

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2024
Vol. LXX

IURIDICA

1/2024

Vol. LXX

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Výkonný redaktor: JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<https://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2024

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

<i>Martina Franková</i> : Lidskoprávní aspekty klimatické litigace	9
<i>Piero Orlandin</i> : Změna klimatu a limity odpovědnosti států	21
<i>Vojtěch Stejskal</i> : Dilema ochrany klimatu z pohledu práva: podpora obnovitelných zdrojů energie versus ochrana biodiverzity.	31
<i>Jan Bačovský, Jakub Straka</i> : Fotovoltaické elektrárny ve víru veřejných zájmů.	45
<i>Tereza Fabšíková</i> : Právní regulace související s výrobky v kontextu cílů Evropské unie v oblasti ochrany klimatu	63
<i>Ludovít Máčaj</i> : Právna regulácia krajín tvorby na Slovensku ako prostriedok ochrany klímy	77
<i>Denisa Hlušíčková, Ondřej Vícha</i> : Přeshraniční znečištění v případě úniku kyanidu z těžebního provozu v Baia Mare: aspekty unijního a českého práva (vol. II)	93
<i>Elif Naz Němec, Milan Damohorský</i> : Climate Litigation in Europe: a Discussion about Emerging Trends in the Context of Principle of Non-regression	111
<i>Jakub Kanický</i> : Sustainable and Climate-Friendly Products: What Role Is There for Product Standards?	131
<i>Ewa Radecka</i> : Legal Consequences of the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-432/21	147
<i>Adeola Olufunke Kehinde</i> : Is Nigeria Ready to Combat Environmental Problems? A Peep Through Judicial Decisions of Nigerian Courts	159

VARIA

<i>Tomáš Svoboda</i> : Smíšené právní instituty ve veřejné správě – k některým otázkám právního dualismu.	181
<i>Danuta Duda, Michal Márton, Kamila Turečková</i> : Právní aspekty URBEXu z pohledu vlastníka nemovitosti v kontextu českého práva	199

RECENZE

<i>Vojtěch Stejskal</i> : Franková, Martina. Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva.	215
<i>Ondřej Vícha</i> : Babáček, Tomáš – Beneš, Josef – Hloušek, Filip – Knebel, Petr – Trylč, Ladislav. Zákon o výrobcích s ukončenou životností: praktický komentář	219

ZPRÁVY

<i>Jakub Kanický: Zpráva z Bratislavského právnického fóra 2023</i>	225
<i>Petra Kotápišová, Aneta Boukalová, Radka Václavíková: The First Year of Business Law Conference Pražské dny obchodního práva on Legal Regulation of the Commercial Corporations as a Political Instrument</i>	231

CONTENT

<i>Martina Franková</i> : Human Rights Aspects of Climate Litigation	9
<i>Piero Orlandin</i> : Climate Change and the Limits of State Responsibility.	21
<i>Vojtěch Stejskal</i> : The Climate Law Dilemma: Promoting Renewable Energy Versus Protecting Biodiversity	31
<i>Jan Bačovský, Jakub Straka</i> : Photovoltaic Power Plants in the Whirlwind of Public Interests	45
<i>Tereza Fabšíková</i> : Legal Regulation Related to Products in the Context of the European Union's Climate Objectives	63
<i>Ludovít Máčaj</i> : Legal Regulation of Landscaping in Slovakia as a Means of Climate Protection	77
<i>Denisa Hlušíčková, Ondřej Vícha</i> : Transboundary Pollution in the Baia Mare Cyanide Spill Case: Aspects of EU and Czech Law (Vol. II)	93
<i>Elif Naz Němec, Milan Damohorský</i> : Climate Litigation in Europe: a Discussion about Emerging Trends in the Context of Principle of Non-regression	111
<i>Jakub Kanický</i> : Sustainable and Climate-Friendly Products: What Role Is There for Product Standards?	131
<i>Ewa Radecka</i> : Legal Consequences of the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-432/21	147
<i>Adeola Olufunke Kehinde</i> : Is Nigeria Ready to Combat Environmental Problems? A Peep Through Judicial Decisions of Nigerian Courts	159

VARIA

<i>Tomáš Svoboda</i> : Hybrid Legal Institutes in Public Administration – on Some Issues of Legal Dualism.	181
<i>Danuta Duda, Michal Márton, Kamila Turečková</i> : Legal Aspects of URBEX from the Perspective of the Property Owner in the Context of Czech Law	199

REVIEW

<i>Vojtěch Stejskal</i> : Franková, Martina. Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva	215
<i>Ondřej Vícha</i> : Babáček, Tomáš – Beneš, Josef – Hloušek, Filip – Knebel, Petr – Trylč, Ladislav. Zákon o výrobcích s ukončenou životností: praktický komentář	219

REPORTS

<i>Jakub Kanický: Report from the Bratislava Law Forum 2023</i>	225
<i>Petra Kotápišová, Aneta Boukalová, Radka Václavíková: The First Year of Business Law Conference Pražské dny obchodního práva on Legal Regulation of the Commercial Corporations as a Political Instrument</i>	231

LIDSKOPRÁVNÍ ASPEKTY KLIMATICKÉ LITIGACE¹

MARTINA FRANKOVÁ

Abstract: **Human Rights Aspects of Climate Litigation**

The aim of the article is to draw attention to one of the current trends in climate litigation, in which the solution of a human rights issue becomes the essence of the dispute. This trend is known as the “human rights turn”, whereby the failure to fulfil or adequately fulfil national or international climate commitments is linked directly to the violation of fundamental human rights. The paper notes the impact of this trend on the interpretation of some fundamental human rights (in particular the right to life, the right to respect for private and family life and the right to a clean, healthy and sustainable environment). It draws attention to the need to strike a balance between protecting the rights of present and future generations. The application of the principle of intergenerational solidarity and the principle of proportionality is a primary factor in addressing this issue.

Keywords: climate change; climate litigation; fundamental human rights; climate rights; the principle of intergenerational solidarity

Klíčová slova: klimatická změna; klimatická litigace; základní lidská práva; klimatická práva; princip mezigenerační solidarity

DOI: 10.14712/23366478.2024.1

ÚVOD

Klimatická litigace neboli klimatické spory se před orgány soudního typu začaly objevovat na přelomu osmdesátých a devadesátých let minulého století ve Spojených státech amerických, nicméně k masivnímu rozvoji tohoto fenoménu dochází až po roce 2015,² zjevně v návaznosti na přijetí Pařížské dohody.³ Zatímco v letech 1986 až 2014 bylo podáno jen něco málo přes 800 žalob, od roku 2015 se tento počet více než zdvojnásobil. V současné době je evidováno více než 2000 klimatických sporů, přičemž početně dominují případy ve Spojených státech amerických.⁴

S ohledem na skutečnost, že se jedná o velmi nový fenomén, není zatím jednoznačná shoda ani na vymezení samotného pojmu klimatických žalob, ani v metodologických otázkách týkajících se jejich třídění a způsobu bližšího zkoumání. Zpravidla se klimatickými spory rozumí případy projednávané orgány soudního typu jak na vnitrostátní, tak

¹ Příspěvek byl zpracován s podporou programu Cooperatio – Environmental Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² SETZER, J. – HIGHAM, C. *Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, s. 1.

³ Pařížská dohoda. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 64/2017 Sb. m. s.

⁴ United Nations Environment Programme (2023). *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*. Nairobi, s. XIV.

na mezinárodní úrovni, které se týkají otázek úzce souvisejících s problematikou změny klimatu. Program OSN o životním prostředí vychází ve svých pravidelných zprávách o klimatické litigaci z definice klimatických žalob Sabinova centra pro klimatické právo, které působí při Kolumbijské univerzitě v New Yorku. Podle této definice se jedná o „[p]řípady, které se týkají podstatných právních nebo skutkových otázek souvisejících s mitigačními opatřeními, adaptací na změnu klimatu nebo s vědeckými poznatky o změně klimatu“.⁵

Variabilita klimatických sporů je vysoká. Převažují případy tzv. ve prospěch řešení klimatické změny, nicméně objevují se i opačné, směřující k oslabení klimatické politiky. Byť je v typickém klimatickém sporu žalovanou stranou stát, resp. jeho orgány nebo instituce, objevují se také spory mezi soukromoprávními subjekty řešící otázky korporátní odpovědnosti za změnu klimatu. V současné době takových případů eviduje Program OSN o životním prostředí ve své databázi kolem 40.⁶ Pravděpodobně nejznámějším z nich je případ Shell [*Milieudéfensie v. Royal Dutch Shell (2021)*], ve kterém nizozemský soud nařídil společnosti Shell snížit produkci skleníkových plynů o 45 %.⁷

Klimatické žaloby lze dělit podle jejich podstaty, cíle, kterého se snaží dosáhnout, následovně:⁸

- Žaloby na plnění vnitrostátních závazků plynoucích z právních předpisů, které upravují otázky klimatu (typicky plnění klimatických cílů, plnění konkrétních mitigačních, případně adaptačních opatření) stanovených vnitrostátními právními předpisy.
- Žaloby na nedostatečnost existujících klimatických opatření. Žaloba v těchto případech cílí na přijetí ambicióznějších klimatických opatření. Příkladem takových sporů je případ *Neubauer, et al. v. Germany (2021)*,⁹ ve kterém byla žalována nedostatečnost německého klimatického zákona („Bundesklimaschutzgesetz“),¹⁰ nebo případ *Friends of the Irish Environment v. Ireland*,¹¹ ve kterém byla žalována neslučitelnost Národního mitigačního plánu se zákonem o klimatu a nízkouhlíkovém vývoji z roku 2015.

⁵ Tamtéž, s. 3.

⁶ BALOUNOVÁ, E. in: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 612.

⁷ Milieudéfensie et al. v. Royal Dutch Shell plc., The Hague District Court, C/09/571932/HA ZA 19-379, 25 April 2022 (Netherlands). In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-10-10]. Dostupné na: <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudéfensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>.

⁸ K dělení klimatických žalob srov. také: BALOUNOVÁ, c. d., s. 593–597; SETZER – HIGHAM, c. d., s. 17–29.

⁹ Individuals from Germany, Banglades and Nepal, registered associations v. Germany – The German Federal Constitutional Court’s decision on the Climate Change Act Order of 24 March 2021. 1 BvR 2656/18 and others. [*Neubauer, et al. v. Germany (2021)*]. In: *Bundesverfassungsgericht* [online]. [cit. 2023-08-22]. Dostupné na: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html.

¹⁰ Spolkový klimatický zákon [Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513)].

¹¹ Friends of the Irish Environment CLG v. Ireland, [2017, No. 793 JR], [2019] IEHC 747, 31 July 2020. [*Friends of the Irish Environment v. Ireland*]. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-08-22]. Dostupné na: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>.

- Žaloby napadající absenci opatření směřujících k plnění klimatických cílů, ať již plynoucích z mezinárodního práva, unijního práva, nebo stanovených vnitrostátními strategiemi. Tyto žaloby se snaží dosáhnout přijetí opatření směřujících k řešení klimatické změny. Příkladem žaloby napadající nepřijetí opatření nezbytných k řešení klimatické změny je první česká klimatická podávaná spolkem Klimatická žaloba a dalšími subjekty na stát (zastupovaný vládou a čtyřmi ministerstvy)¹² nebo případ *Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands (2019)*,¹³ v němž byla napadána nedostatečná aktivita státu směřující ke snižování produkce skleníkových plynů. Zatímco výše uvedené typy žalob mají veřejnoprávní charakter, následující dva typy žalob jsou zpravidla soukromoprávního charakteru, byť v případě prvního typu může být žalovaným jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní subjekt:
- Žaloby na náhradu škody nebo újmy, kdy se prostřednictvím klimatického sporu žalobci domáhají odpovědnosti za škodu v souvislosti s klimatickými změnami, nejčastěji způsobenou klimatickými změnami.
- Žaloby směřující k omezení produkce skleníkových plynů soukromoprávním subjektem. Nejznámějším takovým případem je již zmiňovaný případ Shell.¹⁴

LIDSKOPRÁVNÍ OBRAT V KLIMATICKÉ LITIGACI

Ve všech výše uvedených typech klimatických sporů je často řešena také lidskoprávní otázka, nicméně začínají se objevovat spory, jejichž samotnou podstatou je řešení dotčení lidských práv klimatickou změnou. Posílení lidskoprávního prvku v klimatické litigaci je nezbytné zasadit do kontextu mezinárodního vnímání souvislosti mezi lidskými právy a klimatickou změnou. Je symptomatické, že v říjnu 2021 přijala Rada OSN pro lidská práva (UNHRC) průlomové usnesení – rezoluci, která uznává právo na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí.¹⁵ Následně v červnu 2022 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci, kterou uznává právo na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí, současně v této rezoluci zařazuje klimatickou změnu mezi závažné hrozby pro „[s]chopnost současných i budoucích generací skutečně využívat lidská práva“.¹⁶ Na mezinárodní úrovni tak dochází k uznání těsné vazby mezi lidskými právy a změnou

¹² Spolek klimatická žaloba a další v. Česká republika. In: *Klimatická žaloba ČR* [online]. [cit. 2023-08-22]. Dostupné na: <https://www.klimazaloba.cz/soudni-dokumenty/>. Ve sporu byly zatím vyneseny tři rozsudky: (první dva jsou k dispozici na webových stránkách *Klimatická žaloba ČR* [online]. [cit. 2023-08-22]. Dostupné na: <https://www.klimazaloba.cz/soudni-dokumenty/>): rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2020, č. j. 14 A 101/2021-248; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2023, č. j. 9 As 116/2022; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. října 2023. [Pozn. Pisemné vyhotovení rozsudku není zatím dostupné.]

¹³ *Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands, The Supreme Court of the Netherlands, Case No. 19/00135, 20 December 2019.* [*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands (2019)*]. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-08-22]. Dostupné na: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>.

¹⁴ *Milieudefensie v. Royal Dutch Shell (2021)*.

¹⁵ Rezoluce Rady OSN pro lidská práva č. HRC/RES/48/13, přijata na 48. zasedání 18. 10. 2021.

¹⁶ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. A/76/L.75, přijata na 76. zasedání 22. 6. 2022. Srov. též VÍ-CHA, O. K aktuálnímu vývoji uznávání práva na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí jako lidského práva. In: BENÁK, J. – FILIP, J. – ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Pocťa Janu Svatoňovi k 70. narozeninám*. Spisy

klimatu. Tento mezinárodní vývoj se propisuje také do klimatických sporů, dochází u nich k posilování lidskoprávního aspektu. V současné době tak přibývá klimatických sporů, v nichž řešení lidskoprávní otázky není jen vedlejší otázkou, nýbrž samou podstatou sporu. Tento trend bývá označován jako „*human rights turn*“¹⁷ neboli lidskoprávní obrat. Neplnění nebo nedostatečné plnění národních či mezinárodních závazků v oblasti klimatu je dáváno do přímé souvislosti s dotčením základních lidských práv.

Základní práva se tak stále častěji stávají nástrojem k vymáhání klimatické politiky, k plnění mitigačních i adaptačních opatření. Namátkou lze jmenovat několik takových případů: *Neubauer, et al. v. Germany*,¹⁸ *Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands*,¹⁹ *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*,²⁰ *Carême v. France*,²¹ *Duarte Agostinho and others v. Portugal and 32 Others*,²² *Klimatická žaloba a další v. ČR*.²³

Jeden z prvních rozsudků, které dávají do přímé souvislosti nedostatečná opatření v oblasti klimatické změny se zásahy do základních práv, byl však vynesen v Pákistánu, v případě *Leghar v. Federation of Pakistan* v roce 2015.²⁴ Soud konstatoval, že dopady klimatické změny na obyvatele Pákistánu, které jsou pro Pákistán již denní realitou, v právní a ústavní rovině představují „[j]asnou výzvu k ochraně základních práv pákistánských občanů, zejména zranitelných a slabých vrstev společnosti, které se na tento soud nemohou obrátit“.²⁵ Nerealizování doporučení pákistánské národní politiky v oblasti změny klimatu dává soud v tomto rozsudku do souvislosti se zásahy do práva na život a práva na důstojnost pákistánských občanů, odvolává se přitom také na princip předběžné opatrnosti a mezigenerační solidarity. Nařizuje moci výkonné konkrétní opatření v oblasti změny klimatu tak, aby Pákistán směřoval k rozvoji odolnému vůči změně klimatu.²⁶

V důsledku výše uvedeného lidskoprávního obratu v klimatických sporech se soudy musí vypořádávat se zcela novými otázkami, které mají dopad na vymezení obsahu celého spektra základních práv, včetně jejich esenciálního jádra, v kontextu změny klimatu. Základní lidská práva, jejichž dotčení je namítáno v souvislosti se změnou

Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 734. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, s. 375–390.

¹⁷ Podrobněji viz PEEL, J. – OSOFSKY, H. M. A. Rights Turn in Climate Change Litigation? *Transnational Environmental Law*. 2018, Vol. 7, No. 1, s. 37–67.

¹⁸ *Neubauer, et al. v. Germany* (2021).

¹⁹ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* (2019).

²⁰ *KlimaSeniorinnen v. Switzerland* (2022). Evropský soud pro lidská práva, stížnost č. 53600/20. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-10-10]. Dostupné na: <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-parliament/>.

²¹ *Carême v. France* (2022). Evropský soud pro lidská práva, stížnost č. 7189/21. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-10-10]. Dostupné na: <http://climatecasechart.com/non-us-case/careme-v-france/>.

²² *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States* (2021). Evropský soud pro lidská práva, stížnost č. 39371/20. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-10-10]. Dostupné na: <http://climatecasechart.com/non-us-case/youth-forclimate-justice-v-austria-et-al/>.

²³ *Klimatická žaloba a další v. ČR*.

²⁴ *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan* (W.P. No. 25501/2015), Lahore High Court Green Bench, Orders of 4 Sept. and 14 Sept. 2015. In: *Environmental Law Alliance Worldwide* [online]. [cit. 2023-09-08]. Dostupné na: https://elaw.org/PK_AshgarLeghari_v_Pakistan_2015.

²⁵ Tamtéž. Order of 4 September 2015.

²⁶ Tamtéž. Order of 14 September 2015.

klimatu obvykle v kontextu s nedostatečnou aktivitou státu, tvoří celé spektrum od práva na život přes právo na ochranu zdraví, právo na respektování soukromí a rodinného života po právo na příznivé životní prostředí – v teorii se pro ně objevuje souhrnné označení „klimatická práva“.²⁷

Zásadní otázkou, na kterou je nezbytné hledat odpovědi, je, jaký vliv má uplatňování lidskoprávních aspektů v klimatické litigaci na obsah některých základních lidských práv, „práv klimatických“? Odpověď je nezbytné hledat v konkrétních rozsudcích k jednotlivým případům. V kontextu českého právního řádu a evropského lidskoprávního systému je nezbytné vycházet primárně z případů uplatňovaných před vnitrostátními soudy v evropských zemích. Není však možné opominout ani případy řešené Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Význam tzv. „lidskoprávního obratu“ v klimatických sporech je nezbytné vnímat nejen z hlediska významu pro lidská práva, neboť perspektiva klimatické změny nezbytně nutí k zamyšlení nad obsahem některých základních lidských práv a obrací pozornost k lidským právům nejmladší generace, případně k právům generací dosud nenarozených, ale také z hlediska klimatické změny. Řešení klimatické změny viděno z perspektivy zásahů do základních lidských práv ukazuje palčivost tohoto problému.

Soudy se v těchto sporech musí zamýšlet nad aplikací existujících právních principů, především principu udržitelného rozvoje, jehož nedílnou součástí je princip mezigenerační solidarity, principu předběžné opatrnosti nebo principu proporcionality ve zcela nových souvislostech. Prostor k interpretačnímu posunu je však otevírán již nezbytností zabývat se způsobilostí klimatické změny zasáhnout základní lidská práva.

VYBRANÉ PŘÍPADY ŘEŠENÉ V EVROPĚ

Mezi nejznámější úspěšné případy v Evropě patří nepochybně *Urgenda*,²⁸ jedná se o případ již z roku 2012, konečné rozhodnutí však padlo až v roce 2019. Holandský Nejvyšší soud v něm potvrdil uložení povinnosti státu snížit do roku 2020 emise skleníkových plynů minimálně o 25 % oproti roku 1990.²⁹ Byť rozhodující argumentace soudu není založena na lidských právech, nýbrž na interpretaci závazků plynoucích pro Nizozemí z Pařížské dohody a z členství v EU v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, rozhodnutí deklaruje závažnost klimatické změny a interpretuje závazky plynoucí v souvislosti s klimatickou změnou z Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“). Rozsudek jasně deklaruje klimatickou změnu jakožto hrozbu pro základní lidská práva (právo na život, právo na ochranu soukromého a rodinného života). Z toho je pak odvozena povinnost státu aktivně chránit tato práva, a tedy aktivně se podílet na „boji“ s klimatickou změnou a přijmout odpovídající opatření ke snížení emisí skleníkových plynů. Povinnost přijmout odpovídající opatření se podle rozsudku vztahuje také na nebezpečí pro životní prostředí, která ohrožují velké skupiny obyvatelstva, a to i když se nebezpečí projeví až v dlouhodobém horizontu. Soud se zde odvolává na

²⁷ United Nations Environment Programme (2023), s. 26.

²⁸ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* (2019).

²⁹ Tamtéž.

článek 13 EÚLP, podle kterého musí vnitrostátní právo nabízet účinný právní prostředek nápravy proti porušení nebo hrozícímu porušení práv, která jsou chráněna EÚLP.³⁰

Podrobněji se interpretací obsahu základních lidských práv zabýval také německý Ústavní soud v případě *Neubauer*.³¹ Obsah tohoto rozhodnutí je mimořádně inspirativní, přičemž v kontextu zatím otevřeného případu tzv. první české klimatické žaloby³² může sehrát zásadní roli, neboť německé ústavní soudnictví je pro české v mnohém vzorem a česká judikatura z judikatury německého ústavního soudu čerpá. Je potřeba připomenout, že německý základní zákon neobsahuje právo na příznivé životní prostředí, Ústavní ochrana životního prostředí je vyjádřena v článku 20a základního zákona jako závazek státu, který výslovně obsahuje princip mezigenerační solidarity a stanoví povinnost státu chránit přirozené základy života lidí i zvířat: „*Stát, vědom si své odpovědnosti i vůči budoucím generacím, chrání přirozené základy života a zvířat zákonodárstvím a v souladu s právem a spravedlností i výkonnou a soudní mocí, to vše v rámci ústavního pořádku.*“³³ Od tohoto článku je odvozováno právo na budoucnost odpovídající lidské důstojnosti („*menschenwürdige Zukunft*“). V případě bylo žalováno porušení základních práv, konkrétně práva na ochranu života a zdraví, základního práva na vlastnictví, jakož i základního práva na budoucnost odpovídající lidské důstojnosti („*menschenwürdige Zukunft*“), ze kterého žaloba dovozuje také právo na ekologické životní minimum („*ökologisches Existenzminimum*“). Porušení výše uvedených práv je podle žaloby způsobené nedostatečným právním rámcem pro rychlé snížení emisí skleníkových plynů, zejména CO₂ tak, aby omezil nárůst globální teploty výrazně pod 2 °C a nejlépe na 1,5 °C.³⁴ Konkrétně byla žalována nedostatečnost federálního zákona o změně klimatu.³⁵ Německý ústavní soud se jasně vymezil ke vztahu základních práv a klimatické změny. Konstatoval porušení základních práv nepřijetím odpovídajících opatření vedoucích k splnění závazků v oblasti snižování emisí skleníkových plynů. Podle soudu německý základní zákon poskytuje intertemporální záruky ochraně základních práv a svobod před zátěží spojenou se snižováním emisí skleníkových plynů. Soud zdůraznil nezbytnost respektovat princip mezigenerační solidarity, podle rozsudku nelze přenechávat vysokou zátěž v oblasti snižování emisí skleníkových plynů budoucím generacím, současná opatření nesmí svou nedostatečností nepřiměřeně zatěžovat, resp. ohrožovat práva a svobody budoucích generací.³⁶ V rozhodnutí mimo jiné soud uvádí, že právo na život a tělesnou integritu zahrnuje povinnost státu chránit ho před riziky klimatické změny, a to včetně povinnosti ochrany budoucích generací. Ve spojení s článkem 20a německé ústavy pak dovozuje povinnost státu dosáhnout klimatické neutrality.³⁷ Byť princip mezigenerační solidarity nemá podle soudu absolutní přednost při řešení konfliktu s jinými ústavními principy, je tomuto principu v souvislosti se stále

³⁰ Tamtéž. Články 6.1 a 6.5 rozsudku.

³¹ *Neubauer, et al. v. Germany (2021)*.

³² *Klimatická žaloba a další v. ČR*.

³³ Německý základní zákon [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG, 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1))], článek 20a.

³⁴ *Neubauer, et al. v. Germany (2021)*, srov. zejména body 1, 113 a 114 rozsudku.

³⁵ Spolkový klimatický zákon [Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513)].

³⁶ *Neubauer, et al. v. Germany (2021)*, srov. zejména body 182–189 rozsudku.

³⁷ Tamtéž. Body 144, 183 a násl. rozsudku.

intenzivnějšími dopady klimatické změny potřeba přisuzovat větší váhu. Soud zdůrazňuje také nezbytnost aplikace principu předběžné opatrnosti při interpretaci principu mezigenerační solidarity v kontextu klimatické změny. Dovojuje, že za určitých okolností ze základního zákona plyne povinnost chránit základní práva a svobody v čase a proporcionálně rozložit možnosti plynoucí z těchto práv a svobod mezi všechny generace.³⁸ Jinými slovy německý ústavní soud pracuje s ochranou základních práv budoucích generací, která mohou být dotčena projevy klimatické změny – byť časovým limitem je ochrana základních práv stěžovatelů v budoucnu, neboť se stále pohybujeme na poli ochrany subjektivních práv stěžovatelů. Německý ústavní soud upozorňuje na další důležitou souvislost mezi klimatickou změnou a zásahy do lidských práv. Lidská práva jsou podle něj ohrožena jak projevy klimatické změny, tak současně mitigačními či adaptačními opatřeními.³⁹ Propojení principu mezigenerační solidarity s klimatickou změnou nejenže podstatně posouvá význam principu udržitelného rozvoje a principu předběžné opatrnosti, ale především je důležité z hlediska zkoumání obsahu těchto základních lidských práv, která mohou být dotčena klimatickou změnou a pro která se začíná objevovat pojmenování „klimatická práva“.

STŘET MEZI TOTOŽNÝMI PRÁVY GENERACE SOUČASNÉ A GENERACÍ BUDOUCÍCH

Výše uvedený rozsudek v případě *Neubauer* ilustruje stěžejní problém, které řešení lidskoprávních otázek v klimatických sporech přináší. Tím je nezbytnost vypořádat se se střetem mezi totožnými právy generace současné a generace budoucí. To je zcela jiná disciplína než řešení střetů mezi dvěma nebo více základními právy, kterým se ústavní soudy tradičně zabývají. Při řešení tohoto střetu má zcela zásadní význam princip mezigenerační solidarity, klíčové komponenty principu udržitelného rozvoje. Důvodem, proč se soudy musí tímto střetem zabývat, je především skutečnost, že se na soudy stále častěji obrací zástupci nejmladší generace, často i děti, namítající, že globální oteplování postihuje zejména jejich generaci a že vzhledem k jejich věku je zásah do jejich práv citelnější než zásah do práv předchozích generací. V případě střetu práv generace současné a generací budoucích je nezbytné rozlišovat dvě základní situace. Na straně jedné stojí dopad klimatické změny na práva stávajících generací, v praxi obvykle mladých lidí nebo dětí v budoucnu, neboť ochrany proti zásahu do subjektivního práva se z podstaty věci mohou domáhat pouze existující subjekty. Na straně druhé je nezbytné vnímat také princip mezigenerační solidarity jako faktor korigující obsah základních lidských práv, přičemž tento princip je primárně vnímám jako ochrana generací dosud nenarozených. Při hledání řešení výše uvedeného problému je nezbytné si uvědomit několik skutečností:

- Pokud jsou základní práva korigována principem mezigenerační solidarity, je nezbytné přijmout skutečnost, že může docházet ke snižování standardu základních

³⁸ Tamtéž. Body 192 a 242–250 rozsudku

³⁹ Tamtéž. Srov. body 192, 117–120 rozsudku.

lidských práv, uspokojování potřeb, která jsou dnes vnímána jako samozřejmá, neboť čím více otálí státy s přijímáním účinných opatření v boji s klimatickou změnou, tím většímu riziku zásahů do základních práv vystavují budoucí generace oproti těm současným. Nelze přenechávat vysokou zátěž v oblasti snižování emisí skleníkových plynů budoucím generacím, současná opatření nesmí svou nedostatečností nepřiměřeně zatěžovat, resp. ohrožovat práva a svobody budoucích generací. Nedostatečnost klimatických opatření v současnosti v sobě obsahuje nezbytnost budoucích zásahů do základních práv o to citelnějších.

- Bez uplatňování principu mezigenerační solidarity jakožto korektivu uspokojování lidských potřeb, obsahu základních lidských práv a svobod, mohou budoucí generace čelit např. vážnému ohrožení zdraví, či dokonce života z důvodů extrémních teplot nebo nedostatku zdrojů pitné vody. Aplikace tohoto principu nezbytně musí vést k odvážnějším klimatickým opatřením, která však současně mohou snížit současný standard uspokojování základních potřeb, nebo dokonce základních práv a svobod stávajících generací.
- Další důležitou skutečností je, že není práv bez povinnosti. V případě práva na příznivé životní prostředí zakotveného v Listině základních práv a svobod to vyjadřuje odstavec 3 článku 35. Jinými slovy, odpovědnost za řešení klimatické změny a za minimalizaci zásahů do základních práv stávajících i budoucích generací nenesou pouze jednotlivé státy, nýbrž také jednotlivci, fyzické osoby, ale i právnické osoby typicky jako součást své korporátní odpovědnosti.

Klíčem k řešení střetu práv dvou generací – hledání rovnováhy mezi ochranou práv generací současných a budoucích – je princip proporcionality. Ten je propracovaný při řešení střetu dvou ústavně chráněných hodnot, jeho aplikace na střet stejné hodnoty dvou generací, v rámci plynutí času však vyžaduje inovaci stávajících algoritmů. Ta spočívá v nezbytnosti porovnávat rizika pro určité právo nebo svobodu v čase a povinnost proporcionalně rozložit možnosti plynoucí z daného práva nebo svobody v čase. Stejně tak je nezbytné proporcionalně rozložit omezení plynoucí z mitigačních, případně adaptačních opatření v čase, tedy proporcionalně rozložit tato omezení mezi jednotlivé generace. Právě uplatňování principu proporcionality v rámci plynutí času ve vztahu k rizikům, která pro určitá práva a svobody plynou z klimatické změny, a současně ve vztahu k proporcionalnímu rozložení zátěže vyplývající z mitigačních, popř. i adaptačních opatření v čase, znamená významnou změnu algoritmu při řešení střetu ústavně garantovaných základních práv, v daném případě totožných práv různých generací. To může vést k významnému posunu, pokud se jedná o obsah základních lidských práv dotčených klimatickou změnou.

PŘÍPADY ŘEŠENÉ EVROPSKÝM SOUDEM PRO LIDSKÁ PRÁVA

Vztahem mezi základními právy a klimatickou změnou se v současné době zabývá Evropský soud pro lidská práva. Byť ESLP zatím nerozhodl v žádném případě, který se týká vztahu lidských práv a klimatické změny, v blízké budoucnosti lze taková rozhodnutí očekávat a lze předvídat jejich mimořádný význam pro interpretaci obsahu

některých lidských práv, typicky práva na život, práva na ochranu zdraví a práva na respektování soukromí a rodinného života v souvislosti s jejich dotčením klimatickou změnou. ESPL v současné době projednává následující tři případy, které řeší vztah mezi klimatickou změnou, povinností států přijmout opatření k řešení klimatické změny a lidskými právy. Jedná se o případy: *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*,⁴⁰ *Carême v. France*⁴¹ a *Duarte Agostinho and others v. Portugal and 32 Other States*.⁴² ESPL současně odložil projednávání ostatních klimatických případů do doby rozhodnutí ve výše uvedených třech případech. Rozsudky v těchto třech případech zcela jistě sehrají roli precedentů a určí postoj ESPL ke vztahu mezi klimatickou změnou a lidskými právy. Byť se jednotlivé případy od sebe v mnohém odlišují, jejich základní podstata zůstává stejná – je namítána nedostatečná aktivita států na poli klimatické změny, v jejímž důsledku podle stěžovatelů dochází k zásahům do základních lidských práv, především práva na život a práva na ochranu soukromí a rodinného života, případně práva na spravedlivý proces a účinný prostředek nápravy. Již výše zmíněný paradox střetu práv odlišných generací ilustrují dva z těchto případů. Na straně jedné se ochrana u ESPL domáhají mladí lidé a děti v případě *Duarte Agostinho*,⁴³ kteří namítají vedle zásahu do práva na život a na respektování soukromí a rodinného života způsobeného nedostatečným plněním závazků plynoucích z Pařížské dohody také porušení zákazu diskriminace na základě věku, jelikož účinky změny klimatu se zhoršují a stěžovatelé – mladí lidé a děti – tak budou změnou klimatu více zasaženi než starší generace. Odvolávají se primárně na princip mezigenerační spravedlnosti, základní součástí principu udržitelného rozvoje. Naopak v případě *KlimaSeniorinnen*⁴⁴ se pro změnu stávající seniorky domáhají ochrany před nadměrným horkem působeným klimatickou změnou, což přičítají nedostatečné aktivitě států. Zatímco v případě *KlimaSeniorinnen* švýcarské soudy žalobu odmítly, neboť ženy starší 75 let nejsou jedinou skupinou obyvatelstva postíženou změnou klimatu a podle švýcarského nejvyššího soudu práva na život a na respektování soukromého a rodinného života včetně práva na ochranu obydlí žalobkyň nebyla dostatečně dotčena,⁴⁵ případem *Duarte Anghostino* se národní soudy zatím vůbec nezabývaly. Stěžovatelé se obracejí přímo na ESPL s argumentací naléhavosti přijetí opatření na ochranu klimatu. Považují za naléhavé, aby ESPL uznal sdílenou odpovědnost států a zprostil stěžovatele povinnosti vyčerpat vnitrostátní opravné prostředky v každém členském státě, současně poukazují na status stěžovatelů jako dětí a mladých dospělých, který představuje další důvod pro jejich osvobození od povinnosti vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků.⁴⁶

⁴⁰ *KlimaSeniorinnen v. Switzerland* (2022).

⁴¹ *Carême v. France* (2022). Tento případ je specifický tím, že na vnitrostátní úrovni z hlediska své věcné podstaty byl úspěšný. Žalobci, obec a její starosta jako fyzická osoba se domáhali přijetí adekvátních mitigačních opatření konkrétními institucemi. Žalobě bylo v této části věcně vyhověno, nicméně pouze ve vztahu k obci. Nebyla shledána aktivní žalobní legitimace starosty. Právě ten se aktuálně obrací na ESPL.

⁴² *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States* (2021).

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ *KlimaSeniorinnen v. Switzerland* (2022).

⁴⁵ Tamtéž. Rozsudkem ze dne 5. května 2020 (1 C 37/2019) Federální nejvyšší soud zamítl odvolání ze dne 21. ledna 2019, přičemž dospěl k závěru, že práva na život a na respektování soukromého a rodinného života žalobkyň, včetně práva na ochranu obydlí, nebyla dostatečně dotčena.

⁴⁶ *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States* (2021). Srov. stížnost k ESPL.

ZÁVĚR

Vztah mezi základními lidskými právy a klimatickou změnou není jednostranný, dochází k vzájemnému ovlivňování – řešení klimatické změny viděno z perspektivy zásahů do základních lidských práv získává na naléhavosti. Perspektiva klimatické změny přináší do diskuse ohledně obsahu řady základních práv, která mohou být dotčena projevy klimatické změny, tzv. „klimatických práv“, zcela nové otázky. Ústřední otázkou je, jaký vliv má uplatňování lidskoprávních otázek v klimatické litigaci na obsah základních práv, zejména jakým způsobem je nezbytné přistoupit k řešení střetu mezi totožnými právy generace současné a generace budoucí.

Ze stávající judikatury ve věcech klimatických sporů lze dovodit způsobilost klimatické změny zasáhnout základní lidská práva jednotlivce a tím i nezbytnost zabývat se v konkrétním případě otázkou, zda nedostatečná aktivita státu v oblasti klimatické politiky nezasahuje základní práva konkrétních subjektů. Dále lze dovodit nezbytnost zabývat se otázkou možného střetu mezi zásahy do práv současných a budoucích generací. Zásadní význam při interpretaci lidských práv v kontextu jejich ochrany před dopady změny klimatu, zejména při řešení výše uvedeného střetu, má princip mezigenerační solidarity. Nicméně ohledně jeho aplikace zatím nelze z existující judikatury vyvozovat konstantní závěry. Jsem toho názoru, že právě práce s tímto principem může mít zcela zásadní dopad na chápání obsahu lidských práv. Důsledná aplikace tohoto principu vymezuje hranici našich práv. Přičemž při hledání rovnováhy mezi právy generace současné a budoucí je nezbytné uplatňování tohoto principu korigovat principem proporcionality, tedy porovnávat rizika pro určité právo nebo svobodu v čase a povinnost proporcionalně rozložit možnosti plynoucí z daného práva nebo svobody v čase.

