-nehoda-autonomniho-vozu-uber-vinik-se-nebude-hledat-snadno-120165>
- LIBOSVÁR, Tomáš. Ekodukty a ÚSES. *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny 2009* [online]. [cit. 12. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.uses.cz>
- MCCURDY, Michael R. a Jason B. ROBINSON. Tort Law in the United States *Fairfield and Woods* [online]. [cit. 10. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.fwlaw.com/news/186-tort-law-united-states>
- ROMPORTL, Dušan a kol. Metodika mapování migračních koridorů pro velké savce. In: *Seminář ÚSES zelená páteř krajiny 2009* [online]. [cit. 12. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.uses.cz>
- RYBECKÝ, Vladimír. Autonomní řízení a legislativa. *autoweek.cz* [online]. [cit. 10. 12. 2018]. Dostupné z: [https://www.autoweek.cz/cs-tiskove\\_zpravy-bdovo-z/cs-tiskove\\_zpravy-autonomni\\_rizeni\\_a\\_legislativa-7579](https://www.autoweek.cz/cs-tiskove_zpravy-bdovo-z/cs-tiskove_zpravy-autonomni_rizeni_a_legislativa-7579)
- Studie o proveditelnosti pro zavedení nízkoemisních zón na území statutárního města Ostravy. *Ekologický web Ostravy – Zdravá OVA* [online]. [cit. 21. 1. 2019]. Dostupné z: [http://zdravaova.cz/doc/studie\\_proveditelnosti\\_27-03-18.pdf](http://zdravaova.cz/doc/studie_proveditelnosti_27-03-18.pdf)
- TÉROVÁ, Ivona. *Právní problematika ochrany obyvatel před blukem*. Rigorózní práce. Olomouc: Univerzita palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2012. Dostupné z: <https://theses.cz/id/ox2m2l/>

## Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13.

- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2144/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 4143/17.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 35/2004-61.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 7 As 24/2012-24.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 Ao 3/2010-25.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 91/2011-119.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014-22.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 03. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 225/2015-34.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č. j. 6 As 299/2016-19.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017-33.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 1 Afs 154/2018-32.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001-98.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 32 Odo 765/2004.

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 3. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 Ca 205/2006-29.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 5 A 242/2010-42.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2006, č. j. 11 A 84/2016-109.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2018, č. j. 8 A 31/2015-41.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 10. 2005, č. j. 30 Ca 26/2005-37.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 20. 6. 2006, č. j. 59 Ca 59/2005-32.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 1. 2015, č. j. 31 A 10/2013-46.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016-171.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2018, č. j. 9 A 35/2016-43.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 4. 2002, ve věci *Palin Granit*, C-9/00.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 1. 9. 2003, ve věci *AvestaPolarit Chrome Oy*, C-114/01.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008, ve věci *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*, C-237/07.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 10. 2018, ve věci *Evropská komise v. SRN*, C-668/16.
- Rozsudek Tribunálu EU ze dne 13. 12. 2018, ve spojených věcech *Ville de Paris v. Komise*, T-339/16, *Ville de Bruxelles v. Komise*, T-352/16, a *Ville de Madrid v. Komise*, T-391/16.
- Rozsudek ESLP ze dne 9. 12. 1994, ve věci *López Ostra proti Španělsku*, stížnost č. 16798/90.
- Rozsudek ESLP ze dne 9. 11. 2010, ve věci *Deés proti Maďarsku*, stížnost č. 2345/06.



## **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;  
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;  
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

## **AUTA, AUTA, AUTA... A ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

**doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D., JUDr. Jakub Hanák, Ph.D. a kolektiv**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2019

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 663

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno  
1. vydání, 2019

ISBN 978-80-210-9408-6

ISBN 978-80-210-9409-3 (online ; pdf)

[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-210-9409-3