Při řešení klimatických sporů nelze princip mezigenerační solidarity opominout, bez ohledu na skutečnost, zda je vyjádřen v normativním textu ústavního zákona, jako je tomu v Německu, nebo nikoli, neboť se jedná o součást principu udržitelného rozvoje, který je mezinárodně uznávaným principem zakotveným v mnoha dokumentech na mezinárodní i unijní úrovni.⁴⁷ Nicméně jeho zakotvení přímo do normativního textu ústavního předpisu je nepochybně výhodou. Lze tak uzavřít, že důraz na lidskoprávní otázky v klimatických sporech ovlivňuje interpretaci obsahu základních práv způsobilých dotčení klimatickou změnou (klimatických práv), výrazný posun je dán nezbytností pracovat s principem mezigenerační solidarity (jedním z pilířů udržitelného rozvoje). Soudy jsou postaveny před otázku zásahu do lidských práv v budoucnu. Vzrůstá nezbytnost pracovat také s principem předběžné opatrnosti, který je nezbytné aplikovat současně s principem mezigenerační solidarity při výkladu jejich obsahu a jejich možného dotčení.

Závěrem si dovoluji zdůraznit, že rolí soudů není řešit klimatickou změnu, vymezovat obsah klimatických opatření. Zde je zásadní role moci zákonodárné a výkonné. V rámci klimatických soudních sporů je v tomto kontextu nezbytné odlišit případy, kdy se soudy vyjadřují k neslučitelnosti určitého opatření nebo právního předpisu,

⁴⁷ Srov. např. Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji, Pařížská dohoda, čl. 2, Agenda 21, čl. 2, Smlouva o EU, čl. 3, 21, Smlouva o fungování Evropské unie, článek 11.

popř. k absenci takového opatření, s požadavky plynoucími z mezinárodního práva, ústavního pořádku, popř. běžného zákona,⁴⁸ od případů kdy soudy přímo formulují obsah určitého opatření, např. určují míru snížení emisí skleníkových plynů.⁴⁹ Zatímco v prvním případě se soudy jednoznačně pohybují v mezích moci soudní, případy, kdy soud pozitivně formuluje obsah určitého opatření, jsou, s ohledem na hranice mezi mocí soudní a zákonodárnou, popř. výkonnou, sporné. Právě v těchto případech se do značné míry stírají hranice mezi mocí soudní a mocí zákonodárnou, případně výkonnou, což považuji za určité riziko klimatické litigace. Klimatická litigace je však nepochybně reakcí na nedůsledné řešení klimatické změny jednotlivými státy i mezinárodním společenstvím. Jakkoliv je namístě opatrnost při hodnocení významu klimatických sporů pro jednotlivce nebo jejich významu z pohledu posunu v naplňování klimatických cílů, rolí moci soudní je vyjadřovat se prostřednictvím klimatických sporů k interpretaci obsahu základních práv označovaných jako klimatická práva, k způsobilosti jejich dotčení klimatickou změnou. Tuto roli soudů v klimatické litigaci vnímám jako zásadní.

doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
frankova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-5089-313X

⁴⁸ Srov. např. *Neubauer, et al. v. Germany (2021)*; *Friends of the Irish Environment v. Ireland*.

⁴⁹ Srov. např. *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands (2019)*.

ZMĚNA KLIMATU A LIMITY ODPOVĚDNOSTI STÁTŮ¹

PIERO ORLANDIN

Abstract: **Climate Change and the Limits of State Responsibility**

Climate change is now considered one of the greatest global challenges facing the world community. Climate change, or rather global warming, which is its main accelerator, is responsible for many of the negative impacts that people in different parts of the world are facing today. The world community is responding to climate change and setting clear targets to be achieved so that global warming begins to slow down and then returns to its natural equilibrium. However, this goal will not be achieved immediately, and certain parts of the world are already experiencing significant negative impacts that are affecting their human rights and fundamental freedoms. The question of responsibility, i.e., who is responsible for causing these negative impacts and who is responsible for addressing them, is still not closed. The so-called climate litigation, which has been spreading around the world since the middle of the last decade, could help to clarify it. Recently, human rights arguments have been emphasised in this litigation, and there is great potential that in the near future judicial and other decisions will eventually force states to act more effectively, especially on their international obligations and the potential liability consequences of non-compliance.

Keywords: climate change; state responsibility; human rights

Klíčová slova: změna klimatu; odpovědnost států; lidská práva

DOI: 10.14712/23366478.2024.2

1. ÚVODEM

Změna klimatu, jež je do velké míry způsobená a akcelerovaná člověkem,² je v roce 2023 již všeobecně přijímaným faktem. Její probíhající poslední etapa³ je

¹ Příspěvek byl zpracován s podporou programu Cooperatio – Environmental Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Používá se taktéž pojem *antropogenní změna klimatu* pro odlišení probíhající změny klimatu způsobené člověkem, od klimatických změn, ke kterým docházelo v geologické historii Země kontinuálně. Více k historii změny klimatu v průběhu dějin srov. ACOT, P. *Historie a změny klimatu: od velkého třesku ke klimatickým katastrofám*. Praha: Karolinum, 2005.

³ Tedy přibližně někdy na přelomu druhé poloviny 20. století. K tomu srov. NASA's Jet Propulsion Laboratory. *What Is Climate Change?* In: *NASA: GLOBAL CLIMATE CHANGE: Vital Signs of the Planet* [online]. [cit. 2023-11-09]. Dostupné na: <https://climate.nasa.gov/what-is-climate-change/>.

všudypřítomná, leč v různých částech světa se projevuje odlišně. Společným jmenovatelem je globálně se zvyšující průměrná teplota, k níž přispívají bezprecedentní emise skleníkových plynů⁴ do zemské atmosféry. Na to je navázané výrazné a zrychlující se zahřátí klimatického systému planety Země.⁵ To taktéž považujeme za fenomén určující různé druhy světových výzev, které jsou na změnu klimatu v současnosti navázány. Jedná se kupříkladu o změny v hydrologických cyklech a na navázané sucho, dále zvýšenou frekvenci a intenzitu mimořádných událostí či stoupání hladiny oceánů.⁶ Opomenout není možné ani negativní vlivy na přírodní ekosystémy, jež jsou poškozovány zrychlujícím se zahříváním klimatického systému, což je v určitých částech světa doprovázeno také vysoce explozivním hospodářským a politickým systémem, jenž dopady klimatické změny ještě dále zhoršuje.

Odhlédneme-li od dopadů na různé části přírody,⁷ je zřejmé, že naprosto stěžejní vliv mají dopady změny klimatu na člověka a jeho přirozené i pozměněné prostředí, které ho obklopuje. Tyto dopady se nejčastěji prolínají ve třech rovinách, a to ekonomické, sociální a kulturní. V těchto segmentech lidského života je možné spatřovat výrazné zásahy. Jednat se může například o vlivy na vlastnictví, veřejné statky, rodinný život⁸ či v nejzávažnějších případech i na integritu lidského života.⁹

Na jedné straně tedy máme jev, který má specifické negativní dopady na velkou část světové populace, respektive na výkon a užívání jejích základních práv a svobod, na straně druhé by tedy z pohledu právní teorie měl stát subjekt, který nese odpovědnost za to, že došlo k nepříznivému stavu jako následku jím porušené povinnosti.¹⁰ Toto by ovšem mohlo platit pouze za předpokladu, že taková povinnost vůbec existovala, a to v době před vznikem nepříznivého následku, a zároveň by bylo možné určit příčinnou souvislost mezi konáním či nekonáním a nepříznivým následkem. I v případě, že by předcházející platilo, stále by se nesmělo jednat o odpovědnost toliko právně-politickou, která by výrazně ztěžovala možnost domoci se odpovídající nápravy závažného stavu.

2. LIDSKOPRÁVNÍ VÝCHODISKA

Vrátíme-li se k výkonu základních práv a svobod, je již delší dobu odborné mezinárodní veřejnosti zřejmé, že v případě dopadů probíhající změny klimatu dochází

⁴ Skleníkové plyny jsou plyny, jež ve své nadměrné koncentraci v zemské atmosféře zintenzivňují tzv. skleníkový jev a tím v konečném důsledku přispívají k oteplování zemského povrchu. Mezi skleníkové plyny řadíme zejména oxid uhličitý, oxid dusný, metan, freony a vodní páru.

⁵ CÍLEK, V. Porozumět klimatické změně. In: CÍLEK, V. – AČ, A. a kol. *Věk nerovnováhy: klimatická změna, bezpečnost a cesty k národní resilienci*. Praha: Academia, 2019, s. 23.

⁶ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. 2. rozš. a upr. vyd. Praha: Karolinum, 2015.

⁷ *Živé i neživé* [pozn. autora].

⁸ *Soukromí* [pozn. autora].

⁹ OHCHR. *Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change: Fact Sheet*. New York, Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2021, s. 2–17.

¹⁰ GERLOCH, A. *Teorie Práva*. 6. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 161–182.

k výraznému ohrožení nejen životního prostředí jako celku, ale taktéž specifických základních práv a svobod, které jsou na tzv. ekosystémové služby navázány.¹¹

To ostatně na konci roku 2021 uznala i Rada pro lidská práva Organizace spojených národů (dále jen jako „Rada“), jež se ve své přelomové rezoluci č. 48/13 usnesla, že důsledky změny klimatu¹² zasahují do výkonu *lidského* práva¹³ na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí a spolu se zhoršeným životním prostředím představuje přímé i nepřímé konsekvence do výkonu všech lidských práv a základních svobod.¹⁴

Mezi nejznámější práva a svobody, které jsou probíhající změnou klimatu výrazně dotčeny, patří právo na život, právo na zdraví,¹⁵ právo na bydlení a taktéž právo žít v důstojných podmínkách, právo na dostupnou a hygienicky nezávadnou vodu, právo na vlastnictví, jakož i na jeho ochranu.¹⁶ Opomenout není možné ani práva tzv. kolektivní povahy,¹⁷ jako různá práva kulturní a taktéž práva původních obyvatel a dalších zranitelných sociálních skupin,¹⁸ kteří jsou klimatickou změnou dotčeni o to více, že již z podstaty své sociální situace často nejsou schopni dostatečně čelit běžným politicko-ekonomickým výzvám v daném místě.¹⁹

Otázka tedy zní, kdo je v tomto případě garantem, respektive nositelem povinnosti zajistit ochranu a naplňování výše uvedených práv. Dle klasické doktríny a mezinárodněprávních dokumentů, jako je Charta spojených národů,²⁰ Všeobecná deklarace lidských práv,²¹ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,²² Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech²³ a Deklarace o právu na

¹¹ UNEP – Sabin Center for Climate Change Law at Columbia University. *Climate Change and Human Rights*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2015, s. 1–2.

¹² Spolu s dalšími problémy životního prostředí jako neudržitelné hospodaření s přírodními zdroji, znečištění ovzduší, půdy a vody, nespolehlivé nakládání s chemikáliemi a odpadem a navázané oslabování biodiverzity spolu se službami, které poskytuje [pozn. autora].

¹³ Rada v té samé rezoluci uznala právo na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí jako základní lidské právo, jež je podstatné pro výkon dalších lidských práv a základních svobod a taktéž pro existující mezinárodněprávní režim. K tomu srov. body 1. a 2. rezoluce Rady č. 48/13.

¹⁴ UN Human Rights Council. Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 – The human right to a clean, healthy and sustainable environment, 18 October 2021, A/HRC/RES/48/13. In: *Official Documents System of the United Nations* [online]. [cit. 2023-11-25]. Dostupné na: t.ly/2HRWW.

¹⁵ Zmínit je možné v kontinentálním právním systému spíše (právo na) ochranu zdraví. To je nicméně něco trochu jiného než „*právo na zdraví*“ ve smyslu „*right to health*“ [pozn. autora].

¹⁶ UNEP, s. 2–8.

¹⁷ Taktéž známa pod pojmem *lidských práv třetí generace* [pozn. autora].

¹⁸ Mezi další zranitelné skupiny dle nauky řadíme např. *ženy, děti, lidi s určitým druhem znevýhodnění, osoby přeshraničně migrující* nebo *vnitřně vysídlené osoby*.

¹⁹ OHCHR, s. 19–29.

²⁰ United Nations. Charter of the United Nations, 1945, 1 UNTS XVI. In: *United Nations* [online]. [cit. 2023-10-28]. Dostupné na: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

²¹ UN General Assembly. The Universal Declaration of Human Rights. In: *United Nations* [online]. [cit. 2023-10-28]. Dostupné na: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

²² UN General Assembly. International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966. In: *United Nations* [online]. [cit. 2023-10-28]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

²³ UN General Assembly. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966. In: *United Nations* [online]. [cit. 2023-10-28]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

rozvoj,²⁴ je zřejmé, že se jedná o státy jako základní subjekt mezinárodní povahy. A to jak ve vztahu k právům jednotlivců, tak i k právům kolektivní povahy.²⁵

3. ZMĚNA KLIMATU A PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST

V případě mezinárodněprávní akceptace změny klimatu je milníkem rok 1992, ve kterém byla přijata²⁶ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu²⁷ (dále jen „Úmluva“). Významná je nejen z hlediska vytvoření globální platformy, na níž se jednotlivé státy domlouvají, jak tento fenomén směrem do budoucnosti skrze doplňkové protokoly řešit, ale pro účely tohoto příspěvku také tím, že poprvé závazně²⁸ stanoví, že státy nesou určitou míru odpovědnosti ve vztahu k rostoucí koncentraci skleníkových plynů v atmosféře. Jak jsem již uvedl, zvyšující se a v současné době naprosto nejvyšší koncentrace skleníkových plynů²⁹ je hlavní příčinou zvyšující se průměrné globální teploty. Zvyšující se průměrná teplota zase stojí za negativními dopady, které poškozují či znemožňují výkon určitých základních práv a svobod.

Z hlediska nepříznivých dopadů klimatické změny, respektive odpovědnosti státních subjektů, je však situace složitější. Již sama podstata tohoto globálního problému je určující pro nelehké stanovení odpovědného subjektu. Ačkoliv je zcela bezpochyby, že v součtu nejvíce k ohřívání klimatického systému, a tedy fenoménu zvýšeného globálního oteplování, přispěly rozvinuté státy,³⁰ v 21. století se situace obrátila a z tehdejších rozvinutých států jsou v čele už pouze Spojené státy americké.³¹

Zde je vhodné zmínit důležitý přelom, který nastal se začátkem nového tisíciletí, v němž začal nabírat na síle fenomén tzv. klimatické litigace.³² Jak uvádí Balounová,

²⁴ UN General Assembly. Declaration on the Right to Development, 4 December 1986. In: *United Nations* [online]. [cit. 2023-10-28]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>.

²⁵ OHCHR, s. 30.

²⁶ V platnost vstoupila až 21. 3. 1994 [pozn. autora].

²⁷ *United Nations Framework Convention on Climate Change* [pozn. autora].

²⁸ Zde se mluví o závaznosti ve smyslu standardního rozdělení mezinárodních úmluv na *soft law* a *hard law*. Ačkoliv je samotná úmluva velmi obecná a jako taková nestanovila konkrétní závazky, nic to nemění na její povaze závazného mezinárodního pramene práva. K tomu srov. DAMOHORSKÝ, M. – ŠTURMA, P. – ONDŘEJ, J. – ZÁSTĚROVÁ, J. – SMOLEK, M. – SOBOTKA, M. – STEJSKAL, V. – ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 13–14.

²⁹ Ke konci roku 2022 se jednalo o průměrně 417.06 ppm (částic na milion částic) oxidu uhličitého v zemské atmosféře, což je nejvíce od začátku měření v roce 1958. K tomu srov. LINDSEY, R. Climate Change: Atmospheric Carbon Dioxide. In: *Climate.gov* [online]. 12. 5. 2023 [cit. 2023-10-28]. Dostupné na: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-atmospheric-carbon-dioxide>.

³⁰ Mezi rozvinuté státy jsou pro účely tohoto příspěvku řazeny zejména Spojené státy americké, Kanada, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, státy dnešní Evropské unie, Japonsko a Austrálie [pozn. autora].

³¹ Sčítáme-li kumulativní emise CO₂ států od roku 1850. K tomu srov. EVANS, S. Analysis: Which Countries Are Historically Responsible for Climate Change? In: *CarbonBrief: Clear on Climate* [online]. 5. 8. 2021 [cit. 2023-11-01]. Dostupné na: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>.

³² Více ke klimatické litigaci viz BALOUNOVÁ, E. Úvod do klimatické litigace: globální přehled. *České právo životního prostředí*. 2020, roč. XX, č. 3, s. 12–40.

v obecné rovině se klimatickou litigací rozumí jakýkoliv správní nebo soudní spor, ve kterém se orgán rozhodnutím vyjadřuje k faktické či právní otázce týkající se podstaty příčin a důsledků změny klimatu.³³ Klimatická litigace sice vznikla na území Spojených států amerických, nicméně skutečný rozmach nastal až po přijetí Pařížské dohody nejdříve v Evropě³⁴ a následně i v celém světě.³⁵

Klimatické žaloby se v současnosti dají v obecné rovině rozdělit do šesti směrů,³⁶ které určují jejich argumentační těžiště.³⁷ V první kategorii se jedná o žaloby, jejichž meritem je porušování, respektive zasahování do lidských práv a základních svobod, a to ve vztahu k nedostatečné mitigaci a adaptaci na změnu klimatu. V druhé kategorii se jedná o žaloby na nedostatečnou implementaci mezinárodních klimatických závazků, a to co do rozsahu, tak i intenzity. Ačkoliv je tato kategorie spíše zaměřená na státy jako výhradní subjekty mezinárodního práva, nevyhýbají se tyto žaloby ani subjektům práva soukromého.³⁸ Do třetí kategorie je možné zařadit žaloby na udržení zdrojů bohatých na uhlík, respektive neumožnění ekonomických aktivit, které by způsobily jejich další těžbu a zpracování, a to zejména ve vztahu k národním klimatickým závazkům. To je také možné nazvat *bojem první linie*, neboť jsou to právě tyto druhy žalob, ve kterých se rozhoduje o povolení a realizaci konkrétních uhlíkově náročných záměrů.³⁹ Úloha států v těchto typech žalob spočívá zejména v následování, respektive nenásledování jejich mezinárodních klimatických závazků⁴⁰ a taktéž v neproběhnutí odpovídajícího předběžného zhodnocení ve vztahu k rizikovým činnostem.⁴¹ Čtvrtá kategorie, jež je od roku 2020 výrazně na vzestupu, jsou žaloby týkající se „*corporate liability and responsibility*“.⁴² Podstatou je zde vystavení jakéhosi účtu ze strany společnosti velkým obchodním korporacím, jejichž předmět podnikání souvisí s extrakcí, respektive spalováním fosilních zdrojů a jejichž obchodní vedení záměrně ignoruje nebo správně nevyhodnocuje rizika, kterými jimi vedené korporace mohou způsobit ohrožení globálního klimatu.⁴³ Pátá kategorie představuje žaloby proti klamavým obchodním,

³³ Tamtéž, s. 13.

³⁴ Významným přelomem byla úspěšná klimatická žaloba organizace Urgenda proti nizozemské vládě za neplnění, respektive přehodnocení *vládního* klimatického závazku z původního cíle snížení emisí skleníkových plynů o 30 % na 14 až 17 %. Urgenda nakonec v roce 2019 svůj spor s nizozemskou vládou vyhrála. K tomu srov. ŠEBA, J. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. *České právo životního prostředí*. 2017, roč. XVII, č. 3, s. 116–147.

³⁵ Dle posledních dat se v posledních 5 letech zdvojnásobil počet případů, které by bylo možné podřadit pod tzv. *klimatickou litigaci*. Na začátku roku 2023 se jednalo o 2180 sporů, které se vedly v 55 zemích světa. K tomu srov. BRUGER, M. – TIGRE, M. A. Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review. In: *Columbia Law School: Scholarship Archive: Sabin Center for Climate Change Law* [online]. [cit. 2023-11-02]. Dostupné na: https://scholarship.law.columbia.edu/sabin_climate_change/202/.

³⁶ Dále uvedené dělení není výlučné a existují i jiná kritéria, jak se dají *klimatické žaloby* rozdělit. Viz BALOUNOVÁ, c. d., s. 14–19.

³⁷ BRUGER – TIGRE, c. d., s. 25–60.

³⁸ Tedy zejména *obchodním korporacím* a jiným obdobným subjektům [pozn. autora].

³⁹ Příklad *k boji první linie* však bude platit pouze v právních kulturách, které mají vysokou úroveň ochrany procesních práv účastníků a dotčené veřejnosti.

⁴⁰ Zejména ve vztahu ke konkrétnímu cíli stanovenému Pařížskou dohodou či národními závazky k tzv. *uhlíkové neutralitě* [pozn. autora].

⁴¹ Tedy v posouzení vlivů na životní prostředí, resp. klimatický systém [pozn. autora].

⁴² Tedy jakási celistvá právní odpovědnost (obchodních) korporací [pozn. autora].

⁴³ V této souvislosti je možné zmínit významný případ *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell*, ve kterém nizozemský okresní soud v Haagu nařídil společnosti Shell snížit do roku 2030 emise oxidu uhličitého

resp. komunikačním praktikám,⁴⁴ které spočívají v nepřesných, neúplných či záměrně lživých tvrzeních buďto o vlivu činnosti korporací na změnu klimatu, nebo různých klimatických závazcích⁴⁵ ze strany těchto subjektů. Poslední kategorií jsou žaloby související s důsledky nevhodné adaptace,⁴⁶ a to jak ze strany států, tak také ze strany soukromých subjektů. Není taktéž bez zajímavosti, že téměř ve všech kategoriích je zásadní obrat k lidskoprávní argumentaci.⁴⁷

Jak je možné vidět, z hlediska odpovědnosti států by se dalo diskutovat o první, druhé, částečně třetí kategorii, a to s výhradou, že by se muselo nejspíše jednat o tak velkou nečinnost států,⁴⁸ jež by v důsledku absence jakéhokoliv správně-kontrolního rámce přispívala k výrazné emisi skleníkových plynů v rámci globální produkce. Šestou kategorií, jež je v lecčems podobná skupině první, je také možné pod odpovědnost států podřadit.

Podíváme-li se blíže na první dvě kategorie optikou mezinárodní odpovědnosti, je možné učinit následující závěry.

V prvním případě odpovědnosti za nedostatečná klimatická opatření⁴⁹ je nutné vymezit, zdali se jedná o *mitigační* hledisko, tedy hledisko dále nepřispívat a zmírňovat své činnosti, jež přispívají k zvýšené globální koncentraci skleníkových plynů, nebo hledisko *adaptační*, které je zase naopak vymezeno více lokálně, a je tedy poměřováno tím, zdali státní útvar vyvíjí dostatečnou činnost, jež připraví entity, které má ve své jurisdikci na negativní klimatické dopady.⁵⁰ V případě obou směrů je nutné vše podřadit pod specifické mezinárodní závazky a vnitrostátní právo, což je pro případnou právní odpovědnost podmínka *sine qua non*.

Pohledem standardní odpovědnostní doktríny je v rámci *mitigace* možné uvažovat o principu nepoškozovat,⁵¹ jenž jasně stanoví, že žádný stát nemá právo používat své území způsobem, jenž by zapříčinil vážné poškození území, majetku či osob státu

o čtyřicet pět procent v porovnání s rokem 2019, přičemž započteny mají být i emise, které vznikají činností jejich zákazníků. Jedná se o první případ, kdy je společnosti soukromého práva uznána mitigační povinnost ve vztahu k emisím skleníkových plynů, která vychází z Pařížské dohody. Společnost Royal Dutch Shell se proti rozhodnutí odvolala. K tomu srov. *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc., The Hague District Court, C/09/571932 / HA ZA 19-379, 25 April 2022* (Nizozemsko).

⁴⁴ Mnohem známější termín používaný pro tento typ obchodních praktik je *greenwashing* [pozn. autora].

⁴⁵ Velmi běžný v této kategorii je cíl tzv. *uhlíkové neutrality* k určitému datu, který je jen těžko ověřitelný a v případě velkých fosilních korporací při jejich současném obchodním modelu v podstatě neproveditelný. Dalšími jsou klamná tvrzení ve vztahu k „uhlíkové čistotě“ jejich produkce. K tomu srov. probíhající zajímavý spor v Austrálii ohledně uvádění nepravdivých environmentálních (klimatických) tvrzení ve výroční zprávě. Viz *Australasian Centre for Corporate Responsibility v. Santos, Federal Court of Australia, NSD858/2021, 25 August 2021*.

⁴⁶ Na rozdíl od první kategorie, kde je (nedostatečná) adaptace taktéž předmětem sporu, se zde jedná spíše o litigace, které napadají fakt, že žádná adaptace není fyzicky prováděna, případně, že je prováděna a má negativní vliv na vlastnictví dotčených osob [pozn. autora].

⁴⁷ BALOUNOVÁ, c. d., s. 19.

⁴⁸ *Faktickou i právní* [pozn. autora].

⁴⁹ *Adaptační i mitigační povahy* [pozn. autora].

⁵⁰ A to v případě dopadů okamžitých, ale i dlouhodobých [pozn. autora].

⁵¹ Z anglického „*no-harm principle*“ [pozn. autora].

jiného.⁵² To je obecný princip, jež spolu s *principem prevence* může hrát v případné odpovědnosti za zmírňování přispívání k změně klimatu důležitou roli.⁵³

Je zřejmé, že historická odpovědnost jde za Evropou a Severní Amerikou, jež je v součtu odpovědná za více než 60 % všech emisí skleníkových plynů, které byly kdy vypuštěny.⁵⁴ Tato historická odpovědnost je v posledních desetiletích doplněna velkými asijskými státy, jako je Indie, Čína a Japonsko, které jsou v součtu s předešlými kontinenty odpovědné za 90 % historických světových emisí. Mezinárodní dokumenty pak jasně stanoví, že jsou to právě rozvinuté země, které by měly „pokračovat ve své vůdčí roli tím, že se zaváží k absolutním redukčním emisním cílům v rámci celého hospodářství“.⁵⁵

Je tedy možné konstatovat, že z hlediska této části odpovědnosti za *mitigaci*, tedy zmírňování přispívání ke klimatické změně, jde odpovědnost zejména za státy, které jsou nejvíce rozvinuté, což bude ve velkém korespondovat s jejich historicky vysokými emisemi skleníkových plynů *per capita*.

Z hlediska odpovědnosti za *adaptační* řešení nepříznivých dopadů změny klimatu, tedy odpovědnost za proces přizpůsobení se ať už v aktuální, či v budoucí době očekávaným klimatickým dopadům,⁵⁶ je možné konstatovat, že dle Pařížské dohody je sice adaptace „globální výzvou“, nicméně má významné lokální implikace, a tudíž by se měla vytvářet co nejbližší zranitelným místům.⁵⁷ I zde však dle mého názoru leží větší část odpovědnosti na rozvinutých státech,⁵⁸ a to nejen k jejich historické odpovědnosti za přispění k fenoménu globálního oteplování, ale taktéž s přihlédnutím k mezinárodním dohodám, jako je například tzv. Zelený klimatický fond, jenž byl přijat na COP 2010 v Kankúnu a který zavazuje ekonomicky rozvinuté země finančně přispívat na klimatická opatření v rozvojových zemích.⁵⁹ Fond si stanovil za cíl získat do roku 2020 celkem 100 miliard dolarů ročně. Již delší dobu je zcela zřejmé, že fond nedosahuje těchto částek ani zdaleka.

Pohledem ochrany lidských práv zaručených národním nebo mezinárodním právem je situace o to zajímavější, že se ve své podstatě jedná o předešlou převrácenou odpovědnost států ve vztahu k svým či jiným fyzickým subjektům. Zatímco v případě

⁵² United Nations. Reports of International Arbitral Awards, Vol. III (Trail Smelter Case), December 1950. In: *UN-iLibrary* [online]. [cit. 2023-11-02]. Dostupné na: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789213627839c028>.

⁵³ TSANG, V. S. W. Establishing State Responsibility in Mitigating Climate Change under Customary International Law. In: *Columbia Law School: Scholarship Archive: LL.M. Essays & Theses. 1* [online]. 2021, s. 22–25 [cit. 2023-11-02]. Dostupné na: https://scholarship.law.columbia.edu/llm_essays_theses/1.

⁵⁴ HÄRTERICH, C. – HAUKE, H. – THIEB, P. *Shared Responsibility for Global Climate Protection: Historical, Current and Fiduciary Liability in Industrialized, Emerging and Developing Countries* [online]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2021, s. 7 [cit. 2023-11-02]. Dostupné na: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_NW_Shared_responsibility_global_climate_protection.pdf.

⁵⁵ UNFCCC. Pařížská dohoda. Paris: 2015, čl. 4. odst. 4.

⁵⁶ AGARD, J. – SCHIPPER, E. L. F. Annex II: Glossary. In: BARROSET, V. R. (ed.). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Part B: Regional Aspects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 1757–1776.

⁵⁷ Pařížská dohoda, čl. 7.

⁵⁸ Viz výše [pozn. autora].

⁵⁹ K tomu srov. *Green Climate Fund* [online]. [cit. 2023-11-02]. Dostupné na: <https://www.greenclimate.fund/>.

předcházejícího se jednalo o spíše mezinárodní aspekt, v tomto případě již zkoumáme, jak se konkrétní nedodržování obecných závazků, uvedených výše, propisuje do právní sféry jednotlivců. Na vnitrostátní úrovni bude záležet, jak je v konkrétním státě upraven režim ochrany lidských práv, nicméně i v případě, že by nebyl dostatečný, jsou zde v rámci regionálních či globálních „*treaties*“⁶⁰ nástroje, jak se domoci rozhodnutí v případě, že by se jednotlivé fyzické osoby⁶¹ domnívaly, že jsou změnou klimatu dotčeny jejich základní lidská práva a svobody. Významným milníkem v tomto duchu bylo rozhodnutí⁶² Výboru pro lidská práva (dále jen „Výbor“) z konce září 2023, v němž Výbor stanovil, že australská vláda porušuje své lidskoprávní závazky ve vztahu k domorodým obyvatelům, již obývají ostrovy v Torresově průlivu. V květnu 2019 podalo osm obyvatelů různých ostrovů s šesti svými dětmi stížnost na australskou vládu k Výboru. Skupina domorodých obyvatel ve stížnosti tvrdila, že australská vládní politika ve vztahu ke zmiřňování změny klimatu, respektive k nedostatečnému všeobecnému omezení podpory fosilního průmyslu a na něj navázané spotřeby, výrazně narušuje výkon jejich základních práv a svobod garantovaných Mezinárodním paktem o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“). Konkrétně se jednalo o články 6,⁶³ 17⁶⁴ a 27⁶⁵ Paktu. Namítáno bylo taktéž porušení článku 24 (1)⁶⁶ téhož, a to ve vztahu ke stěžovatelům – dětem. Specificky se dle stěžovatelů jednalo o výrazné zásahy do možností jejich obživy, vykonávání jejich kulturního a tradičního způsobu života, a to zejména z důvodu zvedání mořské hladiny a taktéž kvůli změnám v intenzitě a dynamice srážek a bouří. Výbor rozhodl, že australské selhání adekvátně ochránit domorodé obyvatele na ostrovech proti důsledkům změny klimatu porušuje právo těchto osob plnohodnotně užívat práva spojená s jejich kulturou a zasahuje do jejich soukromého života, rodiny a obydlí. Co se týče „práva na život“, Výbor neshledal⁶⁷ porušení článku 6 Paktu, a to z důvodu, že nebylo plnohodnotně naplněno kritérium standardu,⁶⁸ který byl použit v případě *Teitiota*.⁶⁹

Významnost tohoto případu však tkví dle Marie Antonie Tigre⁷⁰ v něčem trochu jiném. Zaprvé se jedná o první případ, kdy orgán Organizace spojených národů uznal,

⁶⁰ Tedy závazných mezinárodních smluv, úmluv, paktů, protokolů etc. [pozn. autora].

⁶¹ K tomu srov. známe případy *Budayeva & others v. Russia* (15339/02) 20. 3. 2008 nebo případ *Teitiota* – viz UN Human Rights Committee. Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016: Human Rights Committee. In: *United Nations: Digital Library* [online]. [cit. 2023-11-02]. Dostupné na: <https://digitallibrary.un.org/record/3979204>.

⁶² UN Human Rights Committee. Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol concerning communication No. 3624/2019, 18 September 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019. In: *United Nations: Human rights: Treaty bodies* [online]. [cit. 2023-12-01]. Dostupné na: <https://t.ly/gwtbj>.

⁶³ *Právo na život* [pozn. autora].

⁶⁴ *Právo na zákonnou ochranu proti svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, obydlí či korespondence* [pozn. autora].

⁶⁵ *Právo etnických, náboženských nebo jazykových menšin na užívání vlastní kultury, vyznávání a projevoování vlastního náboženství nebo používání vlastního jazyka* [pozn. autora].

⁶⁶ *Právo na ochranu dítěte ze strany rodiny, společnosti a státu, vycházející z jeho postavení nezletilce, a to bez jakékoliv diskriminace* [pozn. autora].

⁶⁷ Nicméně k tomuto bodu byla disentní stanoviska ze strany určitých členů Výboru [pozn. autora].

⁶⁸ Tedy „*reálné a předvídatelné riziko*“ [pozn. autora].

⁶⁹ Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016.

⁷⁰ Dr. Maria Antonia Tigre je *global climate litigation fellow* při Sabin Center for Climate Change Law na Columbia Law School.

že konkrétní stát porušil své lidskoprávní závazky ve vztahu k neadekvátní klimatické politice. Tím Výbor dále přispěl k budování spojení mezi lidskými právy, respektive zásahem do nich, a škodami a ohrožením způsobenými změnou klimatu. Zadrhé se jednalo o první případ, kdy byla práva domorodých národů, respektive jejich právo plnohodnotně vykonávat svoji kulturu, shledáno pod tlakem důsledků probíhající klimatické změny. Zatřetí Výbor prohlásil, že změna klimatu a na ni navázaná neadekvátní *mitigační* a *adaptační* činnost ze strany australských úřadů má konkrétní důsledky na životy stěžovatelů v takovém měřítku, že byla porušena práva garantovaná Paktem.⁷¹ V rámci tohoto rozhodnutí bylo taktéž významné, že Výbor shledal přípustné, aby se zásah do lidských práv garantovaných Paktem zkoumal s případným nesouladem s Pařížskou dohodou a jinými mezinárodními dohodami, neboť jinak by se mohl samotnou stížností jenom těžko v tomto rozsahu zabývat.⁷²

Pro odpovědnost států za udržení zdrojů bohatých na uhlík, respektive neumožnění ekonomických aktivit, které by generovaly větší emisní příspěvky, než jsou fakticky možné pro dosažení cílů,⁷³ ke kterým se daný stát zavázal, není potřeba chodit daleko. Fenomén první tuzemské klimatické litigace byl do jisté míry přelomový, a to i přes konečné rozhodnutí, které se nemuselo zdát výhrou pro otázky ochrany klimatu a odpovědnostních nároků.⁷⁴ V první instanci totiž Městský soud v Praze dovodil do té doby nemyslitelné – odpovědnost za naplňování mitigačních závazků České republiky v souladu s mezinárodním právem, ke kterým se zavázala. V tomto příspěvku není prostor a ostatně to není ani cílem zanalyzovat podrobnou argumentaci soudu ve vztahu k odpovědnosti za mitigaci, důležité však je, že soud onu povinnost dovodil,⁷⁵ a to i při absenci faktického právního rámce v českém právním řádu.⁷⁶ Ačkoliv následně Nejvyšší správní soud prvoinstanční rozsudek zrušil,⁷⁷ nelze takové rozhodnutí brát jako konec pro otázku případné odpovědnosti České republiky ve vztahu k přispívání ke změně klimatu a k dopadům téhož na její občany, právě naopak.⁷⁸ Pandořina skříňka byla tuzemskou klimatickou žalobou otevřena i v České republice a je více než zřejmé, že věci nemohou zůstat tak, jak jsou.

⁷¹ TIGRE, M. A. U.N. Human Rights Committee Finds That Australia Is Violating Human Rights Obligations Towards Torres Strait Islanders for Climate Inaction. In: *Columbia Law School: A Sabin Center blog* [online]. 27. 9. 2022 [cit. 2023-12-01]. Dostupné na: <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2022/09/27/u-n-human-rights-committee-finds-that-australia-is-violating-human-rights-obligations-towards-torres-strait-islanders-for-climate-inaction/>.

⁷² Ostatně to bylo i jedním z argumentačních těžišť australské vlády viz bod 4.1 rozhodnutí.

⁷³ Vnitrostátních i mezinárodních [pozn. autora].

⁷⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2022, č. j. 14 A 101/2021-248; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, č. 4459/2023 Sb. NSS; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. října 2023, č. j. 14 A 101/2021-445.

⁷⁵ Městský soud pracoval s tzv. národně stanovenými příspěvky Evropské unie z roku 2020, z nichž extrahoval konkrétní mitigační povinnost České republiky.

⁷⁶ Více k významu prvoinstančního rozhodnutí viz MÜLLEROVÁ, H. První česká klimatická litigace: prvoinstanční rozhodnutí jako průlom v dovození mitigačních závazků ČR i v doplnění práva na příznivé životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2022, roč. XXII, č. 2, s. 12–28.

⁷⁷ Prvoinstanční soud následně rozhodl v souladu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu a žalobu zamítnul [pozn. autora].

⁷⁸ K tomu srov. STEJSKAL, V. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR o kasačních stížnostech ve věci první české klimatické litigace. *České právo životního prostředí*. 2023, roč. XXIII, č. 1, s. 135.

4. ZÁVĚREM

Zodpovězení základních otázek odpovědnosti v rámci probíhající změny klimatu je nezbytnou podmínkou pro budoucí efektivní řešení tohoto jevu. Pohledem mezinárodního práva je zřejmé, že v rámci odpovědnosti za tento jev jsou státy suverény, kteří rozhodují o tom, zdali na sebe *právní* odpovědnost v případě způsobení a nepříznivých dopadů změny klimatu uvalí, či ne.⁷⁹ Nicméně i pokud tak neučiní, není možné se takové odpovědnosti bez dalšího zbavit, což ukazují stále častější spory v rámci klimatické litigace na celém světě.⁸⁰ Jak ukazují rozličná rozhodnutí,⁸¹ „džin byl vypuštěn z lahve“ a dle mého názoru se již není možné vrátit zpět. Bez zajímavosti není, že jsou to právě klimatické spory a tedy tzv. *působení zdola*, v nichž stále častěji zaznívá lidskoprávní rozměr a jejichž výsledky nám stále více odkrývají odpovědi, na které na mezinárodním poli čekáme. Důležité také je, že na mezinárodním poli již není diskuse o tom, že změna klimatu a její dopady zasahují do lidských práv,⁸² což bylo podpořeno přelomovou rezolucí Rady č. 48/13,⁸³ ve které se usnesla, že život ve zdravém životním prostředí patří mezi lidská práva a důsledky změny klimatu výkon tohoto práva významně narušují.

Kdo má morální odpovědnost za to, že jsme se dostali do stavu dnešní klimatické nouze, již delší dobu víme. Zbývá nám tedy ještě najít odpovědi na otázky, související s *odpovědností právní*, a to zejména k nezastavitelným dopadům, které i přes nejvyšší klimatické závazky do konce století nastanou. Neboť ani ne zcela konkrétní mezinárodněprávní dokumenty či nevymahatelné mezinárodní deklarace nestojí v právním vakuu. V opačném případě by se totiž jednalo o smutný případ *denegatio iustitiae*.

JUDr. Piero Orlandin, LL.M.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
orlandip@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-0536-9128

⁷⁹ FAURE, M. – MARJAN, P. Liability and Climate Change. In: *Climate Science* [online]. 29. 4. 2019, s. 9 [cit. 2023-12-01]. Dostupné na: <https://oxfordre.com/climatescience/display/10.1093/acrefore/9780190228620.001.0001/acrefore-9780190228620-e-648>; ACOT, *c. d.*

⁸⁰ BURGER – TIGRE, *c. d.*, s. 12–15.

⁸¹ *Vnitrostátní i mezinárodní, soudní i jiné* [pozn. autora].

⁸² Rada taktéž jmenovala zvláštního zpravodaje pro dopady změny klimatu na lidská práva. K tomu srov. UN Human Rights Council. Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 – Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, 13 October 2021, A/HRC/RES/48/14. In: *Official Documents System of the United Nations* [online]. [cit. 2023-11-28]. Dostupné na: <https://t.ly/p1y9B>.

⁸³ Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 – The human right to a clean, healthy and sustainable environment, 18 October 2021, A/HRC/RES/48/13.

DILEMA OCHRANY KLIMATU Z POHLEDU PRÁVA: PODPORA OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ ENERGIE VERSUS OCHRANA BIODIVERZITY¹

VOJTĚCH STEJSKAL²

Abstract: **The Climate Law Dilemma: Promoting Renewable Energy Versus Protecting Biodiversity**

The use of renewable energy is one of the priorities of common EU policies to achieve carbon neutrality and mitigate the effects of climate change. On the other hand, the protection of biodiversity, which also contributes to climate protection and is even a much older priority, is also one of the EU's long-term priorities. In this article, the author analyses the current European and Czech climate legislation. He concludes that the analysis of the legislation shows that renewable energy production and biodiversity protection must be considered together in terms of planning, decision-making and enforcement. Climate protection can only be achieved if, in the future, the replacement of fossil energy sources is not unilaterally promoted in energy reform at the expense of biodiversity and the functioning of natural ecosystems. The question is, however, whether the Czech Republic is serious about measures towards carbon neutrality and energy security when it is still buying oil, natural gas and other strategic minerals from Russia two years after the Russian invasion of Ukraine began.

Keywords: renewable energy; biodiversity; Environmental Law; framework to accelerate the deployment of renewable energy; framework to restoration of nature

Klíčová slova: obnovitelná energie; biodiverzita; právo životního prostředí; rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů; právní rámec pro obnovu přírody

DOI: 10.14712/23366478.2024.3

ÚVODEM

Využívání obnovitelných zdrojů energie je jednou ze součástí dlouhodobých společných politik EU, které mají směřovat k uhlíkové neutralitě a zmírnění dopadů změn klimatu. Základ pro dekarbonizaci vytváří balíček opatření *Fit for 55*, v oblasti ochrany klimatu a energetické bezpečnosti.³ Záměr využívání obnovitelných

¹ Příspěvek byl zpracován s podporou programu Cooperatio – Environmental Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Autor je docentem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

³ Podrobně k balíčku opatření *Fit for 55* viz např. ŽÁKOVSKÁ, K. – RUFER, D. *Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. České právo životního prostředí*. 2021, roč. XXI, č. 3, s. 18–64.

zdrojů energie v rámci členských zemí EU je součástí jak Evropské zelené dohody,⁴ tak i aktuálního 8. akčního programu životního prostředí EU.⁵ Vhodně zapadá jak do cílů společné energetické politiky EU (čl. 194 Smlouvy o fungování EU), tak do cílů společné environmentální politiky (čl. 191 Smlouvy o fungování EU). Realizace a provoz zařízení k výrobě obnovitelných zdrojů energie v krajině však může mít významné dopady na přírodní ekosystémy, krajinný ráz či biologickou rozmanitost živočišných a rostlinných druhů.⁶ Proto je třeba je řešit s ohledem na životní prostředí a přírodu již ve fázích plánování a povolování koncepcí a záměrů.

Cílem tohoto článku je nejprve analýza nové právní úpravy v oblasti unijního práva k urychlení podpory výstavby obnovitelných zdrojů energie a poté rozbor právních aspektů jejich možných dopadů do ochrany biodiverzity ve světle cílů EU v oblasti ochrany a obnovy přírody. Zásadní otázka, nad kterou se snažím zamyslet, je vyjádřena již v názvu tohoto článku. Lze skloubit požadavky na podporu obnovitelných zdrojů energie s požadavky na ochranu biodiverzity? Z hlediska metodologie, vztahem ochrany biodiverzity a ochrany klimatu se v právní vědě dosud zabývaly zejména Snopková, T.⁷ či Mazancová, E.,⁸ speciálně pak problematikou vztahu ochrany biodiverzity a obnovitelných zdrojů energie Müllerová, H.⁹ Pokud jde o jejich hmotněprávní východiska, plně na výše uvedené autorky odkazují (příčemž jejich vývody a závěry jsou mně názorově blízké), a dále se budu již věnovat zvolenému tématu z mnou nazíraného pohledu, tedy vztahů a střetů veřejných zájmů na ochranu biodiverzity versus podpory obnovitelných zdrojů energie. Jedná se o novou problematiku, kde lze prozatím čerpat jen z omezeného počtu odborné literatury, cizojazyčné publikace k tématu vzhledem k aktuálnosti problematiky nebyly ještě v době uzavření rukopisu k dispozici, osobně jsem však čerpal také z vlastních zkušeností v rámci účasti na mezinárodních oborových konferencích, které na téma připravované či čerstvě schválené právní úpravy v roce 2023 proběhly.¹⁰

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

⁵ Rozhodnutí EP a Rady EU č. 2022/591 ze dne 6. dubna 2022, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.

⁶ K významu práva pro ochranu biodiverzity viz např. PRIMACK, R. B. – KINDLMANN, P. – JERSÁKOVA, J. *Úvod do biologie ochrany přírody*. Praha: Portál, 2011.

⁷ SNOPKOVÁ, T. Ochrana biodiverzity a změna klimatu. Kap. 22. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Academia 2022, s. 451 a násl.

⁸ MAZANCOVÁ, E. Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny. In: DAMOHORSKÝ, M. – FRANKOVÁ, M. – SOBOTKA, M. (eds.). *Půda, voda a krajina: adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 74–85.

⁹ MÜLLEROVÁ, H. Ochrana klimatu proti ochraně přírody? Hmotněprávní východiska při řešení kolizí na příkladu větrných elektráren. *České právo životního prostředí*. 2021 roč. XXI, č. 2, s. 14–36.

¹⁰ Konference „Spannungsfeld Erneuerbare Energie und Schutz der Biodiversität“, 3.–4. 5. 2023, Linz, Österreich, Johannes Kepler Universität, Institut für Umweltrecht; Konference „Österreichische Umweltrechtstagen“, 21.–22. 9. 2023, Linz, Österreich, Johannes Kepler Universität.

1. DŮVODY PRO PŘIJETÍ PRÁVNÍHO RÁMCE PRO URYCHLENÍ ZAVÁDĚNÍ ENERGIE Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ

V rámci českého předsednictví v Radě EU bylo v prosinci 2022 v souvislosti s řešením energetické krize v Evropě vyvolané agresí Ruské federace proti Ukrajině a v rámci potřeby zvýšení energetické nezávislosti zemí EU přijato nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „urychlovací nařízení OZE“). Jeho podstatou má být usnadnění a zrychlení výstavby a zavádění technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů.

Útočná válka Ruské federace vůči Ukrajině a bezprecedentní snížení dodávek zemního plynu z Ruské federace do členských států ohrožují bezpečnost dodávek v Unii a jejích členských státech. Zneužívání dodávek plynu jakožto zbraně a způsob, jakým Ruská federace manipuluje s trhy úmyslným narušením toků plynu, vedly zároveň k prudkému nárůstu cen energie v Unii, což ohrožuje nejen hospodářství Unie, ale je i vážnou hrozbou pro bezpečnost dodávek. Rychlé zavedení obnovitelných zdrojů energie může pomoci zmírnit dopady současné energetické krize tím, že bude chránit před kroky Ruska. Energie z obnovitelných zdrojů může významně přispět k ochraně proti využívání energie Ruskem jakožto zbraně, neboť posílí bezpečnost dodávek v Unii, sníží nestabilitu na trhu a ceny energie.¹¹

Je třeba uvést, že jde o mimořádné opatření, přijaté v rámci politiky tzv. energetické bezpečnosti. Urychlovací nařízení Rady EU zavádí novou právní úpravu na úrovni unijního sekundárního práva, časově ohraničenou, jelikož je platná od 30. prosince 2022 do 30. června 2024.¹² Cílem je urychlit povolování a výstavbu projektů obnovitelných zdrojů energie (solární energetická zařízení, větrné elektrárny, tepelná čerpadla). Co mají všechny společného? Je zde potenciál realizace v krátkém časovém horizontu. Týká se podle čl. 5 urychlovacího nařízení OZE i modernizace zařízení na výrobu obnovitelných zdrojů energie, tzv. repowering.

2. K PŘEDMĚTU, ČASOVÉ PŮSOBNOSTI A PRÁVNÍMU ZÁKLADU URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ

Podle čl. 1 urychlovacího nařízení OZE toto nařízení stanoví dočasná pravidla mimořádné povahy s cílem urychlit povolovací postup vztahující se na výrobu energie z obnovitelných zdrojů se zvláštním zaměřením na konkrétní technologie v oblasti energie z obnovitelných zdrojů nebo typy projektů, které jsou schopny v krátkodobém horizontu dosáhnout urychlení tempa zavádění obnovitelných zdrojů energie v Unii.

Pokud jde o časovou působnost urychlovacího nařízení OZE, toto nařízení se vztahuje na všechny povolovací postupy, jež byly zahájeny v době použitelnosti tohoto nařízení, a nejsou jím dotčena vnitrostátní ustanovení, která stanoví kratší lhůty, než jsou lhůty

¹¹ Bod 1 preambule nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022.

¹² Čl. 10 nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022.

uvedené v čl. 4, 5 a 7. Doba použitelnosti je, jak již bylo výše uvedeno, 18 měsíců, tj. do 30. června 2024.¹³ Poté by měla na nařízení navázat již standardní právní úprava v podobě aktuálně projednávané revize směrnice o obnovitelných zdrojích zvaná též RED III¹⁴ (podrobně se návrhem směrnice RED III zabývala v české právní literatuře Franková, M.).¹⁵ Členské státy mohou toto nařízení použít rovněž na probíhající povolovací postupy, v nichž nebylo vydáno konečné rozhodnutí před 30. prosincem 2022, zkracuje-li se tím povolovací postup a jsou-li zachována dříve nabytá práva třetích stran.¹⁶

Zvláštní je v případě předmětného nařízení zvolený právní základ. Urychlovací nařízení OZE bylo přijato na základě nikoliv čl. 192 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SoFEU“), nebo čl. 194 SoFEU, jak jsme ve společné environmentální politice či ve společné energetické politice zvyklí, nýbrž na základě čl. 122 odst. 1 SoFEU, tedy náleží ke společné hospodářské a měnové politice. Podle čl. 122 odst. 1 SoFEU Rada může (kvalifikovanou většinou) na návrh Komise, a aniž jsou dotčeny ostatní postupy stanovené Smlouvou, rozhodnout v duchu solidarity mezi členskými státy o opatřeních odpovídajících hospodářské situaci, zejména pokud nastanou vážné potíže s dodávkami některých výrobků, zejména v odvětví energetiky.

Pokud jde o solidaritu, zásada energetické solidarity je obecnou zásadou práva Unie, jak konstatoval Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 15. července 2021, ve věci C-848/19, Německo v. Polsko.¹⁷

Vzhledem k probíhajícím válečným událostem na Ukrajině v důsledku agrese ze strany Ruska představuje vysoké riziko úplného zastavení ruských dodávek plynu spolu s nejistým výhledem, pokud jde o alternativy, významnou hrozbu narušení dodávek energie, dalšího zvýšení cen energie a následného dalšího tlaku na hospodářství Unie. Proto bylo nutné přijmout předmětným urychlovacím nařízením OZE naléhavá opatření.

Je třeba ještě uvést, že urychlovací nařízení OZE bylo přijato v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými v čl. 5 Smlouvy o Evropské unii. Ve smyslu obsahu čl. 5 odst. 4 Smlouvy o EU nepřekračuje toto urychlovací nařízení OZE rámec toho, co je pro dosažení uvedených cílů nezbytné.

3. KRITIKA URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ Z HLEDISKA PROCESNÍCH ASPEKTŮ

Z pohledu práva životního prostředí je dle mého názoru třeba přijetí urychlovacího nařízení OZE podrobit určité kritice z hlediska procesního postupu.

¹³ Jeho platnost je omezena na 18 měsíců s doložkou o přezkumu, která v případě potřeby Komisi umožní, aby navrhla jeho platnost prodloužit, viz čl. 9 urychlovacího nařízení OZE.

¹⁴ Jedná se o návrh směrnice EP a Rady EU ke změně směrnice EU 2018/2001 k podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů energie, směrnice 2010/31/EU, jakož i směrnice 2012/27/EU, COM(2022) 222 ze dne 18. května 2022.

¹⁵ FRANKOVÁ, M. *Quo vadis urychlování výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů? České právo životního prostředí*. 2023, roč. XXIII, č. 2, s. 21–41.

¹⁶ Čl. 1 třetí odstavec urychlovacího nařízení OZE.

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 2021, Německo v. Polsko, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

Za prvé, nařízení bylo přijato v extrémně krátké době, návrh Komise byl představen 9. listopadu 2022 a nařízení Rada přijala již 22. prosince 2022, navíc v době, kdy pozornost vyjednávacích týmů již byla oslabena blížícími se svátky.

Za druhé, Rada obešla věcnou působnost společné environmentální politiky (čl. 191, čl. 192 SoFEU), a to i přes skutečnost, že se urychlovací nařízení OZE zásadním způsobem dotýká ochrany životního prostředí, resp. významného okruhu sekundárních právních aktů z oblasti společné environmentální politiky.

Za třetí, byl zvolen procesní postup, na kterém se nepodílí Evropský Parlament (který toho času je – zdá se – výrazně proenvironmentální, i když na druhé straně je zde výrazná prozemědělská lobby). Lze ovšem pochopit, že v případě snahy o urychlení energetické nezávislosti na Rusku bylo potřeba jednat rychle, což by standardním postupem patrně nešlo.

Za čtvrté, nařízení je sice časově omezeno, avšak jak jsem již uvedl výše, Komise je oprávněna jej prodloužit. Podle čl. 9 nařízení OZE nejpozději do 31. prosince 2023 provede Komise přezkum tohoto nařízení s ohledem na vývoj bezpečnosti dodávek a cen energie a na potřebu dále urychlit zavádění energie z obnovitelných zdrojů. Zároveň Komise předloží Radě EU zprávu o hlavních zjištěních tohoto přezkumu. Komise v listopadu 2023 na základě této zprávy navrhla prodloužení platnosti tohoto nařízení. Stalo se tak nařízením Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, kterým byla platnost nařízení (EU) 2022/2577 prodloužena do 30. června 2025.

4. K OBSAHU URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ

Členské státy EU podle urychlovacího nařízení OZE mohou uplatnit několik opatření z tohoto nařízení s cílem zjednodušit povolovací postup vztahující se na projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, aniž by byly vyžadovány zatěžující změny jejich vnitrostátních postupů a právních systémů, přičemž by tím v krátkodobém horizontu zajistily pozitivní zrychlení zavádění obnovitelných zdrojů energie. Některá z těchto opatření mají obecnou působnost, jako je zavedení vyvratitelné domněnky, že u projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů existuje pro účely příslušných právních předpisů v oblasti životního prostředí převažující veřejný zájem, nebo vyjasnění ohledně oblasti působnosti některých směrnic v oblasti životního prostředí, jakož i zjednodušení povolovacího rámce pro modernizaci zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů tím, že se zaměří na dopady vyplývající ze změn nebo rozšíření oproti původnímu projektu. Další opatření se zaměřují na specifické technologie, jako je výrazně kratší a rychlejší povolovací postup pro solární energetická zařízení na stávajících stavbách. Tato mimořádná opatření je vhodné provést co nejrychleji a přizpůsobit je tak, aby bylo možné náležitě reagovat na současné výzvy.¹⁸

Urychlovací nařízení OZE stanoví v čl. 3, že plánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a jejich připojení k soustavě a související soustava samotná a skladovací zařízení se považují za projekty v převažujícím veřejném

¹⁸ Bod 4 preambule nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022.

zájmu (*overriding public interest*), které slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, při vyvažování právních zájmů v jednotlivých případech pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 92/43/EHS,¹⁹ čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES²⁰ a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES.²¹ Členské státy mohou použití těchto ustanovení omezit na určité části svého území, jakož i na určité typy technologií nebo na projekty určitých technických vlastností, v souladu s prioritami stanovenými v jejich integrovaných vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu.

5. VYVRATITELNÁ DOMNĚNKA VERSUS OSTATNÍ PODMÍNKY POVOLENÍ

Jedno z dočasných opatření dle urychlovacího nařízení OZE spočívá v zavedení vyvratitelné domněnky, že u projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů existuje převažující veřejný zájem²² a že tyto projekty slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti pro účely příslušných právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, s výjimkou případů, kdy existují jasné důkazy o tom, že dané projekty mají významné nepříznivé účinky na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat. Zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, včetně tepelných čerpadel nebo větrné energie, mají zásadní význam pro boj proti změně klimatu a znečištění, snížení cen energie, snížení závislosti Unie na fosilních palivech a zajištění bezpečnosti dodávek v Unii. Domněnka, že zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, včetně tepelných čerpadel, představují převažující veřejný zájem a slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, by těmto projektům v případě potřeby umožnila využívat zjednodušeného posouzení v případě zvláštních odchylek stanovených v příslušných právních předpisech Unie v oblasti životního prostředí s okamžitým účinkem. Členské státy by s ohledem na svá vnitrostátní specifika měly mít možnost omezit uplatňování této domněnky na určité části svého území nebo na určité technologie či projekty. Členské státy mohou zvážit uplatňování této domněnky ve svých relevantních vnitrostátních právních předpisech v oblasti územního plánování.²³

Ustanovení čl. 3 odst. 1 urychlovacího nařízení o převaze veřejného zájmu má jednoznačně za cíl zdůraznit naléhavost potřeby rozvoje obnovitelných zdrojů energie a upřednostnit jejich výstavbu a provoz tam, kde s tím nejsou spojeny významné dopady na přírodu, resp. životní prostředí. Je třeba uvést, že se nejedná o zcela obecnou deklaraci

¹⁹ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7).

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1).

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7).

²² Originální anglický text čl. 3 odst. 1 doslova říká, že: „*The planning, construction and operation of plants and installations for the production of energy from renewable sources, and their connection to the grid, the related grid itself and storage assets shall be presumed as being in the overriding public interest...*“

²³ Viz též bod 8 preambule urychlovacího nařízení OZE.

převahy veřejného zájmu, ale o úpravu pouze ve vztahu k poměrně úzkému segmentu právních předpisů EU (směrnice o vodách, směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích). V praxi v řízeních o povolení záměru výstavby a provozu zařízení k výrobě obnovitelné energie nebude muset žadatel již prokazovat, že jde o stavbu ve veřejném zájmu, dokonce je prohlášena *ex lege* za stavbu převažujícího veřejného zájmu. V konkrétním řízení dle např. českého zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, bude tak postaven tento záměr jakožto veřejný zájem proti jinému veřejnému zájmu, na ochraně přírody a krajiny (§ 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.), a bude na orgánu ochrany přírody, aby posoudil, čemu dát v daném případě přednost (např. v řízení o povolení výjimky ze zákazů zvláštní druhové ochrany dle § 56 zák. č. 114/1992 Sb.).

Co je zásadní, z urychlovacího nařízení EU vyplývá, že veřejný zájem na urychlení výstavby zařízení OZE je **převažujícím**, tedy i nad zájmem ochrany přírody. Příslušný orgán tak bude muset v jednotlivém případě v rámci správního uvážení před vydáním rozhodnutí vyhodnotit, zda záměr není spojen s nepříznivými účinky, které nejde zmírnit či zkompenzovat. V tomto případě pak podá důkaz o opaku a tím vyvrátí domněnku stanovenou čl. 3 urychlovacího nařízení EU.²⁴ Je otázkou, zda tato právní úprava, tj. o tom, že veřejný zájem na urychlení výstavby zařízení OZE je převažujícím veřejným zájmem nad ochranou biodiverzity, resp. přírody a krajiny, nepopírá vlastní cíle a priority EU v oblasti ochrany biodiverzity, jak vyplývá ze směrnice o ptácích,²⁵ směrnice o stanovištích,²⁶ Strategie ochrany biodiverzity 2030,²⁷ 8. akčního programu životního prostředí²⁸ či Evropské zelené dohody.²⁹

Současně je třeba upozornit, že urychlovacím nařízením je upravena pouze oblast týkající se posuzování převahy veřejného zájmu. Z hlediska praxe ostatní podmínky, jejichž naplňování musí být při vydávání povolení dle příslušných vnitrostátních právních předpisů členských států, transponujících ustanovení směrnic uvedených v čl. 3 odst. 1 urychlovacího nařízení (v případě ČR např. dle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, či zák. č. 254/2001 Sb., o vodách), vyřešena, nejsou až na výjimky dotčeny. To stále zůstává dle zásady subsidiarity v kompetenci členských států. Příkladem mohou být např. podmínky dle zmíněného § 56 zák. č. 114/1992 Sb. Podle § 56 odst. 1 výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných

²⁴ S opačným závěrem, avšak v rámci tehdejší odlišné právní úpravy (tudíž se vzájemně nepopíráme), přišla Hana Müllerová (*Ochrana klimatu proti ochraně přírody*, s. 34–35).

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

²⁶ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7).

²⁷ Sdělení Komise COM(2020) 380 final ze dne 20. května 2020 Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.

²⁸ Rozhodnutí EP a Rady EU č. 2022/591 ze dne 6. dubna 2022, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU, lze výjimku podle § 56 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb. věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Právě posouzení a úvaha, zda je v konkrétním řešeném případě záměru OZE dán některý z důvodů uvedených v § 56 odstavci 2, a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany, bude plně v kompetenci orgánu ochrany přírody a čl. 3 urychlovacího nařízení na jeho správní uvážení nedopadá.³⁰

Zajímavou otázkou je, zda ustanovení čl. 3 urychlovacího nařízení OZE dopadá také na řízení před vnitrostátními orgány ochrany životního prostředí, na které se nevztahují směrnice uvedené v čl. 3 odst. 1. V praxi českého práva by šlo například o otázku, zda by vyvratitelná domněnka převažujícího veřejného zájmu na povolení výstavby zařízení OZE dopadala na řízení dle § 43 zák. č. 114/1992 Sb. Podle něj by např. orgán ochrany přírody rozhodoval o udělení výjimky ze zákazu stavět ve zvláště chráněném území, např. národním parku. Domnívám se, že by se v řízení dle § 43 zák. č. 114/1992 Sb. zmíněný čl. 3 urychlovacího nařízení OZE nevztahoval, neboť na toto řízení nedopadá ustanovení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích.³¹

Členské státy podle čl. 3 odst. 2 urychlovacího nařízení OZE zajistí u projektů, které jsou uznány za projekty převažujícího veřejného zájmu, aby byla v rámci postupu plánování a povolování při vyvažování právních zájmů v jednotlivých případech přednostněna výstavba a provoz zařízení a instalací na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a rozvoj související síťové infrastruktury. Pokud jde o ochranu druhů, předchází věta se použije pouze tehdy, jsou-li přijata vhodná opatření na ochranu druhů přispívající k zachování nebo obnově populací druhů v příznivém stavu z hlediska ochrany a jsou-li pro tento účel k dispozici dostatečné finanční zdroje a oblasti a v odpovídajícím rozsahu. Je však třeba upozornit na čl. 3a přijatý novelou urychlovacího nařízení Rady (EU) 2024/223, který prosazování cílů ochrany biodiverzity významně oslabuje.

6. PROBLÉM ČL. 6 URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ OZE VE VZTAHU K OCHRANĚ BIODIVERZITY

Problematickým bodem nové právní úpravy se zdá být též obsah čl. 6 urychlovacího nařízení OZE. Cílem má být urychlení povolovacího postupu pro projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a související síťové infrastruktury, která je nezbytná k integraci obnovitelných zdrojů do soustavy.

Podle čl. 6 urychlovacího nařízení OZE členské státy EU mohou z posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů na

³⁰ Stran uvedeného příkladu je však ještě třeba doplnit, že díky přezkumu obsahu urychlovacího nařízení OZE Komisí v listopadu 2023 došlo k přijetí novely nařízením Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, kterým byl vložen nový čl. 3a, vymezující, co se považuje za neexistenci alternativních nebo uspokojivých řešení.

³¹ Zajímavé úvahy k tomuto problému viz ŠÍMA, J. – PELC, F. Informace k aktuální legislativě EU v oblasti obnovitelných zdrojů ve vztahu k ochraně přírody. *Ochrana přírody*. 2023, roč. 78, č. 3, s. 35.

životní prostředí a z posouzení ochrany druhů podle čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS, o stanovištích, jakož i z posouzení ochrany druhů podle čl. 5 směrnice 2009/147/ES, o ptácích, vyjmout projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a projekty skladování energie a projekty elektroenergetických soustav, které jsou nezbytné pro integraci energie z obnovitelných zdrojů do elektroenergetické soustavy, za předpokladu, že projekt je realizován v oblasti vyhrazené pro obnovitelné zdroje energie nebo rozvodné sítě pro související infrastrukturu sítě, která je nezbytná pro integraci energie z obnovitelných zdrojů do elektroenergetické soustavy, pokud členské státy oblast vyhrazenou pro obnovitelné zdroje energie nebo rozvodné sítě stanovily,³² a za předpokladu, že oblast je předmětem strategického posouzení vlivů na životní prostředí v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES. Příslušný orgán na základě stávajících údajů zajistí, aby byla uplatněna vhodná a přiměřená opatření ke zmírnění dopadů, aby byl zajištěn soulad s čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS a čl. 5 směrnice 2009/147/ES. Pokud taková opatření nejsou k dispozici, příslušný orgán zajistí, aby provozovatel zaplatil finanční náhradu za programy na ochranu druhů, aby se zabezpečil nebo zlepšil stav dotčených druhů z hlediska ochrany.

Chtěl bych upozornit, že čl. 6 urychlovacího nařízení OZE znamená pro členské státy **možnost**, nikoliv povinnost, stanovit příslušná opatření k urychlení povolovacího postupu pro projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a související síťové infrastruktury, která je nezbytná k integraci obnovitelných zdrojů do soustavy. Čl. 6 urychlovacího nařízení OZE předpokládá výjimky z režimu posuzování vlivů na životní prostředí a z režimu druhové ochrany flory a fauny dle směrnice o ptácích a dle směrnice o stanovištích. Pokud se k jejich použití členské státy rozhodnou, musí zajistit vhodná a přiměřená opatření ke zmírnění dopadů, aby byl zajištěn soulad s čl. 12 odst. 1, resp. čl. 16 směrnice 92/43/EHS a čl. 5, resp. čl. 9 směrnice 2009/147/ES. Pokud taková opatření nejsou k dispozici, příslušný orgán zajistí, aby provozovatel zaplatil finanční náhradu za programy na ochranu druhů, aby se zabezpečil nebo zlepšil stav dotčených druhů z hlediska ochrany. Zejména tato poslední věta čl. 6 urychlovacího nařízení OZE je velmi nejasná, zejména z pohledu, jak toto má příslušný orgán zajistit, o jaké programy má jít, k jakým druhům se mají programy vztahovat, včetně území, kde se mají populace druhů vyskytovat, atd. Dle mého názoru by nemělo jít pouze o projekt na papíře, ale měl by v praxi také reálně fungovat.

Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že se čl. 6 urychlovacího nařízení OZE našťestí netýká výjimek z tzv. naturového posuzování vlivů koncepcí a záměrů na dle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS, o stanovištích, a použití jeho pravidel pro praxi zůstává zachováno.³³

³² Má jít o tzv. „go-to“ zóny, v době napsání tohoto článku na jejich výběru Ministerstvo životního prostředí teprve pracovalo.

³³ Dle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS „*jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.*“

7. OCHRANA A OBNOVA BIODIVERZITY JAKOŽTO JEDEN Z PRIORITNÍCH CÍLŮ EU V OBLASTI OCHRANY KLIMATU

Ochrana biodiverzity je jednou z šesti priorit aktuálního 8. akčního programu pro životní prostředí EU (čl. 2). Prioritním cílem je v rámci EU ochrana, zachování a obnova mořské a suchozemské biologické rozmanitosti, jakož i biologické rozmanitosti vnitrozemských vod v chráněných oblastech i mimo ně, mimo jiné zastavením a zvrácením úbytku biologické rozmanitosti a zlepšením stavu ekosystémů a jejich funkcí a služeb, které poskytují, a zlepšením stavu životního prostředí, zejména vzduchu, vody a půdy, jakož i bojem proti desertifikaci a degradaci půdy. Jde i o jednu z osmi priorit Evropské zelené dohody.³⁴

Dne 19. prosince 2022 odsouhlasili v Montrealu na CBD COP15³⁵ zástupci 188 smluvních stran (států) z celkových 196 členských států dohodu Global Biodiversity Framework – Globální rámec pro biologickou rozmanitost.³⁶ Díky této dohodě má do roku 2030 významně vzrůst podíl chráněných přírodních území na souši i na moři na 30 % a vznikne velký zdroj financování ochrany živé přírody ve výši 200 miliard USD ročně. Schválený rámec také obsahuje zásadní kroky ke zlepšení současného stavu přírody a krajiny. Do roku 2030 má být obnoveno 30 % poškozených ekosystémů, a to jak suchozemských, tak mořských. Dále má být 30 % celosvětové souše, vodních toků, pobřežních i mořských oblastí do roku 2030 ve správě ochrany přírody.³⁷

Dle Strategie ochrany biologické rozmanitosti EU do roku 2030 chce EU jít příkladem v zastavení úbytku biologické rozmanitosti a v obnově přírody. Strategie stanoví závazek právně chránit minimálně 30 % pevniny, včetně vnitrozemských vod, a 30 % moří na území Unie, z čehož alespoň jedna třetina by měla být pod přísnou ochranou, včetně všech zbývajících primárních lesů a starých porostů.³⁸

V návaznosti na cíl ochrany a obnovy přírodních stanovišť a biologické rozmanitosti v Evropě do roku 2030, resp. 2050, který se jako jeden z osmi hlavních cílů objevil v prosinci 2019 v Evropské zelené dohodě,³⁹ připravila a zveřejnila Komise EU tzv. **návrh nařízení o právním rámci pro obnovu přírody v Evropě**.⁴⁰ Zároveň jím naplňuje i obsah výše zmíněného Globálního rámce biologické rozmanitosti, přijaté na COP 15

³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

³⁵ Convention on Biological Diversity (Úmluva o biologické rozmanitosti) – Conference of Parties 15, neboli 15. konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti.

³⁶ K tomu viz HOŠEK, M. Globální rámec ochrany biodiverzity do roku 2030. *České právo životního prostředí*. 2022, roč. XXII, č. 3, s. 29.

³⁷ Text je k dispozici např. zde: COP15: Final text of Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. In: *Convention of Biological Diversity* [online]. 22. 12. 2022 [cit. 2023-11-11]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222>.

³⁸ Sdělení Komise COM(2020) 380 final ze dne 20. května 2020 Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.

³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

⁴⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM (2022) 304 final, Brussels, 22. 6. 2022.

v Montrealu 15. prosince 2022. Návrh nařízení zároveň odráží i závěry 26. COP Rámcové úmluvy o změně klimatu v Glasgow konané v listopadu 2021. V listopadu 2023 byla v rámci tzv. dialogu dohodnuta upravená verze návrhu nařízení, která je určitým kompromisem, a z hlediska původních cílů, zveřejněných v červnu 2022, vlastně ve finále ustupuje zejména zemědělské lobby.⁴¹

Pokud jde o zařazení návrhu do kontextu systému sekundárních pramenů unijního práva, cílem návrhu je doplnit stávající společnou politiku životního prostředí.⁴² Návrh nového evropského nařízení „*nature restoration law*“ přináší formulaci obnovy přírodních stanovišť a ekosystémů jakožto legální pojem. Je třeba upozornit, že v návrhu nového evropského nařízení nejde jen čistě o problematiku ochrany přírody a krajiny, resp. biologické rozmanitosti, tak jak jej dosud pojímá stávající legislativa a vědecká nauka v EU, nýbrž že se jedná o širší pojetí, neboť 1) se týká i obnovy přírodních stanovišť a ekosystémů, poškozených či zničených vlivem lidské činnosti a za 2) se zaměřuje i na jiné složky životního prostředí. Navrhovaná právní úprava se týká i jiných právních předpisů, z oblasti ochrany vod, mořského prostředí, půdy, ale i urbánního (městského) prostředí. Jedná se tak o širší, průřezový ekosystémový přístup.⁴³

Zastřešující cíl je popsán v čl. 1 navrhovaného nařízení: přispět k trvalému, dlouhodobému a udržitelnému obnovení biologicky rozmanité a odolné přírody v celé EU prostřednictvím obnovy přírodních stanovišť a ekosystémů. Nová pravidla mohou pomoci obnovit poškozené ekosystémy členských států na pevnině i v moři, dosáhnout zastřešujících cílů EU v oblasti zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně a posílit potravinové zabezpečení. Nařízení vyžaduje, aby členské státy zavedly a provedly opatření k obnově alespoň 20 % pevninských a mořských oblastí EU do roku 2030.

Nařízení se vztahuje na řadu suchozemských, pobřežních a sladkovodních ekosystémů, včetně mokřadů, travních porostů, lesů, řek a jezer, jakož i na mořské ekosystémy, včetně mořské trávy a hub a korálových ložisek (uvedených v přílohách I a II). Vyžaduje, aby členské státy do roku 2030 zavedly opatření k obnově alespoň 30 % typů stanovišť uvedených v obou přílohách, které jsou ve špatném stavu. Evropský Parlament a Rada se shodly na tom, že členské státy musí do roku 2030 při provádění opatření na obnovu oblastí stanovených v nařízení upřednostňovat lokality soustavy Natura 2000.

Členské státy musí rovněž zavést opatření k obnově alespoň 60 % stanovišť ve špatném stavu do roku 2040 a nejméně 90 % do roku 2050.

Obnova přírody má významně přispět k cílům EU v oblasti zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně, k předcházení přírodním katastrofám a zmírňo-

⁴¹ Tisková zpráva ze dne 9. listopadu 2023, aktualizovaná dne 22. listopadu 2023: Obnova přírody: Rada a Parlament dosáhly dohody o nových pravidlech pro obnovu a zachování poškozených stanovišť v EU. In: *Evropská rada – Rada Evropské unie* [online]. 22. 11. 2023 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/>.

⁴² Čl. 191 SoFEU.

⁴³ PRIMACK – KINDLMANN – JERSÁKOVÁ, c. d.

vání jejich dopadů a k plnění mezinárodních závazků EU v oblasti ochrany biodiverzity a změny klimatu.⁴⁴

Pokud jde o další legislativní postup, předběžná dohoda na textu návrhu nařízení *Nature restoration law* z listopadu 2023 bude předložena zástupcům členských států v Radě (Coreper) a parlamentnímu výboru pro životní prostředí k potvrzení. Bude-li text schválen, bude muset být po revizi právníky-lingvisty formálně přijat oběma orgány, než bude moci být zveřejněn v Úředním věstníku EU a vstoupí v platnost.

Právě dosahování cílů nařízení o právním rámci obnovy přírody může být v některých zemích EU ohroženo, pokud půjde o souběh (překryv) území, kde se má realizovat ochrana, resp. obnova přírody, a území, kde mají být umístovány a povolovány zařízení pro výrobu obnovitelných zdrojů energie ve smyslu urychlovacího nařízení OZE a revidované směrnice RED III. Například v České republice půjde typicky o výstavbu větrných elektráren⁴⁵ v ptačích oblastech, např. na Moldavě v Ptačí oblasti Východní Krušné hory.⁴⁶ Připomeňme zde však rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z července 2023, který zrušil regulaci umístování vysokých větrných elektráren v Ústeckém kraji. Vyhověl tak kasační stížnosti skupiny samospráv, lidí a firem, podle kterých krajské zásady rozvoje v podstatě znemožnily jejich budování na více než devadesáti devíti procentech území kraje. Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedl, že samosprávy mohou zakázat umístování vysokých větrných elektráren i v takovém rozsahu, jaký zvolil Ústecký kraj. Taková regulace směřující nad zákonný standard ale musí být podrobně a konkrétně zdůvodněna, včetně posouzení přiměřenosti. Přestože se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu alespoň v tomto bodě zdá být rozumné, přesto se nemohu zbavit dojmu, že vlastně dost jednostranně nahrává podpoře výstavby větrných elektráren na úkor ochrany přírody a krajiny.⁴⁷

ZÁVĚRY

Jsem přesvědčen a z výše uvedeného to dle mého názoru vyplývá, že výroba obnovitelných zdrojů energie a ochrana biologické rozmanitosti musejí být z hlediska plánování, rozhodování a prosazování posuzovány společně. Ochrany klimatu lze dosáhnout jen tehdy, pokud nebude náhrada fosilních zdrojů energie v rámci energetické reformy na úkor biologické rozmanitosti a fungování přírodních ekosystémů.

Nová právní úprava přináší více otázek nežli odpovědí. Zásadní otázkou však je, zda zásahy do přírody a krajiny umístováním a povolováním provozu obnovitelných

⁴⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives, 20. 5. 2020, COM (2020) 380 final.

⁴⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2013, č. j. 5 As 66/2011-98.

⁴⁶ VOLF, O. – ŠŤASTNÝ, K. – BEJČEK, V. Tetřevěk obecný a větrné elektrárny – otázka priorit. *Svět myslivosti* [online]. 2007, roč. 8, č. 6 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://www.lesprace.cz/casopis-svet-myslivosti-archiv/rocnik-8-2007/svet-myslivosti-c-06-07/tetrivek-obecny-a-vetrne-elektrarny-otazka-priorit>.

⁴⁷ Na druhou stranu však srovnej: Ústecký kraj bude nadále regulovat stavbu větrných elektráren v Krušných horách. In: *ekolist.cz* [online]. 30. 10. 2023 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/ustecky-kraj-bude-nadale-regulovat-stavbu-vetnych-elektraren-v-krusnych-horach>.

zdrojů energie jsou ospravedlnitelné a zda se dají zvládnout tak, aby nebyly ohroženy cíle ochrany a obnovy biodiverzity, tak jak je stanoví koncepční nástroje společné environmentální politiky EU a sekundární akty práva v oblasti společné environmentální politiky, zejména směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích, směrnice o vodách či nařízení o právním rámci k obnově přírody. Je otázkou, jak půjde v praxi sladit naplňování cílů tzv. urychlovacího nařízení OZE, resp. směrnice RED III a nařízení o právním rámci k obnově přírody. Není EU v tomto směru poněkud ambiciózní? A neohrožují cíle sekundárních aktů práva EU v oblasti obnovitelných zdrojů energie cíle v oblasti směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích či nařízení o právním rámci k obnově přírody? Pokud jde o právní nástroje v oblasti směrnic na ochranu přírody, tj. směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, je zjevné, že v následujících měsících a letech vzroste význam zejména posuzování naplnění podmínek pro udělování výjimek, resp. odchylných opatření dle čl. 9 směrnice o ptácích, resp. 16 směrnice o stanovištích a naturového posuzování dle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Značný problém pro ochranu biodiverzity však může představovat aplikace čl. 3a nařízení Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, zejména pokud jde o posuzování neexistence alternativních řešení a o provádění kompenzačních opatření. Ochranu biologické rozmanitosti půjde dle mého názoru zajistit jen při pečlivé koordinaci postupů ve smyslu urychlovacího nařízení OZE, resp. směrnice EU RED III, k podpoře obnovitelných zdrojů energie, s postupy podle předpisů o ochraně a obnově přírody. V konečné fázi pak půjde o odpovědnost orgánů ochrany přírody, které budou v konkrétních správních řízeních rozhodovat o povolování příslušných záměrů, v ČR podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ale i orgánů ochrany vod dle zákona č. 254/2001 Sb. Otázkou však je, jak moc to Česká republika myslí s opatřeními směřujícími k uhlíkové neutralitě a energetické bezpečnosti vážně, když ještě dva roky po zahájení ruské invaze na Ukrajinu nakupuje od Ruska ropu, zemní plyn a další strategické nerostné suroviny.⁴⁸

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stejskal@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-8783-7190

⁴⁸ Síkela potvrdil dovoz ruského plynu do Česka. „Nepotřebujeme ho,“ dodal. In: *Echo24.cz* [online]. 16. 11. 2023 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://echo24.cz/a/HTGVb/zpravy-domov-sikela-potvrdil-ze-cesko-obnovilo-dovoz-plynu-z-ruska>.

FOTOVOLTAICKÉ ELEKTRÁRNY VE VÍRU VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ

JAN BAČOVSKÝ, JAKUB STRAKA¹

Abstract: **Photovoltaic Power Plants in the Whirlwind of Public Interests**

Europe is undergoing a massive transition to electricity generation from renewable energy sources. Photovoltaic power plants, representing one of the main renewable energy sources, require a lot of space, which is why agricultural land and building roofs are considered to be most suitable for such projects. However, performed analysis in the field of agricultural land, landscape or cultural heritage protection has shown that other public interests often constitute an important obstacle to the development of photovoltaic power plants, especially when the values represented by these interests are significantly affected by the project. The aim of this paper is to identify such cases, in addition to situations where the installation of photovoltaic power plants would be compatible with these public interests.

Keywords: photovoltaics; agricultural land; cultural heritage protection; landscape character

Klíčová slova: fotovoltaika; zemědělská půda; památková ochrana; krajinný ráz

DOI: 10.14712/23366478.2024.4

1. ÚVOD

Jako malé zemětřesení zapůsobilo nařízení Rady (EU) 2022/2577, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, když ve svém čl. 3 zavedlo vyvrátitelnou domněnku převažujícího veřejného zájmu pro zařízení výroby energie z obnovitelných zdrojů (byť právní doktrína tradičně hlásá,² že právní úprava nesmí nechat některý z balancovaných veřejných zájmů převážít). Současně v souvislosti s připravovanou revizí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (tzv. směrnice RED III) se celý evropský prostor začíná zamýšlet nad tím, která území by měl vymezit pro zjednodušené

¹ Autoři jsou zaměstnanci Ministerstva životního prostředí. Názory prezentované v tomto příspěvku představují názory autorů a nemusí se shodovat s oficiální pozicí Ministerstva životního prostředí. Autoři zároveň působí jako doktorandi na těchto vysokoškolských pracovištích: Ing. Jan Bačovský – Fakulta životního prostředí, Česká zemědělská univerzita v Praze, Kamýcká 129, Praha-Suchbát, 165 00; JUDr. Jakub Straka – Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha – Staré Město, 116 40.

² MÜLLEROVÁ, H. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. *The Lawyer Quarterly*. 2018, Vol. 8, No. 2, s. 129–141.

povolování záměrů obnovitelných zdrojů energie a které veřejné zájmy a do jaké míry by měl v této souvislosti upozadit.

V tomto článku však nebude řeč o uvedených právních předpisech. Naším úmyslem je zachytit *memento* právní úpravy vztahující se k poměřování veřejných zájmů³ při realizaci záměrů výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie v okamžiku, kdy již uvedené nařízení Rady (EU) 2022/2577 vešlo v účinnost, ale zatím se vyčkává na podstatně dalekosáhlejší změny ve způsobu poměřování veřejných zájmů spojené s účinností směrnice RED III. Jako ilustrativní prostředek nám v tomto ohledu budou sloužit záměry fotovoltaických elektráren.

Fotovoltaické elektrárny jsou v podmínkách České republiky pravděpodobně ten nejperspektivnější zdroj obnovitelné energie, neboť je lze, s odhlédnutím od jiných veřejných zájmů vyskytujících se v území, realizovat všude tam, kde panují vhodné světelné podmínky – typicky se jedná o zemědělskou půdu, *brownfieldy* či o střechy budov. Výroba elektřiny z ostatních obnovitelných zdrojů energie je naproti tomu mnohem více geograficky determinovaná. V neprospěch výroby elektřiny prostřednictvím vodních elektráren hraje omezenost počtu vodních toků, na kterých lze elektřinu efektivně vyrábět; obdobně větrné elektrárny jsou limitované pouze na prostory, kde vzduch proudí dostatečně silně.

Ač tedy výroba elektřiny prostřednictvím fotovoltaických elektráren vykazuje určitou komparativní výhodu oproti zbylým způsobům výroby zelené elektřiny, přesto je omezena možnostmi substrátu, na který lze fotovoltaickou elektrárnu umístit. Problematické jsou zejména velké nároky na prostor, které jdou ruku v ruce s většími komerčními záměry. Plošné omezení se týká především střech budov (využívána jsou zejména obchodní centra, průmyslové a logistické haly nebo rodinné domy), jejichž výměra již většinou neumožňuje výrobu elektřiny o instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více,⁴ krom toho velké množství těchto ploch nelze využít z důvodu technického řešení budovy či památkové ochrany dané stavby. Realizace plošně rozsáhlých komerčních záměrů se tak nejčastěji odehrává na ploše *brownfieldů*, ostatních plochách bez zakryté půdy či na zemědělské půdě,⁵ ačkoli tam vstupují do hry omezení plynoucí z plošné ochrany zemědělské půdy podle § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“ a „ZOZPF“). Navíc nad těmito plochami (s výjimkou *brownfieldů*) visí pomyslný Damoklův meč v podobě ochrany krajinného rázu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), která není vázána na konkrétní druh pozemku a může být aktivována na kterémkoliv území, které lze klasifikovat jako krajinu.

³ Samozřejmě do problematiky ingeruje i ochrana vlastnického práva, byť to mnohdy zůstává v pozadí právní argumentace.

⁴ Bližší viz SAXENA, G. – GIDWANI, L. Estimation of energy production of grid connected rooftop solar photovoltaic system at Nagar Nigam Kota, Rajasthan. In: *2018 3rd International Innovative Applications of Computational Intelligence on Power, Energy and Controls with their Impact on Humanity (CIPECH)* [online]. IEEE, 2018, s. 45–49 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8724134>.

⁵ Dle ukončené výzvy č. 2/2022 RES+ Modernizačního fondu (dotační program zaměřený mimo jiné na podporu obnovitelných zdrojů energie) představovaly přijaté projekty instalovaný výkon na střech 137,35796 MWp, instalovaný výkon na *brownfield* 578,97162 MWp a dále instalovaný výkon na jiné pozemní plochy (zde se bude jednat zejména o zemědělskou půdu) 1 393,87159 MWp.

Smyslem tohoto článku je využít aktuálního legislativního „bezvětří“ a zanalyzovat možnosti (a omezení) realizace záměrů fotovoltaických výroben elektřiny v kontextu tří veřejných zájmů, kde předpokládáme existenci významných překážek pro rozvoj fotovoltaiky – památkové ochrany, plošné ochrany ZPF a ochrany krajinného rázu. Jsme si vědomi, že veřejných zájmů dotčených realizací fotovoltaických elektráren je mnohem více (z oblasti ochrany životního prostředí můžeme zmínit např. ochranu biodiverzity); volba padla na plošnou ochranu ZPF, neboť toto je náš hlavní předmět činnosti na Ministerstvu životního prostředí, na krajinný ráz, který úzce souvisí zejména s ochranou mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy a který je chráněn též v zemědělské krajině, a na památkovou ochranu vztáženou na střechy budov, protože střechy budov představují (vedle brownfieldů) právní úpravou preferovanou alternativu k zemědělské půdě (a dalším přírodním/polopřírodním plochám), co se týče umístování fotovoltaických elektráren.

Současně jsme si stanovili za cíl poukázat na situace, kdy energetické využití střech a zemědělské půdy podstatně ingeruje do zvolených veřejných zájmů, resp. ingeruje způsobem, který popírá hodnoty reprezentované veřejnými zájmy přítomnými v konkrétním území – abychom *a contrario* dokázali určit situace, kde existuje největší prostor pro realizaci fotovoltaických elektráren. Tyto situace chceme identifikovat prostřednictvím analýzy ustálené judikatury a podpůrně též prostřednictvím analýzy vydaných metodických pokynů a komentářové literatury.

2. FOTOVOLTAICKÉ ELEKTRÁRNY NA STŘECHÁCH A PAMÁTKOVÁ OCHRANA

Jako první se nabízí umístit fotovoltaickou elektrárnu na střechy budov, přičemž právě tento typ konstrukce představuje nejběžnější řešení v rámci intravilánu obce. Může se jevit jako vhodné z hlediska ochrany životního prostředí, neboť urbanizované území logicky poskytuje menší množství ekosystémových služeb než např. území chráněná podle ZOPK nebo zemědělská půda, které by jinak mohly být dotčeny realizací záměrů fotovoltaických elektráren. Současně instalování fotovoltaických panelů na střechy budov přispívá k naplňování klimaticko-energetických závazků vyplývajících z práva Evropské unie.⁶ Na provoz budov v Evropské unii totiž připadá zhruba 40 %⁷ veškeré spotřeby energií a emisí skleníkových plynů, které se na produkci těchto energií vážou. Instalace fotovoltaické elektrárny na střechy budov ve svém důsledku znamená snížení potřeby externích dodávek energií pro dané budovy (a tím i energetické náročnosti budovy), jelikož část své spotřeby energií si budova „zajistí“ sama. S tím souvisí i fakt, že popsaná produkce energie pro vlastní potřebu je započítávána do cílů,

⁶ Zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

⁷ Blíže viz Energy performance of buildings directive. In: *European Commission: Energy, Climate change, Environment* [online]. [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/energy-performance-buildings-directive>.

jež Evropská unie stanovuje pro podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie.⁸

Energetickou náročnost mají obecně nejvyšší historické budovy, neboť ty byly provedeny způsobem odpovídajícím době svého vzniku, kdy úspory energií nebyly natolik významným kritériem jako dnes. Tlak na snižování energetické náročnosti směřuje zejména vůči existující zástavbě (kam řadíme i zástavbu historickou), přičemž instalace fotovoltaické elektrárny může představovat jeden ze způsobů (vedle renovací), jak na tento tlak reagovat. A že potenciál výroby elektřiny na střechách historických budov je velký, plyne i z faktu, že 22 % zástavby k bydlení v České republice bylo postaveno před rokem 1945.⁹

Nicméně mnohá historická zástavba v České republice (a v některých případech i ta moderní) je předmětem památkové ochrany. Vysoká koncentrace kulturních památek je obecně evropské specifikum; pokud bychom měli situaci v České republice prezentovat v číslech, potom z celkového počtu 608 měst,¹⁰ která se v České republice nachází, jich hned 294¹¹ spadá pod určitou formu plošné památkové ochrany. Za takové situace je pravděpodobnost, že se zájmy stavebníka-vlastníka nemovitosti střetnou se zájmy památkové ochrany, poměrně vysoká.

Leckterý vlastník nemovitosti se může ptát, jak mohou fotovoltaické panely na střeše budov snížit hodnotu architektonického dědictví. Na toto odpovídá metodické vyjádření Národního památkového ústavu¹² (ke kterému se později ještě vrátíme), podle kterého může být hodnota území snížena i tehdy, pokud jsou degradovány pohledy na památkově chráněný statek či pohledy z chráněného statku do jeho prostředí. Specifickým typem pohledů na památkově chráněný statek jsou pohledy letecké, přičemž památková ochrana nabádá, aby v hodnotných územích byly střechy ve stejném tvaru a barevném provedení, pro což se ustálil výraz „střešní krajina“. Nevhodně situovaná či konstrukčně provedená fotovoltaická elektrárna je však způsobila tyto panoramatické pohledy a střešní krajinu narušit, a to (často k překvapení vlastníků) i v územích podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Co se týče povolovacího režimu záměrů fotovoltaických elektráren umístěvaných na střechy budov, zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „Stavební zákon“), chápe stavbu fotovoltaické elektrárny s celkovým instalovaným výkonem do 50 kW (kam bude spadat drtivá většina fotovoltaických elektráren realizovaných na střechách

⁸ Cíl Evropské unie je 32 % v roce 2030 podle čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

⁹ NOVÁK, E. – VČELÁK, J. *Building Integrated Photovoltaics (BIPV) in Line with Historic Buildings and Their Heritage Protection* [online]. IOP Conf. Series: Earth and environmental science, 290. Bristol: IOP Publishing, 2019 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: https://web.archive.org/web/20220126150310id_/https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/290/1/012157/pdf.

¹⁰ Blíže popsáno v textu Počet stotisícových měst v Česku se snížil. In: *Český statistický úřad* [online]. 2. 9. 2022 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-stotisicovych-mest-v-cesku-se-snizil>.

¹¹ Blíže popsáno v textu Památkově chráněná území. In: *Národní památkový ústav* [online]. [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/pamatkovy-fond/pamatkove-chronena-uzemi>.

¹² Metodické vyjádření Národního památkového ústavu s názvem *Fotovoltaické systémy a památková péče* [online]. Národní památkový ústav, 2022 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://www.npu.cz/portal/o-nas/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-institute/hlavni-temata-sezony/2022/fotovoltaika/fotovoltaika-v-pp---upraveno-23.pdf>.

budov) jako drobnou stavbu podle odstavce 1 písm. a) bodu 25 Přílohy č. 1 ke Stavebnímu zákonu, k jejíž realizaci nevyžaduje povolení.¹³ To má dopad i na formu správního aktu, který vydává orgán státní památkové péče – poněvadž ve většině případů nebude vydáno povolení podle Stavebního zákona, orgán státní památkové péče se nebude vyjadřovat formou závazného stanoviska, ale vydá samostatné rozhodnutí podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Jak vyplývá z dohledané judikatury správních soudů,¹⁴ ještě v nedávné minulosti byl postoj orgánů státní památkové péče v převažující míře takový, že ochrana památkově chráněných hodnot má přednost před dalšími, zejména soukromými zájmy spojenými s vlastnictvím nemovitých věcí a vůlí jejich vlastníků upravit si nemovitost podle svých potřeb. V praxi to znamenalo, že v památkově chráněných územích byly záměry fotovoltaiky prakticky vyloučeny z realizace jako *a priori* ingerující do památkové ochrany. Správní soudy však opakovaně vyzývaly orgány státní památkové péče k méně rigidnímu přístupu a k zohledňování dalších zájmů a hodnot, které v konkrétních případech byly přítomné – památná je zejména právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2009-52: „*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.*“

V podobném duchu se vyjádřil i Ústavní soud,¹⁵ když řešil přiměřenost plošného zákazu fotovoltaických elektráren v zastavěném území a na zastavitelných plochách v řešeném území. Konstatoval, že zákaz v územním plánu, který znemožňuje instalaci solárních panelů paušálně, ačkoliv v individuálních případech lze dosáhnout stavu, kdy vyjma leteckých pohledů nejsou solární panely na střechách budov viditelné, je velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a potažmo i do práv vlastníků nemovitostí nacházejících se v řešeném území, a musí být proto velmi dobře odůvodněn z hlediska vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

Pokládá se otázka, zda se (sic věcně omezená) vyvratitelná domněnka o převažujícím veřejném zájmu realizace záměrů výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, která plyne z nařízení Rady (EU) 2022/2577 (platnost ke 30. 12. 2022), dokázala propsat do judikatury správních soudů týkající se památkové ochrany. Z judikátů, které Zídek¹⁶ uvádí ve svém příspěvku, byla po 30. 12. 2022 vydána pouze dvě rozhodnutí¹⁷ obsahově se dotýkající poměrování zájmů, nicméně závěry o převažujícím veřejném zájmu na výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie z nich neplynou. Obě rozhodnutí akcentují povinnost orgánů státní památkové péče dostát požadavkům na

¹³ Ke dni přípravy článku je doposud účinný stavební zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který však přistupuje k úpravě institutů stavebního práva obdobným způsobem viz § 79 odst. 2 písm. v) ve spoj. s § 103 odst. 1 písm. a).

¹⁴ Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 43/2009-52 nebo 7 As 188/2012-25; z novějších judikátů rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 47/2022-32.

¹⁵ Nález sp. zn. III. ÚS 709/2019 z 12. května 2020.

¹⁶ ZÍDEK, M. Judikatura ke střetu památkové péče a fotovoltaiky. In: *Z+i* [online]. 21. 4. 2023 [cit. 2023-08-26]. Dostupné na: <https://zpravy.ckait.cz/vydani/2023-02/judikatura-ke-stretu-pamatkove-pece-a-fotovoltaiky/>.

¹⁷ Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 60/2022 a rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 55 A 23/2022-103.

poměřování veřejných zájmů a šetření vlastnického práva vlastníků nemovitostí. Rozhodnutí č. j. 30 A 60/2022 dokonce dalo za pravdu žalovanému (potažmo orgánu státní památkové péče), neboť zamítavý výrok rozhodnutí vydaného dle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, byl dle názoru krajského soudu výsledkem řádně provedeného testu proporcionality.

V každém případě platí, že uvedená rozhodnutí správních soudů a Ústavního soudu již začala prosvítat do státní památkové péče, jak vyplývá z aktuálního metodického vyjádření Národního památkového ústavu s názvem „*Fotovoltaické systémy a památková péče*“. Jedná se sice „pouze“ o formálně nezávazný odborný podklad (nikoliv o metodiku závaznou uvnitř státní památkové péče), nicméně lze důvodně předpokládat,¹⁸ že orgány státní památkové péče jej budou následovat.

„Řešení klimatické krize nesmí přivodit krizi kulturního dědictví“,¹⁹ taková je vůdčí myšlenka uvedeného metodického vyjádření. Nejde o to zabránit výstavbě fotovoltaických elektráren v památkově chráněných územích, jako spíše eliminovat situace, kdy by památkově chráněné hodnoty v území měly utrpět výraznou újmu v důsledku rozvoje fotovoltaiky. Tato specifická prevenční povinnost vyplývá již z mezinárodních smluv, ke kterým Česká republika přistoupila – jmenovitě z čl. 4 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví nebo z čl. 11 Úmluvy o architektonickém dědictví Evropy.

Metodické vyjádření např. vyzývá k diferenciovanému přístupu k fotovoltaice na střechách budov v návaznosti na to, v jakém režimu památkové ochrany se daný stavební objekt nachází.²⁰ Striktní přístup ohledně umístování fotovoltaických panelů nadále Národní památkový ústav zastává v případě kulturních památek a památkových rezervací, kdy je takový zásah obecně nežádoucí a má být spíše výjimečný. U památkových zón a ochranných pásem však orgány státní památkové péče mají být benevolentnější i vzhledem k menší míře památkově chráněných hodnot vyskytujících se v těchto územích. Vzhled stavby a panoramatické pohledy z a na ni nicméně stále hrají významnou roli, jak dokládá závěrečná část metodického vyjádření uvádějící příklady vhodného a nevhodného řešení instalace fotovoltaických panelů na různé typy střech.

Můžeme tedy shrnout, že praxe orgánů státní památkové péče i pod vlivem recentní judikatury směřuje k více individuálnímu posuzování záměrů fotovoltaických elektráren na střechách budov s ohledem na existující hodnoty památkové ochrany v území a míru jejich dotčení jinými veřejnými (a soukromoprávními) zájmy s důrazem na poměřování těchto zájmů – což je obecně dobrá zpráva pro rozvoj fotovoltaiky na střechách budov vzhledem k faktu, že významná část budov nacházejících se v České republice se nachází v územích chráněných podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹⁸ Orgány státní památkové péče jsou povinny si vyžádat písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče dle § 14 odst. 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹⁹ *Fotovoltaické systémy a památková péče*, s. 3.

²⁰ Tamtéž, s. 6–9.

3. FOTOVOLTAICKÁ ELEKTRÁRNA NA ZEMĚDĚLSKÉ PŮDĚ A OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

ZOZPF obsahuje poměrně výraznou regulaci jakéhokoli nezemědělského využití zemědělské půdy, tedy i realizace záměrů fotovoltaických elektráren na zemědělské půdě. Tuto přísnost je však nutno vnímat v kontextu ochrany zemědělské půdy, kdy této regulaci navzdory lze pozorovat pokles kvality zemědělských půd v České republice,²¹ jakož i dlouhodobý úbytek plošného rozsahu ZPF dle ročenky Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního.²² Závěry o poklesu kvality zemědělské půdy, vyjádřené již v roce 2010, stále zůstávají aktuální, neboť v současné době lze pozorovat rostoucí negativní dopady probíhající změny klimatu. Její hlavní projevy, jako například dlouhodobé sucha, extrémní teploty a vítr, byly též identifikovány jako významné degradační faktory zemědělské půdy.²³ U těchto faktorů lze zároveň pozorovat, že v průběhu času nabývají na dynamičnosti, intenzita vlivů působících negativně na kvalitativní stav zemědělské krajiny tedy v čase dlouhodobě narůstá. Výstavba fotovoltaické elektrárny je zpravidla spojena nejen se ztrátou produkčních funkcí dotčené zemědělské půdy, ale též mimoprodukčních funkcí, kdy míra této ztráty závisí na technickém řešení záměru.

V ekologických souvislostech představuje zemědělská půda životní prostředí mnoha druhů rostlin a živočichů (mj. i půdních organismů). Pohledem ekosystémových služeb poskytovaných zemědělskou půdou platí, a to zejména ve vazbě na probíhající změnu klimatu a s tím spojené problémy se suchem a povodněmi, že: „*Půda je prostorem pro retenci a akumulaci vody a napomáhá i jejímu koloběhu v přírodě. Pohlcuje sluneční energii, ukládá se v ní uhlík, je zásobárnou nerostů a minerálů.*“²⁴ Pro svůj význam a nenahraditelnost (ve vztahu k délce lidského života půda představuje neobnovitelný přírodní zdroj) je potřebné chránit půdu před zdroji jejího ohrožení, které mají původ v lidské činnosti, a to jak na kvalitativní, tak i kvantitativní úrovni.²⁵

S ohledem na uvedené ochrana zemědělské půdy představuje veřejný zájem, přičemž tento přístup se propsal do celé řady strategických dokumentů, byť zároveň v těchto dokumentech mohou být stanoveny cíle, jejichž realizace vyžaduje nezemědělské využití zemědělské půdy. Z nejzásadnějších strategických dokumentů týkajících se dané problematiky lze jmenovat Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR,²⁶

²¹ VOPRAVIL, J. – VRABCOVÁ, T. – KHEL, T. – NOVOTNÝ, I. – BANÝROVÁ, J. Vývoj a degradace půd v podmínkách očekávaných změn klimatu. In: ROŽNOVSKÝ, J. – LITSCHMANN, T. (eds.). *Voda v krajině: sborník příspěvků z konference, Lednice 31. 5. – 1. 6. 2010*. Praha: Ministerstvo zemědělství, Celostátní síť pro venkov, 2010, s. 23–30.

²² Blíže viz Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky In: *ČÚZK* [online]. [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: <https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu.aspx>.

²³ Blíže viz Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie.

²⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. 2. část, (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 118.

²⁵ TKÁČIKOVÁ, J. – VOMÁČKA, V. – ŽIDEK, D. *Půda v právních vztazích: aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2020.

²⁶ Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, První aktualizace strategie pro období 2021–2030 byla schválena usnesením Vlády ČR č. 785 ze dne 13. září 2021.

Národní akční plán adaptace na změnu klimatu,²⁷ Státní politiku životního prostředí ČR,²⁸ Státní program ochrany přírody a krajiny,²⁹ Strategii ochrany biologické rozmanitosti³⁰ či Strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu.³¹

Tyto dokumenty v souhrnu zdůrazňují roli ochrany zemědělské půdy v rámci celkového přístupu k ochraně životního prostředí, přičemž se zpravidla shodují na potřebě snižování úbytků zemědělské půdy a zároveň vybízejí ke zvýšení ochrany půdy před působením degradačním faktorů, a to zejména ve vazbě na dopady probíhající změny klimatu. V tomto kontextu Franková³² poukazuje na skutečnost, že minimalizace záborů půdy je sama o sobě opatřením k adaptaci na změnu klimatu.

Zároveň je třeba podotknout, že řada výše uvedených dokumentů taktéž určuje jako cíl podporu obnovitelných zdrojů energie, mezi které řadíme i fotovoltaické elektrárny. Realizace těchto elektráren však mnohdy probíhá na zemědělské půdě (viz výše uvedená statistika), což lze považovat za určitý konflikt strategických cílů, neboť na jedné straně se má minimalizovat zábor zemědělské půdy, ale na straně druhé má být podporován rozvoj obnovitelných zdrojů energie. Ačkoliv je výroba elektřiny z fotovoltaických elektráren přínosná pro ochranu klimatu a širěji ochranu životního prostředí, koliduje s ochranou ZPF jakožto další složky životního prostředí v případě, kdy má být realizována na zemědělské půdě.

Uvedený konflikt veřejných zájmů plynoucích z ochrany životního prostředí je vyhodnocován v rámci řízení podle Stavebního zákona, neboť konvenční fotovoltaická elektrárna realizovaná na zemědělské půdě představuje stavební záměr ve smyslu Stavebního zákona, jehož realizace je podmíněna vydáním povolení. Od účinnosti Stavebního zákona a změnového zákona k němu a zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, a změnového zákona k němu však již orgán ochrany ZPF nevydává samostatné závazné stanovisko, ale je vydáváno jednotné environmentální stanovisko, které integruje i dosud samostatně vydávaný souhlas či nesouhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF.

Plošná ochrana zemědělského půdního fondu v České republice je fakticky postavena na systému bonitovaných půdně ekologických jednotek (dále jen „BPEJ“). BPEJ je tvořena pětimístným kódem,³³ jehož význam přibližuje vyhláška č. 227/1998 Sb., o charakteristice bonitovaných půdně ekologických jednotek a postupu pro jejich vedení a aktualizaci. Systém BPEJ vznikl v 70. letech 20. století a je založen na tehdejších

²⁷ Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, první aktualizace akčního plánu pro období 2021–2025 byla schválena usnesením Vlády ČR č. 785 ze dne 13. září 2021.

²⁸ Státní politika životního prostředí ČR, byla schválena usnesením Vlády ČR č. 21 dne 11. ledna 2021.

²⁹ Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025, byl schválen usnesením Vlády ČR č. 360 ze dne 1. dubna 2020

³⁰ Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky pro období 2016–2025, byla schválena usnesením Vlády ČR č. 193 ze dne 9. března 2016.

³¹ Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, Hlavní cíle Strategie byly schváleny ministry v rámci závěrů Rady EU pro životní prostředí dne 18. června 2013.

³² FRANKOVÁ, M. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 35–44.

³³ Kód tvoří hodnoty přiřazené pro kód klimatického regionu (X.XX.XX), kód hlavní půdní jednotky (X.XX.XX), sdružený kód sklonitosti a expozice (X.XX.XX) a též sdružený kód skeletovitosti a hloubky půdy (X.XX.XX).

přístupu k zemědělské půdě jakožto výrobnímu prostředku umožňujícímu zemědělskou produkci. Bonitace ZPF byla prováděna s cílem ocenění a vyhodnocení absolutní i relevantní produkční schopnosti zemědělských půd.

Vymezení BPEJ na základě jednotného klasifikačního systému bonitace má celostátní charakter, BPEJ s jejich agroekologickou i ekonomickou charakteristikou tvoří podklad pro právní předpisy a opatření příslušných orgánů.³⁴ S ohledem na to kód BPEJ neobsahuje dílčí část kódů reflektující hodnotu mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy, neboť tento systém je primárně určen pro hodnocení produkční schopnosti zemědělských půd. Pro potřeby posouzení kvality zemědělské půdy jsou kódy BPEJ zařazeny do příslušné třídy ochrany dle vyhlášky č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, přičemž tyto třídy ochrany vyjadřují potenciální hodnotu zemědělské půdy pro zemědělskou produkci. Do I. třídy ochrany dle BPEJ jsou tak zahrnuty produkčně nejcennější půdy, naopak do V. třídy ochrany dle BPEJ jsou zahrnuty půdy, které mají jen omezený produkční potenciál.

Stran agendy ochrany ZPF se v případě navrhovaného záměru fotovoltaické elektrárny posuzuje naplnění zásad plošné ochrany ZPF dle ustanovení § 4 ZOZPF, přičemž pouze v případě shledaného souladu posuzovaného záměru s těmito zásadami může orgán udělit souhlasné stanovisko.

Tyto zásady jsou základem posuzování též ve fázi návrhu rozvojové lokality při přípravě územně plánovací dokumentace, jejich aplikace je nicméně spojena s významně odlišnou podrobností dokumentace, neboť ve fázi návrhu rozvojové lokality je daná lokalita nahlížena optikou navržených limitů rozvoje (regulativ plochy, plošný rozsah a prostorové umístění v území), při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF je naopak záměr (a jeho konkrétní technické řešení) již znám.³⁵ Pohledem správní praxe je udělení souhlasu s odnětím zemědělské půdy spjato zejména s prokázáním neexistence vhodné nezemědělské půdy umožňující realizaci záměru, prokázáním nezbytnosti odnětí zemědělské půdy za účelem realizace záměru a rovněž toho, že záměr nelze realizovat na méně kvalitní půdě a zároveň že dochází k odnětí pouze nejnútnejší výměry, k tomu blíže následující text.

Ze ZOZPF plyne, že pro nezemědělské účely je nutno přednostně využít zejména nezemědělskou půdu. Subjekt zvažující realizaci záměru fotovoltaické elektrárny je tedy nucen provést vyhodnocení, zda se v řešeném území nenachází takové zákonem preferované plochy (v případě plošně rozsáhlých záměrů se jedná zejména o existenci brownfieldů), které by umožňovaly realizaci tohoto záměru. Zároveň je nutno zohlednit předpokládané dopady záměru, které budou významně odlišné u záměrů o plošném rozsahu nižších jednotek ha, či u záměrů, které mají plošný rozsah vyšší desítky ha. Zatímco v prvním případě se jako vhodné jeví vyhodnocení existence ploch nezemědělské půdy spíše na území jedné obce (jejíž území je dotčené záměrem), v druhém přípa-

³⁴ CHLUBNA, L. – NOVOTNÝ, I. *Využití dat BPEJ (HPKJ) při výpočtu potenciálu biomasy hospodářských plodin v aplikaci RESTEP* [online]. Ostrava: GIS Ostrava, 2014 [cit. 2023-08-25]. Dostupné na: http://gisak.vsb.cz/GIS_Ostrava/GIS_Ova_2014/sbornik/papers/gis2014523c77342ee31.pdf.

³⁵ Plyne mj. i z Metodického sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 ZOZPF ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci (*Věstník Ministerstva životního prostředí* [online]. 2021, roč. XXI, částka 5, č. j. MZP/2021/130/659 [cit. 2023-08-31]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf)).

dě bude vhodnější vyhodnotit existenci využitelných nezemědělských ploch na území okresu, popř. kraje. Vyhodnocení existence vhodných nezemědělských půd je činnost, která jde ve prospěch samotného subjektu, neboť realizace záměru na nezemědělské půdě není zatížena platbou odvodů za odnětí zemědělské půdy.

Výše uvedené je úzce spojené s prokázáním nutnosti odnětí zemědělské půdy za účelem realizace fotovoltaické elektrárny. Prokazování musí být vždy provedeno ve vazbě na navrhovaný záměr fotovoltaické elektrárny (respektive na konkrétní charakteristiky záměru) a zemědělskou půdu dotčenou tímto záměrem, přičemž subjekt musí jednoznačně vysvětlit, proč musí dojít k odnětí navrhované výměry zemědělské půdy. Cílem této argumentace má být závěr orgánu ochrany ZPF, že záměr fotovoltaické elektrárny nelze v daných parametrech realizovat na jiné vhodnější ploše, a zároveň, že se jedná o situaci, kdy převažuje zájem na realizaci daného záměru nad veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy.

ZOZPF dále stanovuje prioritizaci, podle které by v řešeném území měly být pro nezemědělskou činnost přednostně využívány zemědělské půdy nižší kvality. Tato podmínka představuje významnou překážku v případě záměrů fotovoltaických elektráren vyžadujících odnětí nejkvalitnější zemědělské půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ, přičemž v těchto případech jsou nároky na prokázání nezbytnosti odnětí zemědělské půdy poměrně vysoké.³⁶ Navíc se uplatní § 4 odst. 3 ZOZPF, který vyžaduje, aby k odnětí takto kvalitních půd nastalo pouze v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje³⁷ nad veřejným zájmem ochrany ZPF.³⁸ To značně komplikuje výstavbu fotovoltaických elektráren v mnohých vhodných lokalitách, např. na Jižní Moravě, kde se nacházejí jedny z nejpříznivějších podmínek z hlediska oslunění,³⁹ a kde jsou zároveň velmi významně zastoupeny půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ.⁴⁰

Do dané problematiky dále vstupuje Modernizační fond, který v obecném programovém dokumentu⁴¹ stanovuje podmínky dotační podpory fotovoltaických elektráren, přičemž tato podpora může být udělena pouze pro záměry vymezené na půdách III., IV. a V. třídy ochrany dle BPEJ. Tyto cíle jsou v souladu se základním účelem fondu,

³⁶ Mímoto připravovaná novela ZOZPF pracuje s určitou formou zákazu realizace fotovoltaických elektráren na zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany (Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. In: *odok* [online]. [cit. 2023-08-31]. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCNPDHVR5/>).

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb., který do ZOZPF vnesl ustanovení o převažujícím veřejném zájmu, uvádí velmi podstatnou informaci – že intenzita veřejného zájmu může v čase a v měnících se společenských podmínkách a potřebách kolísat. Poměrování veřejných zájmů provedené dnes nemusí tedy nutně korespondovat s výsledky, které by přineslo poměrování veřejných zájmů u téhož záměru ve stejném místě dejme tomu za 10 let.

³⁸ Uplatnitelnost tohoto ustanovení na realizační fázi územního plánování je sice podstatně omezeno § 9 odst. 5 ZOZPF, nicméně vyloučeno není.

³⁹ Blíže viz vyhodnocení solárních map: Solar resource maps of Czech Republic. In: *SOLARGIS* [online]. [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: <https://solargis.com/maps-and-gis-data/download/czech-republic>.

⁴⁰ Blíže viz dokument: Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny* [online]. [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/\\$FILE/SOTPR_Vestnik_priloha2_zari_181002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/$FILE/SOTPR_Vestnik_priloha2_zari_181002.pdf).

⁴¹ Blíže viz *Obecný programový dokument pro implementaci Modernizačního fondu v České republice* [online]. Praha: Státní fond životního prostředí ČR, 2021 [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/modernizacni_fond/\\$FILE/OPTNE-PDMdf-20210125.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/modernizacni_fond/$FILE/OPTNE-PDMdf-20210125.pdf).

kterým je v období let 2021 až 2030 podpořit investice do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti.⁴² Zároveň je nutno zohlednit metodický výklad zveřejněný ve věstníku Ministerstva životního prostředí v září 2022,⁴³ který na straně 18 uvádí, že „[d]o III. třídy ochrany jsou sloučeny půdy v jednotlivých klimatických regionech s průměrnou produkční schopností a středním stupněm ochrany, které jsou eventuálně využitelné i pro výstavbu“, s tím, že klíčové je zde slovo „eventuálně“, tedy že obecně je pro nezemědělské využití lze využít, nepředstavuje to ovšem závěr o automatickém udělení souhlasu stran příslušného orgánu.

ZOZPF dále v ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) specifikuje, že je potřeba, aby plocha zemědělské půdy navržená k odnětí byla přiměřená k navrženému záměru, a zároveň že je nutno přednostně udělovat souhlas s dočasným odnětím půdy. Co se týče první věty, tak zpravidla příslušný subjekt sám navrhuje k odnětí pouze zcela nezbytnou plochu zemědělské půdy, protože jej k tomu motivuje povinnost platit odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

Záměr fotovoltaické elektrárny svou charakteristikou umožňuje následnou zemědělskou rekultivaci, s ohledem na to by žadatel měl primárně požadovat souhlas s dočasným odnětím zemědělské půdy.⁴⁴ Tato dočasná charakteristika vychází ze životnosti fotovoltaických panelů, která se v průměru pohybuje okolo 25 let,⁴⁵ ale i technického řešení (bez ohledu na níže uvedenou variantu konstrukce a) či b), nezpevněné plochy zpravidla tvoří většinou plochu záměru fotovoltaické elektrárny), které umožňuje relativně bezproblémové odstranění stavby – zejména se jedná o nosné konstrukce panelů a inženýrské sítě na ploše. Pro dočasné odnětí hovoří i ekonomický zájem subjektu zvažujícího realizaci fotovoltaické elektrárny na zemědělské půdě, neboť za dočasně odňatou zemědělskou půdu se platí roční odvod pouze ve výši 1 % z celkově vyčíslených odvodů.

Pro lepší názornost uvedeme jako příklad dvě různé typové konstrukce fotovoltaické elektrárny:

a) Konstrukce tvoří liniové pásy na pozemku, mezi kterými se nachází manipulační prostor s travním porostem. Na ploše je prováděn takový management, aby travní porost neměl negativní vliv na fotovoltaické panely. V tomto případě lze předpokládat poměrně omezený negativní vliv na zemědělskou půdu jakožto funkční celek. Převážná část dotčené zemědělské půdy zůstane zatravněná, v důsledku čehož na ploše zůstanou zachovány některé mimoprodukční funkce, které půda poskytuje.

⁴² Blíže viz shrnutí základních informací o fondu (Modernizační fond. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/modernizacni_fond).

⁴³ Blíže viz Společný metodický výklad odboru adaptace krajiny na klimatickou změnu a odboru legislativního orgánům ochrany zemědělského půdního fondu k některým ustanovením zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. *Věstník Ministerstva životního prostředí* [online]. 2022, roč. XXXII, částka 6, č. j. MZP/2022/050/467, s. 18 [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2022/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_zari-20220923.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2022/$FILE/SOTPR-Vestnik_zari-20220923.pdf).

⁴⁴ Což plyne mj. i ze Společného metodického výkladu odboru adaptace krajiny na klimatickou změnu a odboru legislativního orgánům ochrany zemědělského půdního fondu.

⁴⁵ CHOWDHURY, S. – RAHMAN, K. – CHOWDHURY, T. a kol. An overview of solar photovoltaic panels' end-of-life material recycling. *Energy strategy reviews* [online]. 2020, Vol. 27, s. 100431 [cit. 2023-08-25]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211467X19301245>.

b) Konstrukce tvoří souvislou plochu, mezi jednotlivými panely je minimální až žádný odstup, aby se ekonomicky maximálně využila daná plocha. V tomto případě lze oprávněně očekávat významný negativní vliv na ekosystémové služby poskytované zemědělskou půdou. Zákryt půdy představuje faktor vedoucí k poškození biologických, chemických i fyzikálních vlastností půdy, což představuje významný negativní vliv na mimoprodukční funkce, které půda poskytuje zemědělské krajině.

Dle zvolené varianty technického řešení fotovoltaické elektrárny se tudíž liší dopady na mimoprodukční funkce v území. Vzhledem k tomu, že ZOZPF přikazuje minimalizovat negativní vlivy na hydrologické a odtokové poměry v území, lze konstatovat, že varianta a) je blíže souladu se zásadami plošné ochrany ZPF a jedná se tudíž o variantu, která představuje menší „třecí“ plochu při posuzování ze strany orgánu ochrany ZPF.

Ještě o krok dál oproti variantě a) jde úprava agrovoltaické výroby elektřiny, která se připravuje v souvislosti s novelizací ZOZPF.⁴⁶ Jedná se o určité smíření veřejného zájmu na ochranu ZPF a veřejného zájmu na realizaci výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, poněvadž navrhovaná úprava předpokládá pokračující zemědělské využití plochy agrovoltaické výroby elektřiny (což znamená, že plocha takové výroby se nebude odnímat ze ZPF) s tím, že část jejího území bude vyhrazena pro energetické využití. Agrovoltaika nicméně představuje poměrně málo vyzkoušený koncept, a proto jak naznačuje důvodová zpráva⁴⁷ k novele ZOZPF, budoucí prováděcí právní předpis specifikující technické řešení agrovoltaické výroby elektřiny má být restriktivní co do kultur dle nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů, na kterých lze agrovoltaickou výrobu elektřiny realizovat.

Závěrem můžeme shrnout, že ochrana zemědělské půdy ve vazbě na realizaci záměru fotovoltaické elektrárny je založena na individuálním posouzení navrhovaného záměru prostřednictvím správní úvahy příslušného správního orgánu. Dlouhodobá praxe orgánů ochrany ZPF sice směřuje k minimalizaci záborů zemědělské půdy, ve prospěch fotovoltaických elektráren nicméně hovoří fakt, že se jedná primárně o záměry dočasného odnětí s povinností následné rekultivace, které jsou v posledních letech zpravidla vymezovány mimo nejvyšší kvalitu půdy ve vazbě na podmínky dotační podpory stran Modernizačního fondu.

4. FOTOVOLTAICKÁ ELEKTRÁRNA NA ZEMĚDĚLSKÉ PŮDĚ A OCHRANA KRAJINNÉHO RÁZU

Už od neolitické revoluce je středoevropská krajina formována zemědělstvím, ať už přímými zemědělskými aktivitami směřujícími k vytvoření ploch zemědělské půdy, či výstavbou lidských obydlí, jejichž existence je nezbytnou podmínkou usdelého zemědělského života. Zachovala se nám tak krajina kulturní, která sice plně

⁴⁶ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Důvodová zpráva. In: *odok* [online]. [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCNPDHVRS/>.

neodpovídá přirozenému stavu co do skladby přírodních stanovišť, přesto však vykazuje nemalé estetické a krajinářské hodnoty. Od pradávna se zde prolínají a vzájemně ovlivňují přírodní a kulturní prvky⁴⁸ a výsledkem je krajina, kde vedle sebe existují plochy zemědělsky obhospodařované, plochy přírodě blízké a do nich zakomponované prvky lidské architektury (např. rozptýlená sakrální architektura) a která svou fotogeničností snese jen málo srovnání – jako příklad za všechny uveďme oblast Moravského Toskánska.

Jak uvádí preambule k Úmluvě Rady Evropy o krajině z roku 2000, krajina (a tedy i zemědělská krajina) „hraje významnou úlohu z hlediska veřejného zájmu v oblasti kultury, ekologie, životního prostředí a v sociální oblasti a představuje zdroj příznivý pro hospodářskou činnost“. Z těchto důvodů by krajina měla být chráněna před záměry, které narušují hodnoty přítomné v daném území. Zda je tato ochrana absolutní a jakým způsobem se realizuje v kontextu České republiky, si ukážeme v následujícím textu.

Fotovoltaická elektrárna realizovaná na zemědělské půdě patří k těm záměrům, které téměř vždy narušují estetické a přírodní hodnoty zemědělské krajiny. Fotovoltaická elektrárna sice není vertikálně výrazná jako větrná elektrárna, to však kompenzuje svým plošným rozsahem. Zejména v případech, kdy konstrukce elektrárny tvoří souvislou plochu s minimálními rozestupy mezi panely, jsou tyto plochy opticky jednodušší a špatně zapadají do krajiny z důvodu odlesků, a proto může mít nevhodná volba lokace pro umístění fotovoltaické elektrárny (na krajinných dominantách, případně i v údolích) dopad na kvalitu pohledů na tyto dominanty či výhledů z nich.⁴⁹

V případě koncepční fáze územního plánování zde, podobně jako u památkové ochrany, vyvstává otázka, zda lze s ohledem na ochranu krajinného rázu stanovit plošná omezení či zákazy pro realizaci fotovoltaiky. Obecně, estetiku území přímo či nepřímo zmiňují cíle a úkoly územního plánování podle § 38 a 39 Stavebního zákona a je tak jedním z mnoha kritérií, která vstupují do hry v případě tvorby územně plánovací dokumentace. Pokud tedy v očích pořizovatele územně plánovací dokumentace ochrana krajinného rázu převáží nad ostatními posuzovanými zájmy, je teoreticky možné daný zákaz do územně plánovací dokumentace vložit.⁵⁰

České správní soudy se však k plošným zákazům z důvodu ochrany krajinného rázu staví dosti rezervovaně. Opakovaně⁵¹ přezkoumávaly zákonitost zásad územního rozvoje, které podstatně omezovaly nebo rovnou vyloučily možnost výstavby větrných elektráren – což je typově obdobný záměr k fotovoltaickým elektrárnám. Vedle často se vyskytujícího argumentu, že uvedené představuje významný zásah do práv vlastníků pozemků, neboť je jim bráněno ve zhodnocování těchto pozemků, těmito judikáty pro-

⁴⁸ DAMOHORSKÝ, M. – STEJSKAL, V. a kol. *Ochrana světového kulturního přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu: kolektivní monografie*. Beroun: Eva Rozkotová, 2012, s. 34.

⁴⁹ Metodický návod MŽP: Výhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny. *Věstník Ministerstva životního prostředí* [online]. 2018, roč. XXVIII, částka 6, č. j. MZP/2018/130/682, s. 34 a 35 [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/\\$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_181002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_181002.pdf).

⁵⁰ VOMÁČKA, V. Judikatura NSS: Ochrana krajinného rázu. *Soudní rozhledy* [online]. 2013, roč. 19, č. 11–12, s. 385 [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembgrnpxg4s7geyv6mjsl5zv6mzygu&groupIndex=15&rowIndex=0&refSource=search>.

⁵¹ Namátkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 5/2010-48 ze dne 15. září 2010 nebo č. j. 7 Ao 2/2011-127 ze dne 16. června 2011; nejnověji č. j. 1 As 301/2021-156 ze dne 20. července 2023.

stupuje ještě jedna myšlenka, a to, že pokud zásady územního rozvoje plošně zakážou záměry větrných elektráren, současně tím říkají, že na území celého kraje neexistuje plocha, která by byla vhodná (s ohledem na krajinný ráz a další chráněné přírodní hodnoty) pro tento typ záměrů.

Vzhledem k rozloze krajů je však takové tvrzení absurdní, protože jejich území není homogenní co do charakteru krajiny a míry přírodních hodnot zde přítomných; v důsledku toho je zásah do práv vlastníků pozemků představovaný zákazem instalace větrných elektráren na území kraje nezbytně nepřiměřený. Případné plošné zákazy fotovoltaických elektráren obsažené v zásadách územního rozvoje by, viděno touto optikou, jen s obtížemi obhájily svou existenci, neboť bude existovat jen málo případů, kdy by řešené území bylo natolik jednolitě, aby sneslo paušální zákaz určitého typu záměrů.⁵²

Obraťme nyní pozornost na realizační fázi územního plánování, při které orgán ochrany přírody posuzuje míru dotčení krajinného rázu konkrétním záměrem a vydává souhlas, který je integrován v jednotném environmentálním stanovisku – závazném stanovisku k povolení dle Stavebního zákona.

Prvotním předpokladem, aby orgán ochrany přírody vůbec mohl posuzovat zásah do krajinného rázu, je existence krajiny (a potažmo charakteristického krajinného rázu) ve smyslu § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK. *A contrario*, má-li být záměr fotovoltaické elektrárny umístěn v prostředí, které vůbec nevykazuje znaky krajiny (např. vysoce urbanizované prostředí bez krajinných prvků),⁵³ orgán ochrany přírody postrádá pravomoc se k dotčení krajinného rázu vyjadřovat. K učinění si úsudku o existenci krajinného rázu v určité lokalitě může sloužit znalecký posudek analyzující estetické a krajinařské hodnoty přítomné v území.

Pokud je v konkrétním případě splněna tato první podmínka, orgán ochrany přírody může přistoupit k posuzování míry dotčení krajinného rázu. V této fázi orgán ochrany přírody zohledňuje veškeré dopady záměru, jeho účel a přínos, jakož i navržená mitigační opatření, která mají zmírnit zásah do krajinného rázu. Platí však, že je-li zásah natolik intenzivní, že neumožňuje „*zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině*“,⁵⁴ a výrazně degraduje prvky, pro které je daná krajina charakteristická, potom nezbyvá než vydat nesouhlas.

Málokdy je však situace takto jednoznačná – že krajina je natolik nedotčená a záměr natolik invazivní, že nelze ani při uplatnění zmírňujících opatření nebo v rámci alternativ schválit. Při posuzování veřejných zájmů je zásadní mít na paměti tezi, že: „*Jedna negativní dominanta otevírá území pro další.*“⁵⁵ V územích, kde je již krajinný ráz narušen (a to např. v důsledku již instalovaných fotovoltaických elektráren), bude

⁵² Poněkud odlišná situace panuje u územních plánů, které pracují s výrazně menší plochou území, což zvyšuje pravděpodobnost výskytu plošně se vyskytujících přírodních a estetických hodnot.

⁵³ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 83/2002-65 ze dne 28. prosince 2006.

⁵⁴ Viz § 12 odst. 1 věta druhá ZOPK.

⁵⁵ VOMÁČKA, V. – KNOTEK, J. – KONEČNÁ, M. – HANÁK, J. – DIENSTBIER, F. – PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 12 ZOPK.

argumentace orgánu ochrany přírody o dotčení krajinného rázu návrhem záměru nové fotovoltaické elektrárny poměrně obtížná.

Co se týče domněnky převažujícího veřejného zájmu na výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů, která má tendenci prozařovat i do původně nezamýšlených složek životního prostředí, historická judikatura Nejvyššího správního soudu již stála zaujmout jednoznačnou pozici v této věci. Judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 63/2008-78 ze dne 17. září 2009 se zabýval posuzováním souladu záměru větrné elektrárny s krajinným rázem. Soud shledal, že obecně lze vzít v úvahu „*ekonomický přínos stavby či veřejný zájem na energetické bezpečnosti a výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů, ovšem nikoliv do té míry, že by pro tyto zájmy bylo možné zcela obětovat právě zájem na zachování krajinného rázu*“. Nejvyšší správní soud zde jasně judikoval, že ochrana krajinného rázu těmto záměrům neustoupí, pokud by jejich realizace měla znamenat absolutní popření hodnot tvořících krajinný ráz.

Jak ale ukázala nejaktuálnější judikatura Nejvyššího správního soudu,⁵⁶ vhodný není ani opačný extrém, a to když zásady územního rozvoje deklarují, že v konfliktu s veřejným zájmem na výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů je převažujícím veřejným zájmem ochrana přírodních a památkových hodnot, čímž Nejvyšší správní soud navázal na svou starší judikaturu, viz text výše. Zásadní je, že Nejvyšší správní soud nadále vyžaduje důsledné a dobře odargumentované vyvažování veřejných zájmů a zájmů soukromých (byť v tomto případě v rámci přijímání územně plánovací dokumentace).

Nelze však zapomínat, že to není soud, kdo provádí posuzování zásahu do krajinného rázu, ani znalec, který se může vyjadřovat pouze k otázkám skutkovým, ale orgán ochrany přírody. Pro bližší představu o tom, jakým způsobem bude v konkrétních situacích rozhodovat, je třeba se seznámit s metodickými pokyny, jimiž je vázán. V tomto kontextu si dovoluujeme poukázat na metodický návod „Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny“ vydaný Ministerstvem životního prostředí v září 2018.

Zmíněný metodický pokyn přichází s rozdělením České republiky na území vhodná pro výstavbu fotovoltaických elektráren, území spíše nevhodná a území nevhodná, přičemž jedním ze vstupů pro stanovení této klasifikace je i míra dotčení krajinného rázu. Jde však o rozdělení orientační, a jak dodává metodický pokyn, zařazení lokality do území nevhodného pro výstavbu fotovoltaických elektráren neznamená automatický nesouhlas orgánů ochrany přírody; existují však důvody, pro které je udělení souhlasu nepravděpodobné. Naproti tomu v případě umístění záměru do území spíše nevhodných je nutno počítat s omezeními a podmínkami výstavby, přičemž konečné stanovisko (souhlas/nesouhlas) se bude odvíjet od konkrétní lokality, rozsahu záměru atd. Za pozornost určitě stojí výčet prvků významných z pohledu krajinného rázu, které činí z lokality území nevhodné pro výstavbu fotovoltaických elektráren – jedná se např. o zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, přírodní parky a dále památkově chráněná území a kulturní památky a jejich ochranná pásma.

Tato kapitola chtěla poukázat na skutečnost, že v rámci umisťování fotovoltaické elektrárny na zemědělskou půdu se vedle souladu se zásadami plošné ochrany ZPF

⁵⁶ Rozhodnutí č. j. 1 As 301/2021-150 ze dne 20. července 2023.

zpravidla posuzuje též míra zásahu do krajinného rázu. Co se týče limitů, jež krajinný ráz může stanovovat, uzavřeli jsme, že plošné zákazy uložené zásadami územního rozvoje jsou málo průchozí v kontextu aktuální judikatury správních soudů. V rámci posuzování konkrétního záměru může orgán ochrany přírody vydat nesouhlas, ale spíše jako krajní řešení za situace, kdy je dotčení krajinného rázu příliš velké – a v takový okamžik již přestává hrát roli environmentální či ekonomický přínos záměru fotovoltaické elektrárny. Rámcové stanovení lokalit s koncentrací estetických a krajinářských hodnot, kde roste riziko vyslovení nesouhlasu s realizací těchto typových záměrů, provádí výše uvedená metodika Ministerstva životního prostředí.

5. ZÁVĚR

Výroba elektřiny s pomocí fotovoltaických elektráren bezesporu je ve veřejném zájmu, ale v případě koncepční (ve smyslu stanovení rozvojové plochy do územně plánovací dokumentace) i realizační (ve smyslu posuzování již konkrétního návrhu stavebního záměru v rámci povolovacích procesů) fáze územního plánování musí počítat s existencí dalších veřejných zájmů (častokrát veřejných zájmů vycházejících ze složkové ochrany životního prostředí) a s následným poměřováním, které ne vždy musí pro výrobu elektřiny dopadnout pozitivně. Pomyslnou červenou linií představují takové situace, kdy záměr výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů dopadá na území bohaté na hodnoty chráněné veřejnými zájmy, a to takovým způsobem, že se chráněné hodnoty z území vytrácí, popř. jsou výrazně degradovány.

V případě památkové ochrany jsme taková území identifikovali v případě kulturních památek a památkových rezervací (a v menší míře památkových zón a ochranných pásem), ačkoliv uvedené představuje velký ústupek ze strany orgánů státní památkové péče, jejichž dřívější praxe byla mnohem přísnější, jak o tom svědčí dostupná judikatura.

Posouzení, zda je území zemědělské půdy hodnotné z hlediska hodnot ZPF, plyne dle našeho názoru z míry uplatnění zásad plošné ochrany dle § 4 ZOZPF. V rámci odnímání zemědělské půdy pro realizaci fotovoltaických elektráren nicméně nejvíc vystupuje do popředí zásada nezbytnosti (existují-li v místě využitelné nezemědělské plochy, má být fotovoltaika realizována primárně tam), zásada zvýšené ochrany nejvyšších půd (zemědělské půdy náležící do I. a II. třídy ochrany) a zásada minimalizace záboru půdy.

Co se týče ochrany krajinného rázu a určování nejhodnotnějších území, velice přínosná je v tomto ohledu vydaná metodika Ministerstva životního prostředí a zde uvedená „nevhodná území“ (jako zvláště chráněná území, přírodní parky aj.). Obecně nežádoucí jsou však i situace, kdy území nikoliv těchto kvalit, přesto disponující krajinným rázem, by se mělo v důsledku realizace fotovoltaické elektrárny stát územím bez krajinného rázu, popř. pokud by takové území mělo být významným způsobem degradováno.

Jsme však přesvědčeni, že takto učebnicové příklady se v rámci poměřování veřejných a soukromých zájmů vyskytují jen sporadicky. Správní orgány mají ten nelehký

úkol popasovat se s šedou zónou, zjišťovat stav v území a balancovat, aby žádný z řešených zájmů nezašel na úbytě. Jak ale podtrhuje většina judikátů zmiňovaných v tomto článku, rozhodnout se dá různě a právní úprava je v tomto relativně flexibilní, avšak naprosto zásadní je způsob, jakým správní orgán svoji pozici odůvodní.

Ing. Jan Bačovský
Ministerstvo životního prostředí
Fakulta životního prostředí České zemědělské univerzity v Praze
bacovskyj@fzp.czu.cz
jan.bacovsky@mzp.cz

JUDr. Jakub Straka
Ministerstvo životního prostředí
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
jakub.straka@mzp.cz

PRÁVNÍ REGULACE SOUVISEJÍCÍ S VÝROBKOU V KONTEXTU CÍLŮ EVROPSKÉ UNIE V OBLASTI OCHRANY KLIMATU¹

TEREZA FABŠÍKOVÁ

Abstract: **Legal Regulation Related to Products in the Context of the European Union's Climate Objectives**

This paper examines how objectives of the European Union in the field of climate change affect the legal regulation of products and what impacts they also have on some connected issues. The current ecodesign legal regulation is based on the Ecodesign Directive and the particular requirements on products are then set in regulations following the Ecodesign Directive. The paper primarily focuses on the changes in ecodesign product regulation brought by the new Ecodesign for Sustainable Products Regulation proposal. The issue of the proposed legal regulation connected with environmental claims is also addressed in the text as it is an important complement to the sustainable products legal regulation.

Keywords: ecodesign; climate change; Ecodesign Directive; Ecodesign for Sustainable Products Regulation proposal; environmental claims

Klíčová slova: ekodesign; klimatická změna; směrnice o ekodesignu; návrh nařízení o ekodesignu; environmentální tvrzení

DOI: 0000-0002-0421-2436

1. ÚVOD

Zelená dohoda pro Evropu² a evropský právní rámec pro klima,³ který ve svém článku 2 zakotvuje pro Evropskou unii cíl klimatické neutrality do roku 2050, představují rámec pro další právní regulaci reagující na klimatickou změnu. Úsilí o snížení emisí CO₂ se pak odráží v celé řadě právních předpisů a dalších právních dokumentů z různých oblastí. Významná je nepochybně regulace v oblasti energetiky,

¹ Příspěvek byl zpracován s podporou programu Cooperatio – Environmental Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému sociálnímu a hospodářskému výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019) 640 final. Dále „Zelená dohoda pro Evropu“.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“). Dále „evropský právní rámec pro klima“.

ale také výrobkové politiky. Nový akční plán pro oběhové hospodářství⁴ popsal vazby mezi dosažením cíle klimatické neutrality a oběhovým hospodářstvím a ve svém textu zdůraznil právě význam udržitelné výrobkové politiky.⁵ Zároveň uvedl legislativní iniciativu Komise týkající se udržitelné výrobkové politiky.⁶ Tento článek zkoumá, jakým způsobem se cíle Evropské unie v oblasti ochrany klimatu odráží v právní regulaci výrobků a otázek s tím souvisejících.

2. VÝZNAM EKODESIGNU V KONTEXTU KLIMATICKÉ ZMĚNY

Značné množství negativních dopadů na životní prostředí, včetně dopadů na klimatický systém, lze nejlépe ovlivnit již v návrhové fázi výrobku. Již při návrhu a vývoji výrobku je možné se snažit ovlivnit například jeho uhlíkovou stopu, ale i další environmentální aspekty.⁷ Při zkoumání toho, jakým způsobem se snaha o ochranu klimatu projevuje v právní regulaci výrobků, je tak nutné se zaměřit především na oblast regulace návrhové fáze, a tedy na problematiku ekologického navrhování, tedy ekodesignu.

2.1 PRÁVNÍ REGULACE EKODESIGNU

Pojmem ekodesign lze v obecné rovině rozumět přístup k navrhování výrobku, který v určité míře zohledňuje jeho ekologické dopady v různých fázích jeho životního cyklu. V tomto smyslu se tedy nemusí jednat o nijak formalizovaný postup, ale pouze o způsob navrhování, který dobrovolně v určité míře využívají osoby, které se podílejí na navrhování a vývoji určitého produktu. Ekodesign takto může být integrální součástí výroby v rámci určité obchodní korporace apod. V tomto pojetí však lze o ekodesignu uvažovat pouze jako o zcela dobrovolném nástroji ochrany životního prostředí, s různým stupněm formalizace (může být například využívána metoda posuzování vlivů životního cyklu výrobku – LCA).

Návrhová fáze výrobku je však v některých případech zároveň regulována právem, to pak stanovuje určité povinné požadavky pro určité výrobky. Základ právní regulace v současné době představuje směrnice o ekodesignu⁸ a na ni navazující akty. Do budoucna by pak směrnice měla být nahrazena nařízením, které bude poskytovat rámec pro ekodesign výrobků, na něj by pak měla navázat jednotlivá opatření přijímaná Komisí. Pokud tak má být ekodesign nahlížen z právního hlediska, je nutné jej vnímat jako určitý soubor požadavků stanovených na určité skupiny výrobků. Požadavky se v současné

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému sociálnímu a hospodářskému výboru a Výboru regionů. Nový akční plán pro oběhové hospodářství Čistší a konkurenceschopnější Evropa. COM(2020) 98 final. Dále „Nový akční plán pro oběhové hospodářství“.

⁵ Nový akční plán pro oběhové hospodářství, s. 3–5.

⁶ Tamtéž, s. 3.

⁷ K tomu více např. Sdělení Komise. Pracovní plán pro ekodesign na období 2016–2019. COM(2016) 773 final. Dále „Pracovní plán pro ekodesign na období 2016–2019“.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie. Dále „směrnice o ekodesignu“.

právní úpravě vážou především k dosahování co nejlepší energetické účinnosti výrobků, v některých případech pak i k dalším aspektům.⁹ Stanovování požadavků na ekodesign prochází v čase postupným vývojem, o kterém bude více pojednáno níže. Definici ekodesignu je možné nalézt ve směrnici o ekodesignu, podle dikce směrnice se jím rozumí: „začlenění environmentálních aspektů do návrhu výrobku s cílem zlepšit vliv výrobku na životní prostředí během jeho životního cyklu“.¹⁰ Návrh nařízení o ekodesignu¹¹ pak nově definuje ekodesign jako: „začlenění aspektů environmentální udržitelnosti do charakteristik výrobků a procesů probíhajících během celého hodnotového řetězce výrobku“.¹² Pro úplnost, český zákon o hospodaření energií¹³ definuje pro účely zákona o hospodaření energií ekodesign jako „začlenění prvků nebo funkcí výrobku spojeného se spotřebou energie, které mohou mít vliv na životní prostředí během životního cyklu výrobku, do návrhu výrobku spojeného se spotřebou energie s cílem zlepšit vliv výrobku na životní prostředí během celého životního cyklu“.¹⁴

Pro lepší porozumění výše uvedené definici lze doplnit, že hodnotový řetězec výrobku návrh nařízení o ekodesignu definuje jako „všechny činnosti a procesy, které jsou součástí životního cyklu výrobku, i jeho možné repasování“;¹⁵ životním cyklem rozumí „po sobě následující a propojené fáze životního cyklu výrobku sestávající ze získání suroviny nebo vytvoření přírodních zdrojů, předběžného zpracování, výroby, skladování, distribuce, instalace, používání, údržby, oprav, modernizace, renovace a opětovného použití a konce životnosti“.¹⁶ Repasování je pak vymezeno jako „průmyslový proces, při němž je výrobek vyroben z předmětů, které jsou odpadem, z výrobků nebo součástí a při němž je provedena alespoň jedna změna výrobku, která ovlivňuje bezpečnost, výkonnost, účel nebo druh výrobku, který je obvykle uváděn na trh s obchodní zárukou“.¹⁷

Jak bylo uvedeno výše, ekodesign je v současné době právně upraven směrnicí o ekodesignu, na kterou navazují četná nařízení. Směrnice se vztahuje na výrobky spojené se spotřebou energie a stanovuje rámec pro vytváření požadavků na ekodesign takových vybraných výrobků. Předmětem konkrétní ekodesignové právní úpravy tak mohou být i výrobky, které nespotřebovávají energii přímo, ale mají se spotřebou energie jistou souvislost.¹⁸ V současné době se požadavky na ekodesign stanovují jednotlivými nařízeními například pro oblast vysavačů,¹⁹ praček a praček se sušičkou pro

⁹ FABŠÍKOVÁ, T. Požadavky na ekodesign výrobků z pohledu unijní a národní legislativy. In: ŠTĚPÁNKOVÁ, K. (ed.). *Právo v podnikání vybraných členských států Evropské Unie: sborník příspěvků k X. ročníku mezinárodní vědecké konference: Praha 9. 11. 2018*. Praha: TROAS, 2018, s. 65.

¹⁰ Článek 2 odst. 23 směrnice o ekodesignu.

¹¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o stanovení rámce požadavků na ekodesign udržitelných výrobků a o zrušení směrnice 2009/125/ES. COM(2022) 142 final. Dále „návrh nařízení o ekodesignu“.

¹² Článek 2 odst. 6 návrhu nařízení o ekodesignu.

¹³ Zákon č. 406/2000 Sb, o hospodaření energií. Dále „zákon o hospodaření energií“.

¹⁴ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o hospodaření energií.

¹⁵ Článek 2 odst. 11 návrhu nařízení o ekodesignu.

¹⁶ Článek 2 odst. 12 návrhu nařízení o ekodesignu.

¹⁷ Článek 2 odst. 16 návrhu nařízení o ekodesignu.

¹⁸ FABŠÍKOVÁ, T. Aktuální vývoj evropské právní úpravy v oblasti ekodesignu výrobků. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 70.

¹⁹ Srov. nařízení Komise (EU) č. 666/2013 ze dne 8. července 2013, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES, pokud jde o požadavky na ekodesign vysavačů.

domácnosti,²⁰ trub, varných desek a sporákových odsavačů par²¹ či vodních čerpadel.²² Za prioritu považuje směrnice o ekodesignu energetickou účinnost výrobků, nicméně není vyloučena možnost dále upravit z hlediska ekodesignu i jiné oblasti než pouze energetickou účinnost.²³ V bodu 13 odůvodnění směrnice jsou další environmentální aspekty přímo zmíněny a některá navazující nařízení skutečně již v současné době upravují i některé další otázky.²⁴ Směrnice o ekodesignu také upravuje označování výrobků označením CE a vydávání prohlášení o shodě, kterým výrobce prohlašuje, že daný výrobek splňuje požadavky stanovené ekodesignovými předpisy.²⁵ Po nahrazení směrnice o ekodesignu nařízením o ekodesignu by se další stanovování požadavků na produkty mělo vyvíjet zejména v oblastech dosud neupravených nebo těch, kde nejsou dostatečně zohledňovány environmentální aspekty.²⁶

S právní úpravou ekodesignu, zejména v aspektu energetické účinnosti, souvisí označování výrobků tzv. energetickými štítky. To je právně upraveno nařízením o energetických štítcích.²⁷ Označování energetickými štítky je nástrojem spočívajícím ve stanovení povinnosti uvádět informace týkající se energetické účinnosti určitého výrobku v určité formě. Konkrétně jde podle dikce nařízení o energetických štítcích o poskytování „*normalizovaných informací týkajících se energetické účinnosti, spotřeby energie a dalších zdrojů během jejich používání a doplňujících informací o výrobcích*“.²⁸ Vedle aspektu lepší ověřitelnosti vlastností výrobků spojených se spotřebou energie má poskytování exaktních informací sloužit k tomu, aby spotřebitelé byli schopni na základě relevantních informací vyhodnotit, které výrobky jsou z environmentálního hlediska šetrnější, mají vyšší energetickou účinnost. V odůvodnění nařízení o energetických štítcích je znovu zvýrazněna vazba mezi politikou Evropské unie v oblasti klimatu a energetiky a energetickou účinností výrobku.²⁹ Nařízení o energetických štítcích je významnou součástí právní regulace udržitelných výrobků a mělo by se dále uplatňovat i po přijetí nové právní úpravy ekodesignu.³⁰ Vytváří rámec pro veškeré výrobky spojené se

²⁰ Srov. nařízení Komise (EU) 2019/2023 ze dne 1. října 2019, kterým se stanoví požadavky na ekodesign praček pro domácnost a praček se sušičkou pro domácnost podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES, mění nařízení Komise (ES) č. 1275/2008 a zrušuje nařízení Komise (EU) č. 1015/2010.

²¹ Srov. nařízení Komise (EU) č. 66/2014 ze dne 14. ledna 2014, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES, pokud jde o požadavky na ekodesign trub, varných desek a sporákových odsavačů par pro domácnost.

²² Srov. nařízení Komise (EU) č. 547/2012 ze dne 25. června 2012, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES, pokud jde o ekodesign vodních čerpadel.

²³ K tomuto tématu také BUNDEGAARD, A. M. – MOSGAARD, M. A. – REMMEN, A. From energy efficiency towards resource efficiency within the Ecodesign directive. *Journal of Cleaner Production*. 2017, Vol. 144, s. 358–374.

²⁴ FABŠÍKOVÁ, *Požadavky na ekodesign výrobků z pohledu unijní a národní legislativy*, s. 66.

²⁵ Článek 5 směrnice o ekodesignu.

²⁶ Důvodová zpráva k návrhu Nařízení Evropského parlamentu a Rady o stanovení rámce požadavků na ekodesign udržitelných výrobků a o zrušení směrnice 2009/125/ES. COM(2022) 142 final, s. 2. Dále „důvodová zpráva k návrhu nařízení o ekodesignu“.

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369 ze dne 4. července 2017, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky a zrušuje směrnice 2010/30/EU. Dále „nařízení o energetických štítcích“.

²⁸ Článek 1 odst. 1 nařízení o energetických štítcích.

²⁹ Bod 1 odůvodnění nařízení o energetických štítcích.

³⁰ Důvodová zpráva k návrhu nařízení o ekodesignu, s. 3.

spotřebou energie, které jsou uváděny na trh nebo do provozu,³¹ což odpovídá současnému právnímu pojetí ekodesignu. Je otázkou, zda do budoucna dojde k jeho rozšíření nebo k vytvoření nějakého dalšího systému štítkování, jehož případný základ je upraven v návrhu nařízení o ekodesignu.³²

2.2 VÝVOJ PRÁVNÍ REGULACE EKODESIGNU V KONTEXTU KLIMATICKÉ ZMĚNY

Nový akční plán pro oběhové hospodářství zdůraznil význam výrokové regulace z pohledu udržitelnosti a zesílení právních požadavků na ekodesign výrobků,³³ a přispěl tak k urychlení změn v regulaci návrhové fáze výrobku. Určité změny v přístupu k této otázce se však projevují již delší dobu. Postupně se rozšiřuje okruh výrobků, na které se ekodesignová regulace vztahuje, a fakticky se přidávají i aspekty, pro které jsou stanovovány určité požadavky. Nejprve se původní směrnice o ekodesignu vztahovala pouze na úzký okruh výrobků přímo spotřebovávajících elektrickou energii,³⁴ později došlo k posunu a působnost směrnice se rozšířila také na produkty související se spotřebou elektrické energie. Lze konstatovat, že okruh výrobků, pro které by mohly být stanoveny určité požadavky spadající do rámce ekodesignu, se i ve stávajících mantinelech (podmínka souvislosti se spotřebou energie) stále rozšiřuje. Pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024 představuje další nové skupiny výrobků, které by mohly být zkoumány z hlediska možnosti stanovení závazných požadavků na ekodesign.³⁵ Jedná se například o nabíječky elektromobilů či profesionální pračky.³⁶

Jak bylo uvedeno již výše, právní regulace se nejprve soustředila především na energetickou účinnost výrobků.³⁷ Později, v souvislosti se zvyšováním významu oběhového hospodářství i většího zájmu o environmentální stopu výrobků, zůstává energetická účinnost stále v centru zájmu, ale postupně se doplňují i jiné aspekty. Například pracovní plán pro ekodesign na období 2016–2019 významně akcentoval tzv. materiálovou účinnost výrobku (účinnost využívání materiálů a zdrojů).³⁸ V podobném trendu pokračuje i nový pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024.³⁹

Návrh nařízení o ekodesignu přináší další posuny v obou těchto směrech. Nové nařízení by mělo stanovit rámec⁴⁰ pro určování požadavků na ekodesign pro širší skupinu výrobků, než je tomu dosud, a také výslovně pro větší okruh aspektů, než je tomu dosud. Ekodesignová regulace by se měla nově vztahovat nikoli pouze na výrobky spojené se

³¹ Článek 1 odst. 1 nařízení o energetických štítcích.

³² Článek 14 návrhu nařízení o ekodesignu.

³³ Nový akční plán pro oběhové hospodářství, s. 3.

³⁴ Jednalo se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/32/ES ze dne 6. července 2005 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign energetických spotřebičů a o změně směrnic Rady 92/42/EHS a Evropského parlamentu a Rady 96/57/ES a 2000/55/ES.

³⁵ Sdělení Komise. Pracovní plán na období 2022–2024 týkající se ekodesignu a označování energetickými štítky. (2022/C 182/01), s. 6. Dále „pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024“.

³⁶ Tamtéž, s. 6.

³⁷ FABŠÍKOVÁ, *Aktuální vývoj v oblasti evropské právní úpravy v oblasti ekodesignu výrobků*, s. 70.

³⁸ Srov. pracovní plán pro ekodesign na období 2016–2019, s. 9–10.

³⁹ Srov. pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024, s. 1.

⁴⁰ Srov. důvodová zpráva k návrhu nařízení o ekodesignu, s. 1.

spotřebou energie, ale na výrobky obecně, s určitými výjimkami (z dikce návrhu nařízení o ekodesignu jde o „*ekodesign udržitelných výrobků*“).⁴¹ Měla by tak být rozšířena možnost stanovovat určité požadavky spadající do rámce ekodesignu i pro další skupiny výrobků, a to i bez souvislosti se spotřebou energie. Do působnosti nařízení by neměly podle návrhu nařízení o ekodesignu spadat, a tedy pravidla pro ekodesign by se ani nadále neměla stanovovat pro: potraviny, krmiva, humánní léčivé prostředky, veterinární léčivé prostředky, živé rostliny, živočichy a mikroorganismy, produkty lidského původu a rostlinné a živočišné produkty, které přímo souvisejí s jejich budoucí reprodukcí.⁴² Vzhledem k tomu, že jde zatím o návrh nařízení, okruh výrobků, na které se nařízení nebude vztahovat, může ještě dostát určitých změn.⁴³

Požadavky na ekodesign by měly být stanovovány skrze akty v přenesené působnosti přijímané Komisí. Účelem těchto aktů by mělo být ve smyslu článku 4 návrhu nařízení o ekodesignu „*stanovení požadavků na ekodesign výrobků nebo ve vztahu k výrobkům v zájmu zlepšení jejich environmentální udržitelnosti*“.⁴⁴ Na jaké výrobky se budou konkrétní ekodesignové požadavky vztahovat, tedy bude záviset na tom, jaké oblasti budou zvoleny k úpravě těmito akty v přenesené působnosti. Při určování priorit pro výrobky, na něž se má vztahovat nařízení o ekodesignu, má Komise zohlednit jejich potenciální přínos k dosažení cílů Evropské unie v oblasti klimatu, životního prostředí a energetické účinnosti a potom dále některá další kritéria.⁴⁵

Zmínit je v této souvislosti třeba také článek 5 návrhu nařízení o ekodesignu, který uvádí, že požadavky na ekodesign musí splňovat určitá kritéria. Těmito kritérii jsou neexistence žádného významného negativního dopadu na funkčnost výrobku z hlediska uživatele; neexistence nepříznivého vlivu na zdraví a bezpečnost osob; neexistence žádného významného negativního dopadu na spotřebitele z hlediska cenové dostupnosti příslušných výrobků, a to i s ohledem na dostupnost použitých výrobků, trvanlivost a náklady na životní cyklus výrobků a neexistence žádného nepřiměřeného dopadu na konkurenceschopnost hospodářských subjektů, přinejmenším malých a středních podniků.⁴⁶ Dále výrobcům i jiným hospodářským subjektům nesmí být uložena povinnost používat určitou chráněnou technologii a na výrobce či jiné hospodářské subjekty nesmí být kladena nepřiměřená administrativní zátěž.⁴⁷ Požadavky se vypracovávají v zásadě pro jednu skupinu výrobků, v některých případech však mohou být stanoveny pro více skupin výrobků horizontálně.⁴⁸

Jaké požadavky budou nakonec u kterých výrobků skutečně stanoveny, je otázkou do budoucna, protože právní regulace ekodesignu v sobě obsahuje řadu výzev. Je třeba určit, které výrobky jsou skutečně vhodné k takové úpravě, je třeba vyhodnotit, aby

⁴¹ Srov. název návrhu nařízení o ekodesignu.

⁴² Článek 1 odst. 2 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁴³ Srov. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign udržitelných výrobků a o zrušení směrnice 2009/125/ES – společný postoj. Brusel, 15. května 2023, 9014/2023, s. 75. Dále „Společný postoj 9014/2023“.

⁴⁴ Článek 4 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁴⁵ Článek 16 odst. 1 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁴⁶ Článek 5 odst. 5 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Článek 5 odst. 2 návrhu nařízení o ekodesignu.

jednotlivé požadavky nepůsobily protichůdně⁴⁹ apod. Nový akční plán pro oběhové hospodářství vymezuje klíčové hodnotové řetězce,⁵⁰ které vyžadují „naléhavá, komplexní a koordinovaná opatření“⁵¹ a měly by být řešeny v rámci revidované výrozkové politiky. Opatření přijatá v těchto souvislostech by měla mimo jiné reagovat na „naléhavé klimatické situace“.⁵² V rámci legislativní iniciativy, jejíž součástí je i návrh nařízení o ekodesignu, by tak podle nového akčního plánu pro oběhové hospodářství měly být upřednostněny skupiny výrobků, jako jsou elektronika, informační a komunikační technologie a textilní výrobky, dále nábytek a meziprodukty s vysokým dopadem na životní prostředí.⁵³ Pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024 pak v této souvislosti zmiňuje například práci na stanovení požadavků v oblasti ekodesignu a energetického štítkování mobilních telefonů a tabletů.⁵⁴

Požadavky na ekodesign by se měly do budoucna týkat trvanlivosti a spolehlivosti výrobků; opětovné použitelnosti výrobků; modernizovatelnosti, opravitelnosti, údržby a renovace výrobků; přítomnosti látek vzbuzujících obavy ve výrobcích; energetické účinnosti výrobků a jejich účinnosti při využívání zdrojů; obsahu recyklovaných materiálů ve výrobcích; repasování a recyklace výrobků; uhlíkové a environmentální stopy výrobků a předpokládaného množství vyprodukovaných odpadních materiálů výrobku.⁵⁵ I ve výčtu zohledňovaných aspektů může zřejmě dojít k určitým změnám, objevují se například návrhy na výslovné začlenění využívání materiálů a materiálové účinnosti či využívání vody a účinného využívání vody do tohoto ustanovení.⁵⁶ Z navrhovaného znění je však patrné, že ekodesign by se měl více rozšířit i na další aspekty vedle energetické účinnosti, což odpovídá postupnému vývoji v přístupu k tomuto tématu.

V souvislosti s klimatickou změnou je třeba upozornit na výslovné zakotvení možnosti stanovovat požadavky za účelem zlepšení uhlíkové a environmentální stopy výrobků. Uhlíková stopa je v návrhu nařízení o ekodesignu definovaná jako „*součet emisí skleníkových plynů a jejich pohlcení v systému výrobku, vyjádřený jako ekvivalent CO₂ a založený na posuzování životního cyklu s použitím jedné kategorie – změna klimatu*“.⁵⁷ Pro úplnost, environmentální stopa je vymezená jako „*kvantifikace dopadů výrobku na životní prostředí, ať už ve vztahu k jedné kategorii dopadů na životní prostředí, nebo celému souboru kategorií dopadů na základě metody stanovení environmentální stopy výrobku*“.⁵⁸ V souvislosti s metodou odkazuje návrh nařízení o ekodesignu na doporučení (EU) 2021/2279.⁵⁹ Pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024

⁴⁹ K tématu obtížně slučitelných požadavků na ekodesign výrobků z praktického pohledu PRENDÉVILLE, S. M. – O’CONNOR, F. – BOCKEN, N. M. P. – BAKKER, C. A. Uncovering ecodesign dilemmas: a path to business model innovation. *Journal of Cleaner Production*. 2017, Vol. 143, s. 1327–1339.

⁵⁰ Nový akční plán pro oběhové hospodářství, s. 7–13.

⁵¹ Tamtéž, s. 7.

⁵² Tamtéž, s. 7.

⁵³ Tamtéž, s. 4.

⁵⁴ Pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024, s. 4.

⁵⁵ Článek 1 odst. 1 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁵⁶ Společný postoj 9014/2023, s. 89.

⁵⁷ Článek 2 odst. 25 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁵⁸ Článek 2 odst. 23 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁵⁹ Jedná se o doporučení Komise (EU) 2021/2279 ze dne 15. prosince 2021 o používání metod stanovení environmentální stopy pro měření a sdělování environmentálního profilu životního cyklu produktů a organizací.

v této souvislosti uvádí, že již v současné době pokročilo posuzování proveditelnosti ekodesignových požadavků pro fotovoltaické moduly, inventory a systémy, a to včetně požadavků na uhlíkovou stopu takových výrobků.⁶⁰

Cíle Evropské unie v oblasti klimatu jsou zdůrazněny i v souvislosti s přípravou požadavků na ekodesign. Komise má při této činnosti zohlednit priority Evropské unie v oblasti klimatu, životního prostředí a energetické účinnosti a další související priority Evropské unie, následně pak některé další prvky (právní předpisy Evropské unie, samo-regulační opatření, příslušné vnitrostátní normy v oblasti životního prostředí, příslušné evropské a mezinárodní normy).⁶¹

Požadavky by měly být základně děleny na požadavky na výkonnost výrobků⁶² a požadavky na informace.⁶³ Návrh nařízení o ekodesignu navíc výslovně umožňuje Komisi, aby v rámci své pravomoci mohla přijímat akty k určení požadavků na ekodesign, či stanovila, že u určitých stanovených parametrů výrobků uvedených v příloze I nejsou nutné žádné požadavky na výkonnost, žádné požadavky na informace ani žádné požadavky buď na výkonnost, nebo na informace.⁶⁴ V souvislosti s požadavky na informace je důležitým zcela novým prvkem v oblasti právní regulace ekodesignu zavedení tzv. digitálního pasu výrobku. Pas výrobku je ve výkladových ustanoveních definován jako: „*soubor údajů specifických pro daný výrobek, který obsahuje informace uvedené v příslušném aktu v přenesené působnosti přijatém podle článku 4 a který je přístupný elektronickými prostředky prostřednictvím nosiče údajů v souladu s kapitoulou III.*“⁶⁵ Ve své podstatě jde o informační nástroj, označení, které by mělo umožnit zjistit předem stanovené informace o výrobku. Digitální pas tedy zdůrazňuje význam informovanosti spotřebitelů. Součástí požadavků na informace pak mají být alespoň informace o pasu výrobku a o látkách vzbuzujících obavy.⁶⁶ Látka vzbuzující obavy je v návrhu nařízení o ekodesignu samostatně definovaná, v zásadě skrze předpisy regulující chemické látky (nařízení REACH⁶⁷ nebo nařízení CLP⁶⁸), může se ale také jednat o látku, která „*negativně ovlivňuje opětovné využití nebo recyklaci materiálů ve výrobku, v němž je obsažena*“.⁶⁹ Návrh nařízení o ekodesignu v souvislosti s informacemi obsahuje také rámec pro uvádění informací formou uvedení na štítku.⁷⁰ Stanovení požadavků na informování přímo v ekodesignové právní úpravě by ve svém důsledku mohlo ponechávat méně prostoru pro „doplňující“ dobrovolně uváděné informace

⁶⁰ Pracovní plán pro ekodesign na období 2022–2024, s. 4.

⁶¹ Článek 5 odst. 4 písm. a) návrhu nařízení o ekodesignu.

⁶² Článek 6 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁶³ Článek 7 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁶⁴ Článek 4 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁶⁵ Článek 2 odst. 29 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁶⁶ Článek 7 odst. 2 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁶⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnice Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES.

⁶⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnice 67/548/EHS a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006.

⁶⁹ Článek 2 odst. 28 písm. c) návrhu nařízení o ekodesignu.

⁷⁰ Článek 14 návrhu nařízení o ekodesignu.

o produktu a přispívat k omezení případných klamavých environmentálních tvrzení, o kterých bude více pojednáno níže.

Dalším prvkem návrhu nařízení o ekodesignu úzce souvisejícím s oběhovým hospodářstvím je pak právní úprava neprodaných výrobků. Návrh nařízení o ekodesignu ve svém článku 20 obsahuje povinnost pro hospodářské subjekty, které vyřazují neprodané výrobky, zveřejňovat mimo jiné počty vyřazených výrobků a důvod jejich vyřazení. Návrh nařízení o ekodesignu také stanovuje pro Komisi možnost přijmout akt v přenesené působnosti, který zakáže ničení neprodaných spotřebních výrobků, pokud má zničení určitých výrobků významný dopad na životní prostředí.⁷¹

2.3 PRÁVNÍ REGULACE TEXTILNÍCH VÝROBKŮ

Oblastí, která se v dokumentech Evropské unie poměrně silně vyčleňuje, je oblast právní regulace textilu z pohledu aspektů ekodesignu. Ačkoli textilní výrobky by podle návrhu nařízení o ekodesignu neměly být vyňaty z působnosti nařízení o ekodesignu, je otázka textilu řešena i v dalších dokumentech, zejména jde o Strategii EU pro udržitelné a oběhové textilní výrobky.⁷² Tato strategie usiluje především o prodloužení životnosti textilních výrobků, jejich recyklovatelnost, absenci nebezpečných látek v nich a o jejich výrobu s ohledem na sociální práva a životní prostředí.⁷³ V souladu se zásadami oběhového hospodářství, na jehož význam v oblasti textilního průmyslu odkazuje již název strategie, má být důraz kladen na opětovné použití a opravy.⁷⁴

Rámec zamýšlené právní úpravy související s textilními výrobky je ukázkou budoucí možné konkrétní výrobkové právní úpravy přijaté na základě nařízení o ekodesignu. V textu strategie je v tomto kontextu mimo jiné vyjádřen plán Komise vypracovat v rámci nařízení o ekodesignu soubor požadavků na ekodesign konkrétních výrobků zacílený na zvýšení výkonnosti textilních výrobků.⁷⁵ Požadavky by se měly týkat, v souladu s návrhem nařízení o ekodesignu i se zásadami oběhového hospodářství, zejména životnosti, opravitelnosti, recyklovatelnosti vláken na nová vlákna a povinného obsahu recyklovaných vláken, minimalizace a sledování látek vzbuzujících obavy a snížení nepříznivých dopadů na klima a životní prostředí.⁷⁶ Pro které textilní výrobky budou požadavky na ekodesign stanoveny, bude určeno na základě posouzení toho, které výrobky mají „největší potenciál a dopady z hlediska environmentální udržitelnosti“,⁷⁷ podle textu strategie by se zatím zřejmě mělo jednat o osobní a bytové textilní výrobky, koberce a matrace.⁷⁸ V textu strategie se dále uvádí, jak by se jednotlivé prvky nařízení o ekodesignu, zejména problematika neprodaných výrobků, požadavky

⁷¹ Článek 20 návrhu nařízení o ekodesignu.

⁷² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie EU pro udržitelné a oběhové textilní výrobky. COM(2022) 141 final. Dále „strategie EU pro udržitelné a oběhové textilní výrobky“.

⁷³ Strategie EU pro udržitelné a oběhové textilní výrobky, s. 2–3.

⁷⁴ Tamtéž, s. 2–3.

⁷⁵ Tamtéž, s. 4.

⁷⁶ Tamtéž, s. 2–4.

⁷⁷ Tamtéž, s. 4.

⁷⁸ Tamtéž, s. 4.

na informace a digitální pas výrobku, měly uplatnit v oblasti textilu. I v souvislosti s textilem bude mít význam připravovaná regulace environmentálních tvrzení, o které je pojednáno níže.

Z hlediska informovanosti spotřebitelů je také nutné zmínit, že v oblasti textilních výrobků již delší dobu existuje právní úprava týkající se označování. Nařízení o označování textilních výrobků⁷⁹ obsahuje požadavek, aby textilní výrobky byly označeny etiketou nebo jiným označením, které poskytuje údaje o jejich materiálovém složení.⁸⁰ Nařízení o označování textilních výrobků by mělo být v souvislosti s novou právní úpravou ekodesignu přezkoumáno z hlediska rozšíření povinně uváděných informací.⁸¹

3. ENVIRONMENTÁLNÍ TVRZENÍ V KONTEXTU KLIMATICKÉ ZMĚNY

Nový akční plán pro oběhové hospodářství v souvislosti s udržitelnou výrobkovou politikou zdůrazňuje také posílení postavení spotřebitelů.⁸² Vedle zesílení informovanosti spotřebitelů o výrobku v místě prodeje⁸³ je důležitou oblastí také uvádění environmentálních tvrzení.

Environmentální tvrzení podávají určitou informaci o výrobku, a tím mohou určitým způsobem (v závislosti na míře důvěry zákazníků v tato tvrzení) ovlivňovat spotřebitelskou volbu zákazníků, a mohou tak nepřímo působit i na oblast ochrany klimatu. V odůvodnění návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních⁸⁴ se uvádí, že právě tvrzení týkající se klimatické změny jsou značně náchylná k udávání nepravdivých údajů.⁸⁵ Pokud jsou environmentální tvrzení nepravdivá, zákazníci jsou tímto uvádění v omyl, takové situace jsou někdy popisovány termínem „lakování nazeleno“,⁸⁶ poměrně často se lze také setkat s anglickým pojmem *greenwashing*. Snaha o zabránění „lakování nazeleno“ obsahuje ve svých ustanoveních také nový akční plán pro oběhové hospodářství a z právního pohledu je významný výše zmiňovaný návrh směrnice o environmentálních tvrzeních. Směrnici o environmentálních tvrzeních by mělo doplnit také přijetí v současnosti navrhované směrnice o posílení postavení spotřebitelů pro ekologickou transformaci prostřednictvím lepší ochrany před nekalými praktikami a lepšími informací,⁸⁷ která bude měnit směrnici o nekalých obchodních praktikách.

⁷⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1007/2011 ze dne 27. září 2011 o názvech textilních vláken a souvisejícím označování materiálového složení textilních výrobků a o zrušení směrnice Rady 73/44/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/73/ES a 2008/21/ES. Dále „nařízení o označování textilních výrobků“.

⁸⁰ Článek 1, článek 14 nařízení o označování textilních výrobků.

⁸¹ Strategie EU pro udržitelné a oběhové textilní výrobky, s. 6.

⁸² Nový akční plán pro oběhové hospodářství, s. 5.

⁸³ Tamtéž, s. 5.

⁸⁴ Návrh směrnice o dokládání a sdělování výslovných environmentálních tvrzení (směrnice o environmentálních tvrzeních). COM(2023) 166 final. Dále „návrh směrnice o environmentálních tvrzeních“.

⁸⁵ Bod 21 odůvodnění návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁸⁶ Nový akční plán pro oběhové hospodářství, s. 5.

⁸⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o posílení postavení spotřebitelů pro ekologickou transformaci prostřednictvím lepší ochrany před

Návrh směrnice o environmentálních tvrzeních přistupuje k vymezení samotného pojmu „environmentální tvrzení“ skrze odkaz na článek 2 písmeno o) směrnice o nekalých obchodních praktikách,⁸⁸ ovšem ve verzi revidované návrhem směrnice o posílení postavení spotřebitelů pro ekologickou transformaci. K vymezení přistupuje poměrně široce, když ho vymezuje jako „*jakékoli sdělení nebo znázornění, které není povinné podle práva Unie ani vnitrostátního práva, včetně textového, obrazového, grafického nebo symbolického znázornění v jakékoli formě, včetně štítků, obchodních značek, názvů společností nebo názvů produktů, v souvislosti s obchodním sdělením, které uvádí nebo naznačuje, že produkt nebo obchodník mají pozitivní nebo žádný dopad na životní prostředí nebo na životní prostředí působí méně škodlivě než jiné produkty nebo obchodníci, nebo že v průběhu času svůj dopad zlepšili*“.⁸⁹ Komise v důvodové zprávě opakovaně uvádí, že množství nejružnějších tvrzení a značení bez jasné míry kontroly a verifikace je pro zákazníky velmi matoucí,⁹⁰ a lze tak usuzovat, že cílem návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních je skutečně regulovat co největší množství těchto tvrzení. Směrnice by se podle návrhu neměla vztahovat na environmentální značení a výslovná environmentální tvrzení upravená a podložena taxativně vymezenými právními předpisy Evropské unie. Takovým příkladem může být ekoznačka EU upravená nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 či označování ekologických produktů podle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/848.

Podstatou navrhované regulace je požadavek, aby „*obchodníci provedli posouzení, které doloží výslovná environmentální tvrzení*“,⁹¹ přičemž členské státy mají zajistit, aby obchodníci takové posouzení provedli. Směrnice dále klade požadavky na rozsah takového posouzení.⁹² Další požadavky se týkají také dokládání tzv. srovnávacích výslovných environmentálních tvrzení.⁹³ Návrh směrnice o environmentálních tvrzeních dále požaduje, aby environmentální značky odpovídaly právnímu rámci danému směrnicí a stejně tak, aby systémy environmentálního značení splňovaly požadavky dané směrnicí.⁹⁴ Za cíl této směrnice tak lze považovat umožnění zesílení pozice environmentálního tvrzení jako nástroje k tvorbě spotřebitelské volby a ke zlepšení postavení na trhu těch subjektů fungujících environmentálně příznivým a šetrným způsobem, tím, že dojde k eliminaci nepravdivých, klamavých a obdobných environmentálních tvrzení.⁹⁵ V důsledku opatření vymezených ve směrnici by mělo dojít ke zvýšení vypovídací hodnoty těchto tvrzení a k jejich větší důvěryhodnosti. Právě to by mělo být hlavní výhodou ve vztahu ke spotřebitelům, kteří by si postupně mohli vybudovat větší

nekalými praktikami a lepších informací, COM(2022) 143 final. Dále „návrh směrnice o posílení postavení spotřebitelů pro ekologickou transformaci“.

⁸⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách).

⁸⁹ Článek 1 odst. 1 návrhu směrnice COM(2022) 143 final.

⁹⁰ Srov. důvodová zpráva k návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních, s. 2–4.

⁹¹ Článek 3 odst. 1 návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁹² Tamtéž.

⁹³ Článek 4 návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁹⁴ Články 7, 8 návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁹⁵ Srov. důvodová zpráva k návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních, s. 61.

důvěru v environmentální tvrzení a zohledňovat je při tvorbě své spotřebitelské volby. Environmentální tvrzení pak mohou lépe fungovat jako dobrovolné nástroje, které mají příznivý vliv na životní prostředí a ochranu klimatu.

V rámci změny směrnice o nekalých praktikách je v této souvislosti navrhováno rozšíření jejího článku 6 vymežujícího klamavá jednání. Mělo by dojít k rozšíření bodů, u kterých nesmí být spotřebitel uveden v omyl, o environmentální prvky a prvky související s oběhovým hospodářstvím, například o dopad na životní prostředí, trvanlivost či opravitelnost.⁹⁶ Seznam klamavých jednání by pak měl být rozšířen o „*uvedení environmentálního tvrzení, které se týká budoucího vlivu na životní prostředí bez jasných, objektivních a ověřitelných závazků a cílů a bez nezávislého systému monitorování*“⁹⁷ a dále o „*inzerování přínosů pro spotřebitele, které jsou na relevantním trhu považovány za běžnou praxi*“.⁹⁸ Návrh obsahuje také rozšíření výčtu obchodních praktik, jež jsou za každých okolností považovány za nekalé. Takovou praktikou by podle návrhu do budoucna mělo být například „*uvedení označení udržitelnosti, které se nezakládá na systému certifikace ani není zavedeno orgány veřejné správy*“,⁹⁹ „*uvedení obecného environmentálního tvrzení, u něž není obchodník schopen prokázat uznávaný vynikající environmentální profil relevantní pro dané tvrzení*“¹⁰⁰ či „*uvedení environmentálního tvrzení o celém produktu, pokud se ve skutečnosti týká pouze určitého aspektu produktu*“.¹⁰¹

4. ZÁVĚR

Na základě výše popsaného lze konstatovat, že vývoj evropské právní regulace související s výrobky je ovlivněn snahou o řešení klimatické změny právními prostředky a odráží cíle Evropské unie v oblasti ochrany klimatu. Nejprve se jednalo především o vztah mezi energetickou účinností výrobků, a tedy spotřebou energie, a ovlivněním klimatické změny. V současné právní úpravě, stejně jako v návrzích nových právních předpisů, zůstává co nejlepší energetická účinnost výrobků jedním z významných cílů, nicméně postupně se přidávají k závazné právní úpravě i další environmentální aspekty výrobku, související také s ochranou klimatu. Cíl stanovený v evropském rámci pro klima bude dosahován také prostřednictvím výrobové politiky a nově navrhované předpisy obsahují důraz na vazbu mezi výrobky a ovlivňováním klimatu i přímo ve svých textech, stejně jako celkovou provázanost těchto otázek s oběhovým hospodářstvím.

Nové nařízení o ekodesignu by mělo umožnit stanovit požadavky na větší množství výrobků (v zásadě veškeré s výjimkami) a upravit větší množství aspektů týkajících se energetické účinnosti, ale i dalších aspektů klíčových pro oběhové hospodářství, jako je

⁹⁶ Článek 1 odst. 2 písm. a) návrhu směrnice COM(2022)143 final.

⁹⁷ Článek 1 odst. 2 písm. b) návrhu směrnice COM(2022) 143 final.

⁹⁸ Tamtéž.

⁹⁹ Příloha návrhu směrnice COM(2022) 143 final, která má měnit přílohu I směrnice 2005/29/ES odst. 1.

¹⁰⁰ Příloha návrhu směrnice COM(2022) 143 final, která má měnit přílohu I směrnice 2005/29/ES odst. 2.

¹⁰¹ Tamtéž.

trvanlivost, spolehlivost, opětovná využitelnost, modernizovatelnost apod. Návrh nařízení o ekodesignu obsahuje také výslovně požadavek vztahující se k uhlíkové stopě výrobku. I v souvislosti s ochranou klimatu může mít značný význam spotřebitelská volba, kdy spotřebitelé dají přednost environmentálně šetrnějším produktům. V navrhované nové právní regulaci ekodesignu je silně zdůrazňován význam informování, protože relevantní informace umožňují snazší ověření vlastností produktu, přispívají k tvorbě spotřebitelské volby a také k obecně šetrnějšímu nakládání s výrobky z pohledu životního prostředí. Již zavedené jsou štítky týkající se energetické účinnosti výrobků, návrh nařízení o ekodesignu samostatně výslovně upravuje požadavky na informace a plánuje zavedení digitálního pasu výrobku. V souvislosti s utvářením spotřebitelské volby má značný význam navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních, která má zajistit ověřitelnost těchto tvrzení a zabránit klamavým tvrzením. Vzhledem k tomu, že nařízení o ekodesignu i směrnice o environmentálních tvrzeních jsou zatím pouze ve stadiu návrhu, bude velmi zajímavé sledovat jejich další vývoj. Lze však konstatovat, že výrobová právní regulace se v důsledku úsilí o dosažení cílů Evropské unie v oblasti ochrany klimatu proměňuje směrem k úpravě většího okruhu výrobků a většího množství aspektů, a tento vývoj zřejmě bude nadále pokračovat.

JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
fabsikot@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-0421-2436

PRÁVNÁ REGULÁCIA KRAJINOTVORBY NA SLOVENSKU AKO PROSTRIEDOK OCHRANY KLÍMY¹

ĽUDOVÍT MÁČAJ

Abstract: **Legal Regulation of Landscaping in Slovakia as a Means of Climate Protection**

The article focuses on the implementation of landscaping as a purposeful activity of humans with the aim of creating and cultivating the environment around them. Landscaping is not only made up of activities with an impact on the immediate surroundings of a human, but also has a deeper social meaning – it affects the environment as a whole. However, it also has a significant impact on climate protection. Actions taken with the intention of protecting and improving the landscape that immediately borders the built-up area of municipalities in which humans reside can have a wider impact indirectly, but even directly, influence the climate. Although landscaping represents a separate and distinct professional activity, in the case of the Slovak Republic it is not a separate decision-making process in the field of public administration. However, its elements are present in other decision-making processes, such as land development or spatial planning. The ever-increasing voices after its codification point to the importance of this activity and the need to give it a clear legal framework, with the definition of the public interest and the goals that should be achieved during this activity. We believe that climate protection could and clearly should be among these objectives, as the measures taken in landscape design can have a direct effect on it.

The article therefore focuses on the issue of landscaping and its legal definition, and also deals with whether landscaping represents an important means of climate protection. Furthermore, the article points out the individual possibilities of landscape design measures within the decision-making processes of public administration in the Slovak Republic. In the end, he brings some considerations *de lege ferenda*.

Keywords: landscaping; protection of climate; land consolidation; adaptation measures

Kľúčové slová: krajinotvorba; ochrana klímy; pozemkové úprav; adaptačné opatrenia

DOI: 10.14712/23366478.2024.6

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu č. APVV-19-0494 s názvom „Efektívne pozemkové úpravy“ udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (APVV).

ÚVOD

Človek svojou činnosťou odnepamäti ovplyvňuje svoje bezprostredné okolie. Nejde pritom len o aktivity v rámci zastavaného územia obce, kde sa sústreďuje väčšina aktivít, ale aj o územie mimo neho. Zasahuje aj do prírodného prostredia, ktoré nie je obývané, a stáva sa jeho aktívnym, alebo pasívnym tvorcom.

Ľudské činnosti sústredené v rámci tohto zastavaného územia sú regulované príslušnými normatívnymi aktmi, na prvom mieste jednotlivými druhmi územnoplánovacej dokumentácie. Hoci je uvedená územnoplánovacia činnosť aj súčasťou práva životného prostredia,² je nepochybné, že ide o činnosť, ktorá zosúladzuje viaceré aspekty a potreby pre „*priestorové usporiadanie územia, funkčné využívanie územia a zabezpečuje sa udržateľný územný rozvoj za podmienok dodržania ochrany životného prostredia, ochrany prírody a krajiny, ochrany historického a kultúrneho dedičstva a ochrany verejného zdravia, obrany štátu, bezpečnosti štátu, hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja, sociálnej súdržnosti a územnej súdržnosti*“.³

Zásahy človeka však svojim významom neraz presahujú územný rozsah obce, alebo iného ľudského sídla a vplývajú aj na prírodné prostredie. Človek ho teda svojou činnosťou ovplyvňuje, a práve z tohto dôvodu by ľudské zásahy do prírody a krajiny mali byť čo najviac regulované, keďže ochrana prírody a krajiny predstavuje predmet verejného záujmu.

V poslednej dobe však naberá na význame aj skutočnosť, že aktívne opatrenia na úseku krajinytvorby môžu výrazným spôsobom prispievať k boju proti klimatickej zmene. Potreba cieľavedomej krajinytvorby a krajinného plánovania sa preto stáva čoraz dôležitejšou.

Hoci krajinné plánovanie a krajinytvorba predstavujú samostatné vedecké a pedagogické disciplíny v technických študijných odboroch, z hľadiska právnej úpravy chýba na území Slovenskej republiky jednotiaci predpis, ktorý by tieto postupy spoločne upravoval. Aspekty krajinného plánovania tak máme prítomné v postupoch územného plánovania, a z iného hľadiska obsahuje viaceré aspekty krajinytvorby aj konanie o pozemkových úpravách.

Inak to nie je ani v prípade ochrane klímy. Slovenská republika je síce signatárom viacerých medzinárodných dohovorov na tomto úseku,⁴ vnútroštátna legislatíva je stále len parciálna (týkajúca sa napríklad ochrany ovzdušia), avšak úprava konkrétnych opatrení aj na úsekoch územného rozvoja a ochrany prírody a krajiny nemá ešte dostatočné právne vyjadrenie.

Cieľom tohto článku je preto jednak poukázať na súvislosti medzi krajinytvorbou, krajinným plánovaním a ochranou klímy, ale aj na vzťah medzi krajinným plánovaním, jednotlivými úkonmi potrebnými pre jeho dosiahnutie, a potrebnou legislatívou.

² ŠKROBÁK, J. Rozhodovacie procesy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a vyvlastňovania. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné: osobitná časť*. 2. aktual. vyd. Šamorín: Heuréka, 2018, s. 69.

³ § 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

⁴ Napríklad Rámcový dohovor OSN o zmene klímy zo dňa 9. mája 1992, ratifikovaný Uznesením Národnej rady SR č. 555 z 18. augusta 1994, s účelom jej vykonania zároveň aj Kjótsky protokol či Parížska dohoda o zmene klímy.

V článku pracujeme s hypotézou, že právna regulácia krajiny a krajinného plánovania prispieva k boju proti zmene klímy, a jej prijatie môže viesť ku konkrétnym výsledkom.

1. KRAJINOTVORBA

Pojem **krajina** má v súčasnosti v právnom poriadku Slovenskej republiky svoje legálne vymedzenie. Táto definícia je prítomná síce v zrušenom, ale dosiaľ (február 2024) účinnom zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „**stavebný zákon**“), podľa ktorého ide o „*komplexný systém priestoru, polohy, georeliéfu a ostatných navzájom funkčne prepojených hmotných prirodzených a človekom pretvorených aj vytvorených prvkov, najmä geologického podkladu a pôdotvorného substrátu, vodstva, pôdy, rastlinstva a živočíšstva, umelých objektov a prvkov využitia územia, ako aj ich väzieb vyplývajúcich zo sociálno-ekonomických javov v krajine*“.⁵ Je zaujímavé, že nové právne predpisy na úseku územného plánovania a výstavby takúto definíciu nepoznajú⁶ – keďže sa očakávalo prijatie samostatného predpisu o krajinnom plánovaní.

V tejto súvislosti je vhodné poukázať aj na významný dokument na úseku medzinárodného práva, a to Dohovor o krajine Rady Európy (pôvodný názov „Európsky dohovor o krajine“, ďalej len „**Dohovor o krajine**“), ktorý je jedným z dohovorov Rady Európy a prináša viacero ustanovení smerovaných na celkové posilnenie významu krajiny, jej ochrany, manažmentu, plánovania a starostlivosti v celom rozhodovacom procese a v medzinárodnej spolupráci členských štátov tejto medzinárodnej organizácie. Bol prijatý vo Florencii 20. októbra 2000, pričom nadobudol účinnosť 1. marca 2004. Vláda Slovenskej republiky uznesením č. 201 zo 16. marca 2005 vyslovila súhlas s jeho podpisom a následne bol podpísaný 30. mája 2005. Národná rada Slovenskej republiky 23. júna 2005 na 44. schôdzi vyslovila s Dohovorom súhlas, ratifikácia prebehla 9. augusta 2005 a pre Slovensko (ktoré nebolo signatárom Dohovoru) nadobudol platnosť 1. decembra 2005 (oznámenie MZV SR č. 515/2005 Z. z., čiastka 210). Od 1. júla 2021 došlo k zmene jeho pôvodného názvu na Dohovor o krajine Rady Európy. 1. augusta 2016 bol totiž v Štrasburgu prijatý Protokol, ktorým sa mení a dopĺňa Európsky dohovor o krajine. Protokol ako celok nadobudol platnosť 1. júla 2021 a v tento deň nadobudol platnosť aj pre Slovenskú republiku.⁷

V zmysle jeho definície predstavuje „*krajina časť územia, tak ako ju vnímajú ľudia, ktorej charakter je výsledkom činnosti a vzájomného pôsobenia prírodných a/alebo ľudských faktorov*“.⁸ Môžeme vo výsledku povedať, že definícia v Dohovore o krajine je všeobecnejšia, nie je naviazaná na vymenovanie prvkov, „*prírodných a človekom*

⁵ § 139a ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb.

⁶ Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov a zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe v znení neskorších predpisov.

⁷ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 239/2022 Z. z.

⁸ Čl. 1 písm. a) Dohovoru o krajine.

pretvorených aj vytvorených“, na základe ktorých je vytvarovaná. Základná myšlienka je však v tomto prípade zachovaná – krajina predstavuje územie, ktoré vzniklo na základe pôsobenia prírodných, ale aj ľudských činností, teda akýsi priestor na „pomedzí“ medzi zastavaným územím a voľnou prírodou.

Pojem krajina je rovnako vymedzený aj v Protokole o ochrane a udržateľnom využití biologickej a krajinnej rozmanitosti k Rámcovému dohovoru o ochrane a trvalo udržateľnom rozvoji Karpát, ktorý bol Slovenskou republikou podpísaný 18. júna 2009 a ratifikovaný 30. marca 2011.⁹ Podľa uvedeného protokolu ide o „*územie, tak ako ho vnímajú ľudia, ktorého charakter je výsledkom činností a vzájomného pôsobenia prírodných a/alebo ľudských faktorov*“.¹⁰

Aj z vyššie uvedenej definície môžeme preto prísť k záveru, že pod pojmom krajina sa rozumie aj prírodný priestor, ktorý môže byť vytvorený alebo ovplyvnený ľudskou činnosťou. Odborná verejnosť však krajinu definuje aj ako „*materiálnu prírodnú entitu, ktorú človek v rôznom stupni využíva, pretvára a organizuje*“. Práve človek dodáva určitému územiu charakter kultúrnej krajiny.¹¹ A v tomto zmysle môžeme chápať aj pojem krajinotvorba – ako cieľavedomá činnosť človeka, mienená s cieľom vytvárania krajiny.

Pojem krajinotvorba (niekedy označované aj ako „krajinárstvo“) môžeme pritom chápať v dvoch významoch. V užšom slova zmysle ide o vegetačné úpravy, výsadbu a rekonštrukciu vegetačných formácií. Naopak, v širšom slova zmysle ho môžeme chápať ako krajinné plánovanie, čo je význam, ktorý používame aj na účely tohto článku.¹²

Hoci krajinnému plánovaniu chýba legálne vymedzenie v súčasnom právnom poriadku Slovenskej republiky, definíciu opätovne nachádzame v Dohovore o krajine – ide o „*cieľavedomé činnosti smerujúce k zvyšovaniu kvality, k obnove alebo k tvorbe krajiny*“.¹³ Môžeme ho tiež vymedziť teoreticky. V takomto význame ho potom môžeme chápať ako plánovaciu činnosť, pri ktorej sa hodnotí jednak krajina samotná (a jej význam pri ochrane životného prostredia), a na druhej strane dopady ľudských činností a všetkých aktivít na ňu. To smeruje k optimalizácii využívania krajiny prostredníctvom týchto činností: „*zosúladenie existujúcich a navrhovaných činností s podmienkami krajiny, udržateľný rozvoj a ekologickú stabilitu krajiny, šetrné využívanie prírodných zdrojov a zachovanie kultúrneho a prírodného dedičstva vrátane estetických kvalít krajiny*“.¹⁴

V súčasnosti krajinné plánovanie nepredstavuje samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe, aj keď nedávno došlo k snahe o jeho legislatívnu úpravu vypracovaním

⁹ Status of ratification. In: *Carpathian Convention* [online]. [cit. 2023-12-09]. Dostupné na: <http://www.carpathianconvention.org/convention/status-of-ratification/#1>.

¹⁰ Čl. 3 písm. k) Protokolu o ochrane a udržateľnom využití biologickej a krajinnej rozmanitosti.

¹¹ OŤAHEĽ, J. – HRNČIAROVÁ, T. – KOZOVÁ, M. Typológia krajiny Slovenska: regionalizácia jej prírodno-kultúrneho charakteru. *Životné prostredie*. 2008, roč. 42, č. 2, s. 71.

¹² SALAŠOVÁ, A. *Možnosti využitia geobiocenologickej typizácie krajiny v krajinárskej tvorbe* [online]. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <http://user.mendelu.cz/xfriedl/Pro%20fajnsmekry/01%20-%20Vyznam%20fytocenie/Salasova%20-%20Moznosti%20vyuzitia%20geobiocenologickej%20typizacie%20krajiny%20v%20krajinarskej%20tvorbe.pdf>.

¹³ Čl. 1 písm. f) Dohovoru o krajine.

¹⁴ DOBRUCKÁ, A. – JAKUŠOVÁ, M. Krajinné plánovanie a územné plánovanie – spojenci či rivali? *Urbanita* [online]. 2011, č. 4 [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <https://www.uzemneplany.sk/clanok/krajinne-planovanie-a-uzemne-planovanie-spojenci-ci-rivali>.

návrhu zákona o krajinnom plánovaní, ktorý však nebol v Národnej rade Slovenskej republiky schválený. Je zaujímavé, že tento pripravovaný právny predpis poukazoval tiež na súvislosť medzi krajinným plánovaním a bojom proti klimatickej zmene. „*Prostredníctvom krajinného plánovania sa stanovia adaptačné opatrenia na zmiernenie dôsledkov zmeny klímy, opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia, opatrenia na zvyšovanie retenčnej schopnosti krajiny zadržiavania vody, na ochranu pred povodňami a na ochranu vodných pomerov podľa osobitných predpisov*) a opatrenia na zlepšenie stavu biodiverzity.“¹⁵

Návrh zákona o krajinnom plánovaní, a to viac-menej v identickom znení, bol v legislatívnom procese v poslednej dobe opakované, a to v roku 2022, ako aj 2023, v obidvoch prípadoch ako vládny návrh.¹⁶ V prvom prípade bol dokonca predmetom rokovania 1. čítania v Národnej rade Slovenskej republiky, kde bolo rozhodnuté, že sa nebude pokračovať v rokovaní o tomto návrhu. Dôvody, prečo sa tak stalo, nie sú verejne známe, ale môžeme ich predpokladať aspoň nepriamo podľa vyjadrení subjektov, ktoré s ním nesúhlasili. Podľa oficiálnych vyjadrení Združenia miest a obcí Slovenska bol „*tento návrh zákona v priamom rozpore s cieľmi plánu obnovy zjednodušať a zrýchľovať proces územného a stavebného konania. Vytvorenie nadradeného systému krajinných plánov, ktoré budú dávať limity územným plánom aj v urbanizovaných územiach*“ by celkovo predstavoval veľké náklady pre verejnú správu.¹⁷ Vzhľadom na vyššie uvedené medzinárodné záväzky, a to najmä vyplývajúce z Dohovoru o krajine, však ide jednoznačne o zlú správu. Preto sme toho názoru, že bude povinnosťou zákonodarcu aj v budúcnosti pripraviť návrh zákona o krajinnom plánovaní a v možnostiach vyvažovania jednotlivých záujmov z neho odstrániť problematické prvky. Na prijatie zákona o krajinnom plánovaní je naviazaná aj nová legislatíva na úseku územného plánovania prítomná v zákone č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov, ktorá pre úspešné vypracovanie územnoplánovacej dokumentácie počítala s krajinným plánom, ako výsledkom procesu krajinného plánovania podľa zákona o krajinnom plánovaní. Momentálne je preto táto situácia nedoriešená.

Napriek tomu, že inštitút krajinného plánovania sa nestal súčasťou slovenského právneho poriadku, môžeme o jeho existencii hovoriť aspoň nepriamo.

Slovenskej republike, ako zmluvnej strane Dohovoru o krajine, totiž vyplývajú viaceré medzinárodnoprávne záväzky zabezpečiť povinnosti na úseku krajinného plánovania – každá zmluvná strana je totiž zaviazaná „*zaviesť a realizovať krajinné koncepcie zamerané na ochranu, manažment a plánovanie krajiny prostredníctvom prijatia špecifických opatrení*“.¹⁸ Ide o tieto špecifické opatrenia: zvyšovanie povedomia, výchova a vzdelávanie, identifikácia a hodnotenie, cieľová kvalita krajiny a realizácia. Posledná

¹⁵ LP/2023/519 Zákon o krajinnom plánovaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: *Slov-Lex: právny a informačný portál* [online]. [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-519>.

¹⁶ LP/2022/126 Zákon o krajinnom plánovaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov a LP/2023/519 Zákon o krajinnom plánovaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁷ ZMOS žiada stiahnuť zákon o krajinnom plánovaní z legislatívneho procesu. In: *Enviroportál* [online]. 11. 9. 2023 [cit. 2023-12-09]. Dostupné na: <https://www.enviroportal.sk/clanok/zmos-ziada-stiahnut-zakon-o-krajinnom-planovani-z-legislativneho-procesu>.

¹⁸ Čl. 5 písm. b) Dohovoru o krajine.

zmienená realizácia predstavuje záväzok „zaviest' nástroje zamerané na ochranu, manažment a/alebo plánovanie krajiny na realizáciu krajinných koncepcií“.¹⁹

Táto realizácia je najviac prítomná v slovenskom právnom poriadku pri jednotlivých rozhodovacích procesoch, ktoré regulujú využívanie a zásahy do krajiny v zmysle vyššie uvedených definícií.

Na prvom mieste tu musíme pripomenúť zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon o ochrane prírody a krajiny**“). Ten napriek svojmu názvu upravuje najmä práva a povinnosti súvisiace s ochranou prírody, avšak otázky krajiny tvorby sú v ňom upravené len rámcovým spôsobom, alebo nepriamo. Napriek tomu v rámci definíčných pojmov pod ochranou prírody a krajiny rozumie „starostlivosť štátu, právnických osôb a fyzických osôb o voľne rastúce rastliny, voľne žijúce živočíchy a ich spoločenstvá, prírodné biotopy, ekosystémy, nerasty, skameneliny, geologické a geomorfologické útvary, ako aj **starostlivosť o charakteristický vzhľad a využívanie krajiny**. Ochrana prírody a krajiny sa realizuje najmä obmedzovaním a usmerňovaním zásahov do prírody a krajiny vrátane ochrany prírodných procesov, podporou a spolupracou s vlastníkami, správcami a užívateľmi pozemkov, ako aj spolupracou s orgánmi štátnej správy, obcami, samosprávnymi krajmi, štátnymi odbornými organizáciami, vedeckými inštitúciami a mimovládnyimi organizáciami, ktorých predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny. Ochrana prírody a krajiny sa podľa tohto zákona realizuje vo verejnom záujme.“²⁰ Starostlivosť o krajinu je však v tomto prípade väčším výsledkom, ktorý je dosahovaný pri dodržiavaní podmienok najmä druchovej a územnej ochrany prírody a krajiny, nejde však o krajiny tvorbu vo vyššie uvedenom slova zmysle.

Avšak možnosti zosúladenia záujmov človeka pri funkčnom využití územia s ostatnými cieľmi, ktoré sú predmetom verejného záujmu, ako je napríklad ochrana životného prostredia, najmä prírody a krajiny, no rovnako ochrana klímy, sa najviac prejavujú pri dvoch rozhodovacích procesoch – obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie a príprave projektu pozemkových úprav.

V prípade územného plánovania, najmä s ohľadom na obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie, z teoretického hľadiska môžeme pod krajinným plánovaním rozumieť tú časť procesov, ktoré vecne upravujú dopady ľudskej činnosti na krajinu. Môžeme povedať, že ide o prípady, v ktorých má v rámci posudzovania a koordinácie činností na predmetnom území krajiny tvorba prednosť pred inou urbanistikou. Krajinné plánovanie je zároveň inštitút, ktorý je uplatniteľný najmä v prípadoch, kedy plánovaná výstavba v obci predstavuje priamy zásah do ochrany prírody, najmä s ohľadom na územnú ochranu.

Na druhej strane, v prípade pozemkových úprav ide najmä o etapu prípravy projektu, kedy sa rozhoduje o umiestnení verejných a spoločných zariadení a opatrení, ktoré sa budujú v spoločnom alebo verejnom záujme, teda nielen vlastníkov pozemkov, ale aj účastníkov konania o pozemkových úpravách. Pozemkové úpravy by mali mať nielen aspekt usporiadania pozemkového vlastníctva, ale ich obsahom je aj vykonať toto

¹⁹ Tamtiež, čl. 6.

²⁰ § 2 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z.

usporiadanie vlastníctva „v súlade s požiadavkami a podmienkami ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability, funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a podpory rozvoja vidieka“.²¹ Práve zmienené verejné a spoločné zariadenia a opatrenia môžu mať význam z hľadiska krajinného plánovania, a „práve tento environmentálny rozmer budovania spoločných zariadení a opatrení v súčasnosti vytvára tlak na uskutočňovanie politik, ktoré sa dajú podporiť ambíciou zmiernovať následky zmeny klímy“.²²

2. KRAJINOTVORBA A OPATRENIA PROTI KLIMATICKEJ ZMENE

Klimatická zmena patrí medzi najväčšie výzvy súčasnej spoločnosti, s ktorou je potrebné sa čo najefektívnejšie vyrovnávať. Veda pripúšťa dva možné pohľady, ako je možné proti tejto hrozbe vystupovať. Na prvom mieste je to **mitigácia**. Ide o dlhodobé úsilie zamerané na zníženie potenciálnych dôsledkov výskytu alebo dopadu nebezpečenstva hľadaním a presadzovaním spôsobov na zníženie emisií skleníkových plynov, alebo predchádzanie dopadu nebezpečnej udalosti alebo nebezpečenstva hľadaním a presadzovaním spôsobov na zníženie emisií skleníkových plynov, ako zmiernenie škodlivých následkov tohto fenoménu.²³ Na druhom mieste je to **adaptácia** ako prispôbenie sa zmeneným podnebným podmienkam spôsobeným dôsledku klimatickej zmeny. Adaptácia môže znamenať aj úpravy správania a ekonomickej štruktúry, ktoré znížia zraniteľnosť spoločnosti voči vplyvom zmeny klímy.²⁴

Zatiaľ čo mitigačné opatrenia majú význam najmä v dlhodobom merítke a ich efekt je globálny, adaptačné opatrenia sú zase najefektívnejšie práve v lokálnom význame a ich prínos môžeme hodnotiť už pomerne rýchlo.²⁵

V prípade krajiny tvorby a krajinného plánovania ide jednoznačne o opatrenia s priamym vplyvom na životné prostredie, ako prirodzené podmienky organizmov vrátane človeka. Ich dopad je teda prioritne lokálny s možnosťou priamo alebo nepriamo ovplyvňovať prírodné procesy na danom území s vplyvom na bezprostredné biotopy. Preto na tomto úseku môžeme sledovať prioritne ochranu životného prostredia na danom území.

²¹ § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Z. z.

²² PAVLOVIČ, M. Budovanie spoločných zariadení a opatrení na rozdrobených pozemkoch. In: HANÁK, J. (ed.). *Zemědělské právo v době klimatické krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 122.

²³ MICHALOVIČ, M. Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European union, states or self-government? In: KORONCZIOVÁ, A. – HLINKA, T. (eds.). *Milníky práva v stredo európskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 282.

²⁴ PHILANDER, S. G. *Encyclopedia of global warming and climate change. Second edition*. Thousand Oaks: SAGE, 2013, s. 4.

²⁵ MICHALOVIČ, M. Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European union, states or self-government? In: KORONCZIOVÁ, A. – HLINKA, T. (eds.). *Milníky práva v stredo európskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 282.

Keď dávame do súvisu krajinotvorbu a boj proti klimatickej zmene, nemôžeme ju považovať za prostriedok mitigácie, lebo jej dosah je územne limitovaný. Ak ide o krajinné úpravy uskutočnené v rámci územného plánovania alebo v rámci budovania spoločných zariadení a opatrení v priebehu pozemkových úprav, treba mať na pamäti, že ich vplyv bude zväčša limitovaný územím danej obce. To však samozrejme neznižuje ich význam a dôležitosť, keďže, ak by k obdobným opatreniam pristúpilo viacero obcí, resp. iných sídel, ich význam by aj z globálneho hľadiska nebol zanedbateľný. „*Správne orientované adaptačné aktivity prispievajú k dosiahnutiu celkového cieľa adaptácie, keďže výsledky mnohých výskumov a analýz predpokladajú, že ľudská činnosť bude naďalej prispievať ku globálnemu otepľovaniu aj počas najbližších rokov.*“²⁶

Na druhej strane, ako sme uviedli vyššie v texte, opatrenia proti zmene klímy môžu mať rôzny charakter. Samotnú zmenu klímy môžu zmierniť alebo spomaliť len mitigačné opatrenia vykonávané na globálnej úrovni a v dlhodobom časovom horizonte. Rovnako ako zmiernenie priebehu klimatickej zmeny je však potrebné sa zmene podnebia na danom území prispôbiť. S touto skutočnosťou zápasia všetky obce a mestá na svete, rovnako teda aj na Slovensku. „*Krajina v súčasnosti čelí veľkým výkyvom počasia. Za najproblematickejšie je možné označiť časté a veľmi teplé obdobia sucha a zároveň vodný manažment v krajine. Na jednej strane je problémom odvádzanie veľkého množstva vody z privalových dažďov, ale taktiež aj jej udržanie v krajine počas teplých období, zamedzenie erózií pôdy či udržanie biodiverzity.*“²⁷

Práve aktívne zasahovanie do krajiny prostredníctvom krajinného plánovania môže pomôcť ľudskej spoločnosť na danú situáciu lepšie pripraviť. Preto je dôležité, aby aj štát na tomto úseku vykonával všetky potrebné opatrenia, ktoré môžu dopady zmeny klímy značne redukovať. Pozemkové úpravy týmto spôsobom nadobúdajú čoraz výraznejší rozmer ochrany verejného záujmu, a to najmä prostredníctvom budovania spomínaných verejných, a najmä spoločných zariadení a opatrení.

Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy uvádza ako hlavný cieľ „*prostredníctvom implementácie prierezových a špecifických adaptačných opatrení a úloh zvýšiť pripravenosť Slovenska na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy*“.²⁸ Medzi špecifickými cieľmi má svoje osobité miesto podpora prírodného prostredia a biodiverzity. Práve tieto ciele je možné uskutočňovať prostriedkami krajinného plánovania. Ako efektívne kroky naplnenia tohto cieľa môžeme podľa tohto plánu rozoznávať:

- „*zvýšiť zadržiavanie vody v krajine pre prírodu a biodiverzitu,*
- *podporiť vytváranie pestrých a odolných krajinných štruktúr adaptovaných na zmenené klimatické podmienky,*
- *zvýšiť adaptačnú schopnosť poľnohospodárskej a lesnej krajiny prostredníctvom podpory biodiverzity a ekosystémov,*

²⁶ ČERŇANOVÁ, L. Medzinárodný právny rámec adaptácie na nepriaznivé následky zmeny klímy. In: SZAKÁCS, A. – HLINKA, T. (eds.). *Vplyv klimatickej zmeny na právny poriadok: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 29.

²⁷ PAVLOVIČ, c. d., s. 123.

²⁸ *Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy* [online]. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, August 2021 [cit. 2023-09-30]. Dostupné na: <https://www.minzp.sk/files/odbor-politiky-zmeny-klimy/akcny-plan-implementaciu-nas.pdf>.

- *chrániť a revitalizovať ekosystémy a podporovať prírodný vývoj biotopov s využitím nástrojov územného plánovania a pozemkových úprav,*
- *z dôvodu energetickej bezpečnosti a v kontexte medzinárodných záväzkov SR (Integrovaný energetický a klimatický plán) v nevyhnutnom rozsahu rešpektovať ekosystémové služby vrátane napr. využitia vodnej energie pri súčasnom zabezpečení požiadaviek na ekologickú stabilitu krajiny, ochranu prírody a biodiverzity“.²⁹*

Pre dosiahnutie uvedených cieľov je potrebné vykonať niektoré praktické kroky práve v rámci obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, a to pri príprave jednotlivých územných plánov (a neskôr aj ich praktickej realizácii), a rovnako v rámci prípravy projektu pozemkových úprav a následného budovania spoločných zariadení a opatrení.

3. KRAJINOTVORBA V RÁMCI ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Z procesného hľadiska predstavuje územné plánovanie rozhodovací proces, ktorý je vecne najväčšmi prepojený s možnosťou budovania krajinných prvkov, resp. krajinným plánovaním ako takým. Územným plánovaním sa rozumie v zmysle zákona súbor „*činností, ktorými sa určuje a reguluje priestorové usporiadanie územia, funkčné využívanie územia a zabezpečuje sa udržateľný územný rozvoj za podmienok dodržania ochrany životného prostredia, ochrany prírody a krajiny, ochrany historického a kultúrneho dedičstva a ochrany verejného zdravia, obrany štátu, bezpečnosti štátu, hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja, sociálnej súdržnosti a územnej súdržnosti*“.³⁰ Z uvedeného je zrejmé, že v prípade územného plánovania sa navzájom posudzujú činnosti ovplyvňujúce viaceré záujmy ovplyvňujúce vonkajšie prostredie, ktoré môžeme nazvať aj záujmami verejnými. Keďže tieto záujmy (napríklad potrebná výstavba na jednej strane a na druhej strane ochrana životného prostredia a ochrana klímy) sa v niektorých prípadoch dostávajú do vzájomných konfliktov, je úlohou jednotlivých orgánov územného plánovania, aby ich navzájom skoordinovali. Je to však úloha náročná, ba priam sisyfovská, pretože orgány územného plánovania – najmä obce a samosprávne kraje ako subjekty samosprávy, musia v prvom rade sledovať záujmy a potreby väčšiny svojich obyvateľov, ktoré sú neraz v hlbokom rozpore s „abstraktnejšími“ záujmami verejnosti na ochrane životného prostredia alebo ochrane klímy.

Aj keď krajinné plánovanie v súčasnosti nepredstavuje samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe, môžeme o jeho existencii hovoriť aspoň nepriamo – vzhľadom na skutočnosť, že viaceré krajinárske aktivity sú súčasťou postupov pri obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie. Ako sme uviedli aj vyššie, pod krajinným plánovaním na úseku územného plánovania teda môžeme rozumieť tú časť procesov v rámci územného plánovania, ktoré vecne upravujú dopady ľudskej činnosti na krajinu, teda kde má krajinotvorba prednosť pred urbanistikou.

Krajinotvorba sa týka prípravy jednotlivých druhov obstarávanej územnoplánovacej dokumentácie, aj keď je pravdou, že pri niektorých druhoch územnoplánovacej

²⁹ Tamtiež.

³⁰ § 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

dokumentácie ide o konkrétnejšiu úpravu jednotlivých opatrení, inokedy ide o všeobecnejšie formulácie. Jednotlivé druhy územnoplánovacej dokumentácie (Konceptcia územného rozvoja Slovenska, územný plán regiónu, *územný plán mikroregiónu*, územný plán obce a územný plán zóny) vymedzujú na prvom mieste urbanistickú koncepciu a krajinnú koncepciu vymedzeného územia. Zjednodušene teda môžeme povedať, že urbanistika a krajnotvorba predstavujú dva základné ciele územného plánovania pri príprave jednotlivých druhov územnoplánovacích dokumentácií.

V prípade **Konceptcie územného rozvoja Slovenska**, ktorá zahŕňa územie celého štátu, je jej povinnou náležitosťou určenie krajinej štruktúry, ako aj vymedzenie oblastí alebo koridorov pre umiestnenie zelenej infraštruktúry vo verejnom záujme.³¹ Rovnaké náležitosti stanovil zákonodarca aj pre prípravu **územného plánu regiónu**, ktorý sa z hľadiska územnej pôsobnosti vzťahuje na územie samosprávneho kraja.³²

V prípade najvýznamnejšieho druhu územnoplánovacej dokumentácie, konkrétne **územného plánu obce**, už zákonodarca stanovuje konkrétne, aké náležitosti majú upravovať krajinnú ekológiu daného územia. Patrí sem aj urbanistická koncepcia rozvoja územia, ktorej cieľom je zohľadňovať aj významné urbanistické, architektonické a krajinné prvky a charakteristiky. Rovnako určuje aj ochranu a tvorbu krajiny, ochranu vôd, ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesných pozemkov, ochranu a využívanie prírodných zdrojov.³³

V prípade **územného plánu zóny**, ktorý sa ale z hľadiska územnej pôsobnosti venuje len určitej ucelenej priestorovej a funkčnej časti územia obce, zákonodarca tiež stanovuje určité pravidlá pre krajinné plánovanie. Tento druh územnoplánovacej dokumentácie teda má regulovať zelenú infraštruktúru, ochranu prírody a ochranu a tvorbu krajiny na vybranom území.³⁴ Z hľadiska praktického uplatnenia je však pravda, že krajinnárske prvky v rámci územného plánu zóny nie sú často aplikované, keďže táto územnoplánovacia dokumentácia sa zväčša týka zastavaného územia obce a regulácie urbanistiky v ňom. Nie je to však z tohto hľadiska vylúčené.

V konkrétnostiach je krajinné plánovanie pre jednotlivé druhy územnoplánovacej dokumentácie spracované v dokumentoch nazývaných územnoplánovacie podklady, konkrétne územnotechnické podklady a územné štúdie. Medzi záväzné územnoplánovacie podklady patrí aj krajinný plán či dokumentácia ochrany prírody a krajiny.³⁵

Krajinný plán je druhom dokumentácie, ktorá mala mať zákonné vymedzenie v zákone o krajinnom plánovaní, ktorý však nebol nakoniec v legislatívnom procese schválený. Malo ísť o druh dokumentácie, ktorá by však bola základom pre územné plánovanie, a tak vytvárala určitú vecnú spojitosť a previazanosť medzi územným plánovaním a krajinným plánovaním ako samostatnými rozhodovacími procesmi. Jeho vypracovanie a používanie v rámci územného plánovania je samozrejme aj napriek tomu možné a očakávateľné vzhľadom na potrebu dosiahnutia cieľov územného plánovania.

³¹ § 19 ods. 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

³² § 20 ods. 2 zákona č. 200/2022 Z. z.

³³ § 22 ods. 3 zákona č. 200/2022 Z. z.

³⁴ § 23 ods. 3 zákona č. 200/2022 Z. z.

³⁵ § 16 ods. 5 zákona č. 200/2022 Z. z.

Na druhej strane, dokumentácia ochrany prírody a krajiny sa vypracúva podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon o ochrane prírody a krajiny. Ide o tieto dokumenty: koncepcia ochrany prírody, biodiverzity a krajiny, dokumenty starostlivosti o osobitne chránené časti prírody a krajiny, dokumenty územného systému ekologickej stability, dokumenty osobitne chránených častí prírody a krajiny, dokumenty starostlivosti o drevinu, a dokumenty starostlivosti o lesy.³⁶

Všetky tieto dokumenty preto musia byť brané do úvahy pri príprave každého z druhov územnoplánovacej dokumentácie.

Záverom k téme významu krajiny tvorby pri realizácii adaptačných opatrení môžeme uviesť, že územné plánovanie predstavuje jedinečnú príležitosť pre ich aktívnu výstavbu. Práve v rámci procesov územného plánovania sa rozhoduje, v akej miere pokračovať v budúcnosti výstavba v tom-ktorom územnom celku, akým spôsobom zasiahne do prírodného prostredia, a aké opatrenia majú mať v ňom prioritu. Výhodou je, že pri územnom plánovaní sa nemusia realizovať v krátkej dobe, ale ide o perspektívu ďalšieho rozvoja krajiny, tak, ako sme si ju vymedzili v úvode článku, aj do blízkej budúcnosti.

4. KRAJINOTVORBA V RÁMCI POZEMKOVÝCH ÚPRAV

Ako sme uviedli aj vyššie, prvky krajinného plánovania môžeme badať rovnako aj v rámci konania o pozemkových úpravách. Základným obsahom pozemkových úprav je síce racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva, no aj pri tejto skutočnosti sa do značnej miery prejavuje verejnoprávny aspekt, zohľadňujúci aj potreby ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability.³⁷ Ako uvádza Maslák, pri „*vykonávaní pozemkových úprav je potrebné dbať nielen na záujmy jednotlivých vlastníkov, ale nemenej dôležitou funkciou, ktorú majú pozemkové úpravy plniť, je vytvorenie vhodného rázu celej krajiny (vytvorenie rôznych ekologických, krajinných, vodozádržných, protieróznych opatrení)*“.³⁸

Pozemkové úpravy majú teda potenciál meniť celkový ráz krajiny. Pozemky totiž v krajine neexistujú samostatne, teda nezávisle od seba, ale navzájom sa ovplyvňujú a vytvárajú tak krajinu ako funkčný celok. Krajina má slúžiť nielen vlastníkom pozemkov, ale aj verejnému, resp. spoločnému záujmu. Keďže pozemkové úpravy predstavujú proces smerujúci k celkovému usporiadaniu krajiny, sú aj jedinečnou príležitosťou k vytvoreniu takýchto prvkov.

V tomto prípade ide o také prvky v krajine, ktoré sú cieľavedome vytvárané za účelom prospechu verejnosti, alebo viacerých subjektov. Ide napríklad o verejné zariadenia a opatrenia, ktoré zákonodarca vymedzuje nasledovne:

„*Verejné zariadenia a opatrenia, ktoré slúžia obyvateľom obce riešeného územia, sú:*

³⁶ § 54 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z.

³⁷ § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Z. z.

³⁸ MASLÁK, M. *Pozemkové úpravy z právneho hľadiska (vrátane problematiky záhradkových osád a usporiadania vzťahov k pozemkom pod stavbami, ktoré prešli na obce a VÚC)*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020.

- a) zariadenia na rekreáciu,
- b) športové zariadenia,
- c) zariadenia na dodávku pitnej vody,
- d) čistenie odpadových vôd,
- e) skládky tuhého komunálneho odpadu,
- f) cestné komunikácie okrem poľných ciest a lesných ciest,
- g) ďalšie verejné zariadenia a opatrenia“.³⁹

Spoločné zariadenia a opatrenia sú vymedzené tak, že slúžia vlastníkom pozemkov v obvode pozemkových úprav, a sú to:

- „a) cestné komunikácie (poľné cesty a lesné cesty) slúžiace na sprístupnenie pozemkov a súvisiace stavby (mosty, priepusty, železničné priecestia a pod.),
- b) protierózne opatrenia slúžiace na ochranu pôdy pred veternou eróziou a vodnou eróziou a súvisiace stavby (zatrávnenia, zalesnenia, vetrolamy, vsakovacie pásy, terasy, prehrádzky a prielahy),
- c) opatrenia na ochranu životného prostredia, ktoré spočívajú hlavne vo vytvorení ekologickej stability a podmienok biodiverzity krajiny (biokoridory, biocentrá, interakčné prvky, sprievodná zeleň),
- d) vodohospodárske opatrenia, ktoré zabezpečujú krajinu pred privalovými vodami a podmáčaním a zabezpečujú zdroj vody na krytie vlahového deficitu (nádrže, poldre, odvodnenia a závlahy),
- e) ďalšie spoločné zariadenia a opatrenia“.⁴⁰

Zákon pri ich vymedzení teda predznačuje aj ich účelové určenie. V prípade verejných zariadení a opatrení má ísť o opatrenia, ktoré slúžia obyvateľom obce riešeného územia. Je tu teda predznamenaný určitý verejný záujem, pretože tieto zariadenia a opatrenia by nemali slúžiť len vlastníkom pozemkov, ktorých vlastníctvo je v rámci konania o pozemkových úpravách vysporiadané, prípadne iným účastníkom tohto konania. Vzťahuje sa však rovnako aj na iných obyvateľov predmetnej obce. V prípade spoločných zariadení a opatrení je však ich účel zákonne stanovený tak, že slúžia vlastníkom pozemkov v obvode pozemkových úprav. Spoločné zariadenia a opatrenia sa však napriek tomu spájajú s výraznejším verejným záujmom „z hľadiska ústavnej ochrany poľnohospodárskej a lesnej pôdy a základného práva na priaznivé životné prostredie. Ide o spoločné zariadenia a opatrenia slúžiace na ochranu pôdy pred vodnou a veternou eróziou, vytvárajúce ekologickú stabilitu v danom území, ochranu krajiny pred povodňami, zabezpečujúce zdroje vody a pod.“⁴¹ Tento verejnoprávny rozmer spoločných zariadení sa posilňuje práve s ohľadom na záujem štátu na ich vybudovaní, ktorý sa prejavuje napríklad aj tým, že štát na seba prebral zodpovednosť hradiť náklady na ich vybudovanie.⁴²

³⁹ § 12 ods. 3 zákona č. 330/1991 Zb.

⁴⁰ § 12 ods. 4 zákona č. 330/1991 Zb.

⁴¹ MASLÁK, M. Vplyv nezákonného postupu v jednej etape konania o pozemkových úpravách na ďalšie etapy konania. In: PAVLOVIČ, M. (ed.). *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, s. 221.

⁴² PAVLOVIČ, c. d., s. 122.

Záverom k využitiu prostriedkov krajinného plánovania v rámci konania o pozemkových úpravách môžeme uviesť, že ide o jedinečnú príležitosť pre celkovú zmenu územia, ktorá nastane v relatívne krátkom čase. Spoločné zariadenia a opatrenia totiž môžu navyše slúžiť aj ako adaptačné opatrenia pre boj proti klimatickej zmene. Vďaka konaniu, ktoré prebieha v niekoľkých rokoch, je možné ich relatívne rýchle a efektívne vybudovanie, ktoré však môže naraziť na prax – pri problémoch s ich financovaním a celkovou údržbou. V každom prípade ide o jedinečnú príležitosť pre budovanie týchto opatrení a význam krajinného plánovania v rámci konania o pozemkových úpravách by sa aj preto do budúcnosti mohol zvyšovať na úkor bežnej komasácie (usporiadania pozemkového vlastníctva).

5. PERSPEKTÍVY VYUŽITIA KRAJINOTVORBY AKO PROSTRIEDKU OCHRANY KLÍMY

Ako sme uviedli vyššie v texte, krajínovtorba vo význame krajinného plánovania nemá v momentálnej situácii v Slovenskej republike samostatné právne vyjadrenie, keďže snahy o prijatie samostatného právneho predpisu – zákona o krajinnom plánovaní – neboli úspešné. Krajínovtorba má však veľký význam na úseku boja proti klimatickej zmene, najmä vo svetle prijímaných adaptačných opatrení. Je tak možné dotknutý región efektívne chrániť pred jej negatívnymi dôsledkami.

Krajínovtorba, a to hlavne s ohľadom na aktívne formovanie poľnohospodárskej krajiny, bude do budúcnosti čoraz viac naberať na význame, a to aj s ohľadom na snahy na ochranu klímy. Poľnohospodárstvo a iné využitie pôdy produkuje 20 až 25 percent globálnych emisií skleníkových plynov, čo je vysoké číslo. Poľnohospodárstvo by však mohlo predstavovať nástroj, na ktorého základe by bolo možné dosiahnuť celosvetovo čisté nulové emisie uhlíka, čo by podľa Parížskej dohody malo byť dosiahnuté v druhej polovici tohto storočia. Predpokladá sa, že význam kvality pôdy bude rásť, v dôsledku plánovaného zvýšenia dopytu po potravinách a bioenergii, ktorý len vyvinie väčší tlak na poľnohospodárstvo.⁴³ Keďže význam poľnohospodárskej pôdy bude naďalej vysoký, je potrebné, aby sa jej potenciál ako adaptačného opatrenia čoraz viac rozvíjal. Medzinárodné dohody ako napríklad zmienená Parížska dohoda o klíme predpokladajú jej širšie využitie ako nástroja pre sekvestráciu uhlíka.

Adaptačné opatrenia môžu byť aplikované rôznymi spôsobmi. V právnom systéme Slovenskej republiky existujú však len dva rozhodovacie procesy, ktoré upravujú usporiadanie krajiny ako celku vo väčšom merítke. Ide o územné plánovanie, a na strane druhej, konanie o pozemkových úpravách, ktoré umožňujú príslušným rozhodovacím autoritám cielene upravovať krajinu na celom území obce, prípadne v celom katastrálnom území.

Klimatické ciele však nie sú v týchto rozhodovacích procesoch zrejme vyjadrené, a preto stojíme pred otázkou, ako by mal zákonodarca k tejto otázke do budúcnosti

⁴³ MICHALOVIČ, M. International legislative framework for sequestration of organic carbon in agricultural soil as a climate change tool. In: *Central European initiative on agricultural land protection – CEILAND*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2019, s. 35.

pristúpiť, keďže súčasný stav môžeme považovať za nevyužitú príležitosť.⁴⁴ Aktivity, ktoré by prispievali k naplneniu klimatických cieľov Slovenskej republiky, totiž nemajú príslušné zákonné vyjadrenie a ciele na národnej úrovni majú charakter len strategických dokumentov.

V momentálnej situácii, kedy sa zdá, že prijatie zákona o krajinnom plánovaní nebude aktuálne ešte určitú dobu, je potrebné využiť potenciál súčasnej právnej úpravy čo najviac. Potenciál tomu dáva aj nový zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov, ktorý má nadobudnúť vo väčšine ustanovení účinnosť dňa 1. apríla 2024. Koncom roka 2023 sa však viedli intenzívne diskusie o potrebe odsunu účinnosti tohto predpisu alebo prípadných iných zmenách spôsobených skutočnosťou, že zákon je v súčasnom znení nevykonateľný.⁴⁵ V súčasnosti je v legislatívnom procese vládny návrh zákona, ktorý Vláda Slovenskej republiky schválila dňa 13. januára 2024, v zmysle ktorého by malo byť ponechané nadobudnutie schválenej účinnosti zákona č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní od 1. apríla 2024 s nevyhnutnými úpravami potrebnými na zabezpečenie kompatibility a funkčnosti so stavebným zákonom.⁴⁶

Vyzdvihuje však význam obstarávania jednotlivých druhov územnoplánovacej dokumentácie, a to najmä s ohľadom na povinnosť vyhotovenia a schválenia územného plánu obce. Ten svojim významom a záväznosťou nahradí územné rozhodnutia vo forme individuálnych rozhodnutí. V tejto súvislosti mohlo existovať jeho ešte výraznejšie prepojenie s krajinným plánovaním ako samostatným rozhodovacím procesom podľa osobitného predpisu. Aj napriek tomu je však možné poukázať na to, že predmetný predpis zvyrazňuje dôležitosť krajinného plánu ako súčasť územnoplánovacích podkladov. Ten je síce vo forme krajinno-ekologického plánu prítomný aj v právnej úprave dodnes (december 2023) účinného stavebného zákona, avšak jeho význam je v novej forme ešte zvyraznený tým, že krajinná koncepcia územia predstavuje spoločne s urbanistickou koncepciou územia hlavné výsledky prijatia príslušnej územnoplánovacej dokumentácie.

Na druhej strane môžeme považovať za určitý nedostatok skutočnosť, že zákonodarca stanovil krajinárske opatrenia, aj s klimatickými cieľmi, v zákone len prílišne všeobecnými formuláciami. Samozrejme, nie je možné, aby všetky krajinárske opatrenia boli v zákone upravené, a takáto právna úprava by mohla byť kontraproduktívna. Aj napriek tomu by sme mohli očakávať, že zákonodarca uvedie aspoň demonštratívnym výpočtom, aké opatrenia smerujú k ochrane klímy, v akej forme majú byť implementované, a podobne.

V prípade zákona č. 330/1991 Z. z. je potrebné vykonanie viacerých zmien. Jeho hmotnoprávna časť, ako aj samotná úprava konania o pozemkových úpravách je totižto zameraná najmä na usporiadanie a komasáciu pozemkového vlastníctva. Skutočnosť,

⁴⁴ ČERŇANOVÁ, c. d, s. 35.

⁴⁵ BENKO, M. Nová vláda chce posunúť účinnosť stavebnej legislatívy, pripravuje zmeny pravidiel. In: *SITA: WEBNOVINY* [online]. 14. 11. 2023 [cit. 2023-12-09]. Dostupné na: <https://sita.sk/vrealitach/nova-vlada-chce-posunut-ucinnost-stavebnej-legislativy-pripravuje-zmeny-pravidiel/>.

⁴⁶ Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony – nové znenie. In: *Úrad vlády Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2024-02-12]. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29173/1>.

že v tomto prípade ide aj o jedinečnú príležitosť usporiadania krajiny a aplikovania krajinných prvkov, nie je dostatočne akcentovaná. Síce je ich vykonanie možné vo forme verejných, no najmä spoločných zariadení a opatrení, avšak zdôraznenie verejného záujmu na ich vykonaní, a to aj s cieľom boja proti klimatickej zmene nie je v právnej úprave prítomné.

Preto by na tomto úseku bez pochyb prospelo, keby bolo v zákone o pozemkových úpravách zvýraznené, ktoré spoločné opatrenia sa vykonávajú v záujme vlastníkov pozemkov, ktoré sú predmetom konania o pozemkových úpravách a ktoré sú vykonávané vo verejnom záujme napríklad práve s cieľom boja proti klimatickej zmene ako adaptačné opatrenia.

Ako uvádzame vyššie, už aj v súčasnom právnom stave zákonodarca stanovuje povinnosť úhrady týchto opatrení štátom. Po zmene zákonného vymedzenia by sa táto úloha ešte viac posilnila.

Ako ďalší návrh možno uviesť určité prepojenie konania o pozemkových úpravách s územným plánovaním, a to práve na úseku vypracovania zásad funkčného usporiadania územia. Nie je ideálne, aby sa tieto zásady vypracúvali pre každý rozhodovací proces osobitne. Medzi pozemkovými úpravami a územným plánovaním sú podstatné rozdiely. V obidvoch sa však, ako je už skôr uvedené, prejavujú aspekty krajiny tvorby. Bolo by preto vhodné, aby sa zásady funkčného využitia územia rešpektovali. Keďže prioritu pri usporiadaní územia má územné plánovanie, bolo by ideálnym riešením, keby zásady funkčného usporiadania územia boli prijímané ako samostatný dokument, ktorý by predstavoval prílohu príslušnej územnoplánovacej dokumentácie.

ZÁVER

Klimatická zmena patrí medzi najvýznamnejšie výzvy dnešnej doby, s ktorými sa ľudstvo musí vysporiadať. Zmierňovanie jej dôsledkov je možné najmä prostredníctvom mitigačných opatrení, ktoré sú vykonávané globálne s dlhodobým efektom, a jednotlivé štáty, ako Slovenská republika, ich môžu vykonávať len v koordinácii s ostatnými štátmi, najmä s významnými svetovými ekonomikami. Na druhej strane, adaptačné opatrenia, sledujúce efektívne prispôsobenie sa zmeneným klimatickým podmienkam na danom území, môžu byť efektívne vykonávané práve lokálnym spôsobom a miestnymi opatreniami.

Aj v národnom rozsahu môžu byť tieto adaptačné opatrenia vykonávané rôznymi spôsobmi, či už sa to týka vykonávania pôdohospodárskych aktivít, manažmentu lesníctva, ale aj cieľov územného plánovania na vybranom území.

Osobitné postavenie na tomto úseku má krajiny tvorba, v širšom význame krajinného plánovania ako úmyselnej aktivity človeka s cieľom aktívne vytvárať a ovplyvňovať krajinu vo svojom okolí.

Tá však nemá v momentálnej situácii na Slovensku samostatné legislatívne vyjadrenie, napriek tomu, že ju ostatné vedné odbory rozoznávajú ako vlastný právny postup. Má však svoje prejavy v rozhodovacích procesoch územného plánovania a pozemkových úprav.

Cieľom tohto článku je poukázať na súvislosti medzi krajinotvorbou, krajinným plánovaním a ochranou klímy a na vzťah medzi krajinným plánovaním a potrebnou legislatívou. Za účelom dosiahnutia tohto cieľa sme priblížili význam a dôležitosť krajinotvorby vo význame krajinného plánovania, jej vzťah k ochrane klímy. Následne sme popísali vzťah medzi environmentálnym právom a právom klimatickej zmeny práve na príklade krajinotvorby ako prostriedku na ochranu klímy.

V úvode článku sme stanovili hypotézu, že právna regulácia krajinotvorby a krajinného plánovania prispieva k boju proti zmene klímy a jej prijatie môže viesť ku konkrétnym výsledkom. V tejto súvislosti môžeme uviesť, že daná hypotéza sa potvrdila, keďže jednotlivé opatrenia uskutočniteľné v priebehu územného plánovania alebo konania o pozemkových úpravách môžu viesť k uskutočneniu takých opatrení, ktoré sú spôsobilé priamo pôsobiť ako adaptačné opatrenia proti klimatickej kríze.

S ohľadom na skutočnosti uvedené v texte článku môžeme uviesť, že hoci sa v poslednej dobe objavili viaceré snahy na posilnenie významu krajinotvorby vo forme krajinného plánovania ako samostatného rozhodovacieho procesu, nie je jeho vymedzenie v právnej úprave Slovenskej republiky dostatočné a nezodpovedá požiadavkám medzinárodných zmlúv, na prvom mieste Dohovoru o krajine. Na druhej strane, posilňovanie verejného záujmu v budúcnosti pri krajinotvorbe, či už vo forme územného plánovania, pozemkových úprav, alebo perspektívneho prijatia krajinného plánovania ako samostatného rozhodovacieho procesu verejnej správy, môže v budúcnosti viesť k ešte efektívnejšiemu boju proti klimatickej zmene.

JUDr. Ľudovít Máčaj, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
ludovit.macaj@flaw.uniba.sk
ORCID: 0000-0001-7869-950X

PŘESHraničNÍ ZNEčiŠTĚNÍ V PŘÍPADU ÚNIKU KYANIDU Z TĚŽEBNÍHO PROVOZU V BAIA MARE: ASPEKTY UNIJNÍHO A ČESKÉHO PRÁVA (VOL. II)¹

DENISA HLUŠIČKOVÁ,² ONDŘEJ VÍCHA³

Abstract: **Transboundary Pollution in the Baia Mare Cyanide Spill Case: Aspects of EU and Czech Law (Vol. II)**

The following paper is the second part of an article dealing with the mining accident that took place in 2000 in the Romanian town of Baia Mare, which has been described as one of the worst environmental disasters since the Chernobyl accident. The first part focused on the circumstances of the accident, its consequences, and an analysis of the international legal framework in force at the time of the incident. The authors also describe the changes in international law adopted in response to the accident in Baia Mare and analyse the relevant case-law of the ECtHR related to the Baia Mare accident, *Tătar v. Romania* case. In the second part of the article, the authors discuss the response to the accident at the level of the European Union and the key changes in EU legislation adopted as a result of the accident. The article also points to changes made in national law in the Czech Republic, which directly or indirectly responded to the accident in Baia Mare. In conclusion, the authors relate this mine accident to the accident on the Bečva River that occurred in 2020.

Keywords: environmental law; mining waste; cyanide; accident; liability; transboundary pollution; threat to water resources

Klíčová slova: právo životního prostředí; těžební odpad; kyanid; havárie; odpovědnost; přeshraniční znečištění; ohrožení vodních zdrojů

DOI: 10.14712/23366478.2024.7

¹ Tento článek byl zpracován v rámci vnitřního grantového projektu „Současné výzvy právní úpravy nakládání s těžebními odpady“ podpořeného ve vnitřní grantové soutěži na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

² Mgr. Denisa Hlušičková, studentka magisterského studijního programu, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc / student of the master's study program, Faculty of Law, Palacky University, Olomouc, Czech Republic / E-mail: hlusickova.denisa@gmail.com.

³ JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc / Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Palacky University, Olomouc, Czech Republic / E-mail: ondrej.vicha@upol.cz / ORCID: 0000-0001-6639-6501.

ÚVOD

V roce 2000 došlo v rumunském městě Baia Mare k protržení hráze u odkaliště po těžbě zlata, což mělo za následek kontaminaci několika vodních toků překračující hranice Rumunska. Následky této události se dodnes řadí mezi jedny z nejzávažnějších ekologických katastrof od doby Černobylu. Přeshraniční znečištění způsobené touto havárií vedlo k řadě změn v mezinárodním a unijním právu. V předchozím článku,⁴ který autoři této problematice věnovali, byla představena právní úprava mezinárodního práva, která byla v době havárie v platnosti, a následné změny v oblasti mezinárodního práva, které byly v reakci na událost přijaty. Předchozí článek rovněž reflektoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v souvislosti s případem *Tătar v. Rumunsko*.

V rámci tohoto článku si autoři kladou za cíl představit čtenářům právní úpravu evropského (komunitárního, resp. unijního) práva, která byla v době havárie v platnosti, a závazky z ní vyplývající, které byly nebo mohly být ze strany Rumunska porušeny. V kapitole 1 autoři představují havárii v Baia Mare jako katalyzátor změn na úrovni evropského práva, přičemž za stěžejní autoři považují zejména přijetí směrnice o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (2006/21/ES). Autoři v této části zohledňují nejnovější vývoj unijního práva a poukazují na aktuální akční plán EU pro nulové znečištění životního prostředí a na jeho základě předložený návrh změn rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES), v jejíchž rámci se navrhuje zařadit kyanidy mezi tzv. znečišťující látky specifické pro povodí, pro něž mají být stanoveny a uplatňovány normy environmentální kvality. V kapitole 2 autoři reflektují změny českého vnitrostátního práva, jejichž přijetí bylo odůvodněno havárií v Baia Mare, přičemž kladou důraz zejména na změny právní úpravy na úseku prevence závažných havárií (provedené nejdříve zákonem č. 82/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 353/1999 Sb., a následně zakotvené i v zákonech o prevenci závažných havárií č. 59/2006 Sb. a č. 224/2015 Sb.), změny § 30 odst. 2 horního zákona (provedené zákonem č. 366/2000 Sb.), jakož i na přijetí zákonů č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, a č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů. V kapitole 3 dávají autoři důlní havárii v Baia Mare, jakož i změny právní úpravy jí vyvolané, do souvislosti s havárií na řece Bečvě, ke které došlo v roce 2020, a poukazují na změny české právní úpravy přijaté v důsledku této havárie (nařízení vlády č. 137/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí), jakož i na připravované změny vnitrostátního práva České republiky reagující na uvedenou havárii (tzv. havarijní novelu vodního zákona a novelu zákona o předcházení ekologické újme a o její nápravě). V závěru je věnován prostor pro zamyšlení nad budoucím vývojem unijní, resp. vnitrostátní právní úpravy České republiky, vyvolaným v důsledku ekologické havárie v Baia Mare (2000), jakož i havárie na řece Bečvě (2020).

⁴ HLUŠIČKOVÁ, D. – VÍCHA, O. Přeshraniční znečištění v případě úniku kyanidu z těžebního provozu v Baia Mare: mezinárodněprávní aspekty. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2023, Vol. LXIX, č. 4, s. 195–210.

1. REAKCE A ZMĚNY UNIJNÍHO PRÁVA PO HAVÁRII V BAIJA MARE

Opakované důlní havárie vedly orgány Evropských společenství (dále též jen „ES“), resp. Evropské unie (dále též jen „EU“), k přijetí řady legislativních změn. A to přesto, že Rumunsko, na jehož území došlo v roce 2000 ke vzniku důlní havárie v Baia Mare, se stalo členským státem ES/EU až v roce 2007. Již v roce 2000 zahrnovala evropská (komunitární) právní úprava v oblasti ochrany životního prostředí značně rozsáhlý soubor právních norem, které významnou měrou ovlivňovaly právní režim ochrany životního prostředí a jeho složek v jednotlivých členských státech ES/EU.⁵

V květnu 2000 vydala Evropská komise sdělení s názvem „Podpora udržitelného rozvoje v neenergetickém těžebním průmyslu EU“,⁶ ve kterém uvádí, že „jedním ze základních požadavků pro dosažení udržitelného rozvoje je začlenění environmentálních otázek do všech fází provozu, od fáze plánování přes provoz až po obnovu a následnou péči o lokalitu“. V říjnu 2000 pak následovalo podrobnější sdělení Evropské komise s názvem „Bezpečný provoz důlních činností: reakce na nedávné důlní havárie“,⁷ v němž byla nastíněna klíčová opatření, která měla ES/EU v plánu přijmout. Evropská komise navrhla 1) změnit směrnici Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, tzv. směrnici Seveso I, 2) zpracovat referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro nakládání s odpadní horninou a hlušinou z těžební činnosti podle směrnice Rady 96/61/ES a 3) vypracovat samostatnou směrnici, která by se týkala nakládání s odpadem z těžebního průmyslu.⁸

Jedním ze zvažovaných právních nástrojů na úrovni práva ES/EU, jehož zakotvení v návaznosti na havárii v Baia Mare požadovaly některé zúčastněné strany, byl zákaz používání kyanidů při zpracování nerostů.⁹ Evropský parlament přijal dne 5. 5. 2010 usnesení o všeobecném zákazu těžebních technologií používajících kyanid v EU.¹⁰ Vyzval v něm Evropskou komisi, aby nejpozději do konce roku 2011 navrhla úplný zákaz používání kyanidových těžebních technologií v EU, protože „to je jediný bezpečný způsob, jak chránit naše vodní zdroje a ekosystémy před znečištěním kyanidem z těžebních činností“, a aby současně provedla řádné posouzení dopadu. Evropská

⁵ Blíže srov. např. JANS, J. H. – VEDER, H. *European Environmental Law*. 4th ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2012; KINGSTON, S. – HEYVAERT, V. – ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017; KRÁMER, L. *EC Environmental Law*. 7th ed. London: Sweet and Maxwell, 2012; nebo KRUŽÍKOVÁ, E. – ADAMOVÁ, E. – KOMÁREK, J. *Právo životního prostředí ES: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003.

⁶ Communication from the Commission. Promoting sustainable development in the EU non-energy extractive industry, COM(2000) 265 final, 3. 5. 2000.

⁷ Communication from the Commission. Safe operation on mining activities: a follow-up to recent mining accidents, COM(2000) 664 final, 23. 10. 2000.

⁸ Podrobněji srov. VÍCHA, O. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*. 2007, roč. 3, č. 6, s. 2–9.

⁹ BOSCE, A. M. Hybrid transnational advocacy networks in environmental protection: banning the use of cyanide in European gold mining. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* [online]. 2021, Vol. 21, s. 285–303 [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09492-6>.

¹⁰ Úř. věst. C 81 E/13 [online]. 15. 3. 2011 [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0145_EN.html.

komise byla dále vyzvána, aby předložila návrh na změnu platných právních předpisů EU v oblasti nakládání s odpady z těžebního průmyslu, která by ukládala všem provozovatelům povinnost uzavřít pojištění pokrývající náhradu škod a úhradu veškerých nákladů spojených s obnovením původního ekologického a chemického stavu v případě nehody či závady. Podle Evropské komise však takový zákaz nebyl z hlediska životního prostředí a lidského zdraví odůvodněný a vzhledem k nedostatku cenově dostupných alternativních technologií by vedl k uzavření stávajících dolů fungujících na základě přísných norem definovaných ve směrnici 2006/21/ES. Evropská komise se však zároveň vyjádřila, že znovu tuto debatu zahájí, pokud by se v budoucnu objevily nové alternativní techniky těžby zlata.¹¹ Evropský parlament v usnesení ze dne 27. 4. 2017¹² opakovaně vyzval Komisi k tomu, aby co nejdříve navrhla úplný zákaz používání těžebních technologií používajících kyanid v EU, zejména s ohledem na dostupnost netoxických alternativ (jako je cyklodextrin), a požadoval, aby členské státy EU bezodkladně zajistily nejlepší možné nakládání s kyanidovými odkališti. K přijetí Evropským parlamentem navrhovaného plošného zákazu těžebních technologií používajících kyanid však dosud nedošlo, na úrovni práva ES/EU byla nicméně přijata celá řada jiných právních nástrojů, které mají případům, jako byla havárie v Baia Mare, předcházet a reagovat na ně.

První změny, které byly přijaty v reakci na důlní havárii v Baia Mare, se týkaly právní úpravy na úseku kontroly nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, tedy tzv. směrnice Seveso (96/82/ES). Téměř čtyři roky po vzniku havárie v Baia Mare byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. 12. 2003, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (tzv. směrnice Seveso II).¹³ Touto směrnicí, která vstoupila v platnost dne 31. 12. 2003, byla rozšířena působnost směrnice 96/82/ES (Seveso I), aby se pokryla rizika vyplývající ze skladovacích a zpracovatelských činností v těžebním průmyslu. Směrnice Seveso II se tak nově vztahovala i na provozovny chemického a tepelného zpracování a skladování nerostů, při němž se vyskytovaly nebezpečné látky vymezené v příloze I k této směrnici, a na zařízení na odstraňování hlušiny, včetně odkalovacích nádrží, které obsahovaly nebezpečné látky podle přílohy I, zejména když se používaly v souvislosti s chemickým a tepelným zpracováním nerostů.¹⁴ Směrnice Seveso I (96/82/ES), ve znění směrnice Seveso II (2003/105/ES), byla ke dni 31. 5. 2015 nahrazena novou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (tzv. směrnicí

¹¹ Follow-up to the European Parliament resolution on a general ban on the use of cyanide mining technologies in the European Union, adopted by Commission on 6 July 2010, SP(2010)4415 [online]. [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/2593\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/2593(RSP)).

¹² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 27. dubna 2017 o provádění směrnice o odpadech z těžebního průmyslu (2006/21/ES) (2015/2117(INI)) [online]. [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0199_CS.html.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. prosince 2003, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (Úř. věst. L 345, 31. 12. 2003, s. 97–105).

¹⁴ Čl. 4 písm. e) a g) směrnice 2003/105/ES.

Seveso III).¹⁵ Do oblasti působnosti této směrnice i nadále spadají provozy chemického a tepelného zpracování nerostů a skladování související s tímto provozem, při nichž jsou přítomny nebezpečné látky, i provozovaná zařízení na odstraňování hlušiny včetně odkalovacích nádrží, které obsahují nebezpečné látky.¹⁶ V současné době tedy mají všechny členské státy EU povinnost provádět směrnici Seveso III, aby se předešlo závažným haváriím s přítomností nebezpečných látek, a aby se omezily následky takových havárií nejen pro lidské zdraví, ale i pro životní prostředí. Provozovatelé zařízení, kde mohou být přítomny nebezpečné látky (např. během jejich zpracování nebo skladování) v množství přesahujícím určitou prahovou hodnotu, mají povinnost vypracovat politiku prevence závažných havárií, provádět tuto politiku prostřednictvím systému řízení bezpečnosti, vypracovat bezpečnostní zprávu a vnitřní havarijní plán s opatřeními, která mají být přijata uvnitř závodu. Navíc platí, že orgány členských států EU mají povinnost vypracovávat vnější havarijní plány s opatřeními, která mají být provedena mimo závod, poskytovat veřejnosti informace týkající se rizik z provozu uvedených zařízení, zajistit provádění dostatečných nápravných opatření v případě vzniku závažné havárie a provádět periodické kontroly, zda jsou splněny technické požadavky.

Druhou podstatnou změnou práva ES/EU, která reagovala na havárii v Baia Mare, bylo přijetí zcela nové směrnice o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (2006/21/ES). Cílem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. 3. 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES¹⁷ je předcházet nepříznivým vlivům na životní prostředí (vodu, ovzduší, půdu, rostliny, živočichy a krajinu) způsobeným nakládáním s odpadem z těžebního průmyslu a z toho plynoucím rizikům ohrožení lidského zdraví nebo takové vlivy co možná nejvíce omezovat. Provozovatelé mají na základě této směrnice vypracovávat plány pro nakládání s těžebním odpadem za účelem předcházení jeho vzniku a škodlivosti nebo jejich omezení, podpory jeho využití a zajištění jeho bezpečného ukládání. Provozovatelé mají dále získat povolení od příslušného orgánu k provozování zařízení k nakládání s těžebními odpady. V případě zařízení pro nakládání s těžebními odpady zařazených do kategorie A jsou stanoveny podobné povinnosti jako ve směrnici Seveso III (tj. zpráva o bezpečnosti, politika prevence závažných havárií, vnitřní havarijní plány, informování veřejnosti). V návaznosti na havárii v Baia Mare stanoví směrnice 2006/21/ES provozovatelům odkališť, která obsahují kyanid, povinnost zajistit, aby byla koncentrace kyanidu rozložitelného ve slabé kyselině v odkališti snížena na nejnižší možnou úroveň pomocí nejlepších dostupných technik. Provozovatelé mají dále zajistit, aby v zařízeních pro nakládání s odpady, kterým bylo uděleno povolení před 1. 5. 2008 nebo které již byly k tomuto dni v provozu, koncentrace kyanidu rozložitelného ve slabé kyselině v okamžiku vypouštění hlušiny z úpravny do odkaliště nepřesahovala směrnici stanovené limitní hodnoty.¹⁸ Podle vyjádření tehdejšího komisaře pro životní prostředí

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES (Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 1–37).

¹⁶ Druhý pododstavec ve spojení s písm. e) a h) prvního pododstavce čl. 2 odst. 2 směrnice 2012/18/EU.

¹⁷ Úř. věst. L 102, 11. 4. 2006, s. 15–34.

¹⁸ Jedná se o 50 ppm od 1. 5. 2008, 25 ppm od 1. 5. 2013, 10 ppm od 1. 5. 2018 a 10 ppm v zařízeních, kterým bylo povolení uděleno po 1. 5. 2008 (čl. 13 odst. 6 směrnice 2006/21/ES).

J. Potočnicka z roku 2010 jsou tyto limitní hodnoty pro skladování kyanidu co nejpřísnější a v praxi znamenají krok ke zneškodňování kyanidu použitého před jeho uskladněním.¹⁹ Směrnice 2006/21/ES rovněž novelizovala směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.²⁰ Nakládání s těžebním odpadem podle směrnice 2006/21/ES bylo výslovně doplněno mezi tzv. pracovní činnosti uvedené v příloze III směrnice 2004/35/ES, ke kterým se váže režim objektivní odpovědnosti za škody na životním prostředí.

Třetí klíčovou otázkou, která byla identifikována ve sdělení Evropské komise z roku 2000, byla potřeba zpracování dokumentu o nejlepších dostupných technikách (*Best Available Techniques, BAT*) pro účely nakládání s těžebními odpady. Pro zajištění zdokonalených průmyslových technologií musí členské státy EU splňovat směrnici o průmyslových emisích (2010/75/EU),²¹ která nahradila předchozí směrnici o integrované prevenci a omezování znečištění (96/61/ES, resp. 2008/1/ES). Tato směrnice vyžaduje, aby příslušné orgány členských států zajistily, že opatření pro prevenci a kontrolu znečištění ve velkých průmyslových zařízeních odpovídají nejnovějšímu vývoji v oblasti nejlepších dostupných technik (BAT). Původní referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro nakládání s hlušinou a odpadními horninami při těžební činnosti (MTWR BREF)²² byl vypracován v období 2001–2004 a byl zveřejněn Evropskou komisí v lednu 2009 podle čl. 21 odst. 3 směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu. V roce 2018 byla představena jeho revize nazvaná Referenční dokument o nejlepších dostupných technikách pro nakládání s odpady z těžebního průmyslu (MWEI BREF).²³ Jeho účelem je poskytnout provozovatelům zařízení k nakládání s těžebními odpady, příslušným orgánům v členských státech EU a veřejnosti informace o dosažitelných provozních podmínkách, emisích znečišťujících látek a úrovních spotřeby.

Vedle výše uvedených změn práva ES/EU je třeba zmínit i rámcovou směrnici o vodách (2000/60/ES),²⁴ která byla přijata v témže roce, kdy došlo k havárii v Baia Mare, a proto nebylo jejím bezprostředním účelem reagovat na nedostatky stávající unijní

¹⁹ Answer given by Mr. Potočnick on behalf of the Commission, P-3589/2010 [online]. 23 June 2010 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-3589&language=EN>.

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, 30. 4. 2004, s. 56–75); k tomu předpisu EU blíže srov. např. STEJSKAL, V. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. *České právo životního prostředí*. 2004, roč. 13, č. 3, s. 9–18.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovaná prevence a omezování znečištění) (přepřevzaté znění) (Úř. věst. L 334, 17. 12. 2010, s. 17–119).

²² European IPCC Bureau. *Reference Document on Best Available Techniques (BAT) for Management of Tailings and Waste-Rock in Mining Activities (MTWR BREF)*. Sevilla, 2004.

²³ GARBARINO, E. – ORVEILLON, G. – SAVEYN, H. G. M. – BARTHE, P. – EDER, P. *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Management of Waste from Extractive Industries, in accordance with Directive 2006/21/EC*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 275).

právní úpravy. Přesto se rámcová směrnice o vodách stala hlavním právním předpisem pro ochranu vod v Evropě a spolu s následně přijatými směrnicemi o normách environmentální kvality (2008/105/ES)²⁵ a o podzemních vodách (2006/118/ES)²⁶ je jejím cílem chránit a zlepšovat stav vnitrozemských povrchových vod, brakických, pobřežních a podzemních vod a zajistit jak udržitelné využívání vodních zdrojů, tak i to, že všechny vody budou mít do roku 2027 „dobrý stav“. Účelem povodňové směrnice (2007/60/ES),²⁷ která navazuje na rámcovou směrnici o vodách, je vyhodnocovat a zvládat povodňová rizika s cílem snížit nepříznivé účinky na lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářskou činnost, které souvisejí s povodněmi v EU. Pokud jde o havarijní znečištění, mapy povodňových rizik mají zahrnovat zařízení uvedená v příloze I směrnice o průmyslových emisích (2010/75/EU), která mohou v případě zaplavení způsobit havarijní znečištění.²⁸ Plány zvládání povodňových rizik mají zahrnovat protipovodňová opatření, která je třeba přijmout v souvislosti s kontrolou závažných havárií. S ohledem na prevenci a omezování znečišťování má být vodní politika EU založena na sdruženém přístupu s využitím omezování znečišťování u zdroje stanovením mezních hodnot emisí a norem environmentální kvality. Pokud jde o havarijní znečištění, rámcová směrnice o vodách zavazuje členské státy EU k tomu, aby zabránily nebo omezily vliv havarijních událostí, které mohou znečistit vodu. Rámcová směrnice o vodách stanoví strategii proti znečišťování vod, která zahrnuje určení prioritních látek mezi těmi, které na úrovni EU představují významné riziko pro vodní prostředí. Pokud jde o kyanidy, k jejichž úniku došlo při havárii v Baia Mare, tyto látky byly rámcovou směrnicí o vodách zařazeny na seznam hlavních znečišťujících látek²⁹ uvedený v příloze VIII, pro něž se příslušná opatření mají zaměřit na jejich postupné omezování. Opatření s tímto cílem musejí být zahrnuta do programu opatření vyplývajících z plánů povodí, které jsou zpracovány každých 6 let. Vzhledem k tomu, že kyanidy nejsou podle platného znění směrnice 2000/60/ES identifikovány jako prioritní látky, vztahují se na ně pouze vnitrostátní normy environmentální kvality a jsou započítávány jako fyzikálně-chemické kvalitativní složky podporující hodnocení ekologického stavu povrchových vod. U podzemních vod je rovněž možné, aby si členské státy EU stanovily vlastní prahové hodnoty pro kyanidy.

Jedním z šesti tematických prioritních cílů aktuálně platného 8. akčního programu EU pro životní prostředí (2022)³⁰ je sledování cíle nulového znečištění, a to i v souvislosti se škodlivými chemickými látkami, aby se dosáhlo životního prostředí bez

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/105/ES ze dne 16. prosince 2008 o normách environmentální kvality v oblasti vodní politiky, o změně a následném zrušení směrnic Rady 82/176/EHS, 83/513/EHS, 84/156/EHS, 84/491/EHS, 86/280/EHS a o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES (Úř. věst. L 348, 24. 12. 2008, s. 84).

²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu (Úř. věst. L 372, 27. 12. 2006, s. 19–31).

²⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (Úř. věst. L 288, 6. 11. 2007, s. 27–34).

²⁸ Čl. 6 odst. 5 písm. c) směrnice 2007/60/ES.

²⁹ Znečišťující látkou se rozumí jakákoli látka schopná způsobit znečištění, zejména látky uvedené v příloze VIII (čl. 2 bod 31 rámcové směrnice o vodách).

³⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/591 ze dne 6. dubna 2022 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030 (Úř. věst. L 114, 12. 4. 2022, s. 22).

toxických látek, včetně vzduchu, vody a půdy, a ochrana zdraví a dobrých životních podmínek lidí, zvířat a ekosystémů proti rizikům a negativním dopadům souvisejícím s životním prostředím. V zájmu vybudování zdravé planety pro všechny vyzvala Evropská komise v tzv. Zelené dohodě pro Evropu (2019)³¹ k tomu, aby EU mimo jiné lépe monitorovala znečištění jednotlivých složek životního prostředí (vod, půdy a ovzduší) a podávala o něm zprávy, předcházela jeho vzniku a napravovala stávající situaci. Cílem navazujícího Akčního plánu EU k nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy (2021)³² je snížit do roku 2050 znečištění výše uvedených složek životního prostředí na úroveň, které již nejsou považovány za škodlivé pro zdraví a přírodní ekosystémy a které respektují hranice, s nimiž se naše planeta může vyrovnat, a tím vytvořit prostředí bez toxických látek.

V návaznosti na výše uvedené koncepční dokumenty EU se navrhuje změnit mj. rámcová směrnice o vodách (2000/60/ES).³³ Tímto návrhem se kyanidy zařazují mezi tzv. znečišťující látky specifické pro povodí, které sice nejsou označeny jako prioritní látky, ale které přesto na území členských států EU představují významné riziko pro vodní prostředí. Současně se navrhuje rozšíření rozsahu pojmu „chemický stav“ tak, aby zahrnoval také znečišťující látky specifické pro povodí, které byly dosud součástí definice „ekologického stavu“ podle přílohy V směrnice 2000/60/ES. Tyto látky návrh vyjímá z definice ekologického stavu a zahrnuje je do definice chemického stavu s cílem zajistit, aby se monitorování prioritních látek i znečišťujících látek specifických pro povodí provádělo nejen tam, kde jsou tyto látky vypouštěny do vody, ale také tam, kde se ukládají prostřednictvím ovzduší. Členské státy EU mají být povinny postupně snižovat znečištění nejen prioritními látkami, ale nově také znečišťujícími látkami specifickými pro povodí. Měly by též nově stanovit a uplatňovat normy environmentální kvality pro znečišťující látky specifické pro povodí (včetně kyanidů), pokud tyto znečišťující látky představují na základě analýz a přezkumů riziko pro vodní útvary v jedné nebo více oblastech povodí.

2. REAKCE A ZMĚNY V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ PO HAVÁRII V BAIJA MARE

Reakce na důlní havárii v Baia Mare byly reflektovány i ve vnitrostátním právu jednotlivých členských států ES/EU. A to nejen ve vnitrostátním právu Rumunska (členským státem ES/EU je od 1. 1. 2007), na jehož území došlo ke vzniku této havárie, ale i České republiky (členským státem ES/EU je od 1. 5. 2004), jejíž území nebylo

³¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640 final, 11. 12. 2019.

³² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Cesta ke zdravé planetě pro všechny – Akční plán EU: „Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“, COM(2021) 400 final, 12. 5. 2021.

³³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, směrnice 2006/118/ES o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu a směrnice 2008/105/ES o normách environmentální kvality v oblasti vodní politiky, COM(2022) 540 final, 26. 10. 2022.

touto havárií bezprostředně dotčeno. Bylo tomu tak zejména v důsledku nezbytnosti implementace závazků vyplývajících z práva ES/EU.

V České republice byla nejdříve novelizována právní úprava na úseku prevence závažných havárií. Zákonem č. 82/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů, došlo k transpozici směrnice Seveso II (2003/105/ES) do českého právního řádu a k rozšíření působnosti tohoto zákona i na ukládání nebezpečných chemických látek a přípravků v objektech nebo zařízeních umístěných na povrchu v souvislosti s prováděním geologických prací, hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem.³⁴ Uvedené rozšíření působnosti zůstalo v platnosti i po přijetí zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií),³⁵ a zůstává i nadále v platnosti podle zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií).³⁶

Právní úprava na úseku ochrany životního prostředí platná v České republice³⁷ byla v návaznosti na havárii v Baia Mare doplněna o zcela nový zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů,³⁸ který s účinností od 1. 8. 2009 transponoval do českého práva směrnici 2006/21/ES. Na základě zmocnění v § 25 zákona č. 157/2009 Sb. byly následně přijaty prováděcí vyhlášky Českého báňského úřadu, a to vyhláška č. 428/2009 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o nakládání s těžebním odpadem, a vyhláška č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších

³⁴ § 1 odst. 3 písm. e) zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění zákona č. 82/2004 Sb.

³⁵ Zákon č. 59/2006 Sb. se nevztahoval mj. na „*dobývání ložisek nerostů v dolech, lomech nebo prostřednictvím vrtů, s výjimkou povrchových objektů, a zařízení chemické a termické úpravy a zušlechťování nerostů, skladování a ukládání materiálů na odkaliště, jsou-li v souvislosti s těmito činnostmi umístěny vybrané nebezpečné chemické látky nebo chemické přípravky uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu v části I tabulce I a tabulce II*“ [§ 1 odst. 3 písm. e)].

³⁶ Pokud jiný právní předpis nestanoví jinak, zákon č. 224/2015 Sb. se nevztahuje na „*geologické práce, hornickou činnost a činnost prováděnou hornickým způsobem⁶⁾ v dolech, lomech nebo prostřednictvím vrtů, s výjimkou povrchových objektů chemické a termické úpravy a zušlechťování nerostů, skladování a ukládání materiálů na odkaliště, jsou-li v souvislosti s těmito činnostmi umístěny nebezpečné látky*“ [§ 1 odst. 3 písm. e)].

³⁷ Blíže srov. např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010.

³⁸ Blíže srov. KÁNKA, J. – ŠOUŠA, L. – URBANEC, V. *Nová právní úprava nakládání s těžebním odpadem s poznámkami (stav k 31. 8. 2010)*. Ostrava: MONTANEX, 2010.

podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem.³⁹ Zákon o nakládání s těžebním odpadem mj. stanoví provozovatelům, kteří nakládají s těžebním odpadem, povinnost zajistit, aby ukládaný těžební odpad nepřekročil tímto zákonem stanovené limity koncentrací kyanidu rozložitelného ve slabé kyselině.⁴⁰

Na případy ekologické újmy způsobené nakládáním s těžebním odpadem se vztahuje zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ekologické újmě“), který s účinností od 17. 8. 2008 transponuje do českého práva směrnici 2004/35/ES. Provozovatelé, kteří nakládají s těžebním odpadem, jsou povinni přijímat preventivní (v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy) nebo nápravná opatření (v případě ekologické újmy) podle tohoto zákona. Nakládání s těžebním odpadem je přitom provozní činností uvedenou v příloze č. 1 k zákonu o ekologické újmě, s níž se spojuje objektivní odpovědnost za ekologickou újmu vyvolanou samotnou povahou takové provozní činnosti, tj. bez ohledu na porušení právního předpisu (v daném případě zákona č. 157/2009 Sb.) nebo povolení vydaného na jeho základě.⁴¹

V návaznosti na havárii v Baia Mare došlo v České republice též ke zpřísnění právní úpravy na úseku ochrany a využívání nerostného bohatství. Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), s účinností od 22. 11. 2000 zakazuje využívat na území České republiky technologie kyanidového loužení⁴² nebo jiné postupy využívající kyanidové sloučeniny při úpravě a zušlechťování nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy (typicky se jedná o zlato). Podle § 30 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 366/2000 Sb., se „*při úpravě a zušlechťování nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy, zakazuje využití technologie kyanidového loužení nebo i jiných postupů využívajících kyanidové sloučeniny. Tento zákaz platí pro samotné použití kyanidového loužení v jakémkoli měřítku i pro jeho použití v kombinaci s jinými metodami úpravy a zušlechťování nerostů.*“⁴³ Tato vnitrostátní právní úprava je založena na principu předběžné opatrnosti,⁴⁴ který je jedním z právních principů, na nichž stojí evropská politika ochrany životního prostředí.⁴⁵ V českém právním řádu je tento princip definován

³⁹ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. *České právo životního prostředí*. 2009, roč. IX, č. 2, s. 50–56.

⁴⁰ § 24 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů.

⁴¹ STEJSKAL, V. – VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009, s. 78.

⁴² K tomu blíže FRANZEN, J. – MESARČÍK, I. Zlato a jeho kyanidové lúhovanie. *Enviromagazín* [online]. 2006, č. 5, s. 24–25 [cit. 2022-12-30]. Dostupné na: <http://www.enviromagazín.sk/enviro2006/enviro5/11.pdf>.

⁴³ Návrh tohoto ustanovení byl předložen poslancem RNDr. Liborem Ambrozkem jako pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění zákona č. 543/1991 Sb., a zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 437). Pozměňovací návrh byl podpořen i tehdejšími ministrem životního prostředí RNDr. Milošem Kužvartem a byl přijat 141 poslanci ze 186 přítomných na 26. schůzi Poslanecké sněmovny PČR konané dne 11. 7. 2000. K historii projednávání tohoto návrhu zákona blíže srov. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální repozitář* [online]. [cit. 2023-09-13]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=437>.

⁴⁴ VÍCHA, O. *Horní zákon: zákon o hornické činnosti, vybušních a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 258.

⁴⁵ Čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

v § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.⁴⁶ Od přijetí tohoto ustanovení horního zákona (lidově označovaného jako „kyanidový paragraf“) se však objevují návrhy na jeho zrušení s tím, že se zákaz užití kyanidu vztahuje pouze na těžební průmysl, a je tak z toho důvodu diskriminační. Kromě toho zástupci těžebního průmyslu argumentují běžnou praxí v jiných státech (např. ve Finsku nebo na Novém Zélandu), kde je kyanidové loužení při těžbě zlata využíváno.⁴⁷ Obdobný zákaz použití technologií kyanidového loužení při těžbě a úpravě zlata platí zřejmě jen v Maďarsku,⁴⁸ v jiných státech (např. v Rumunsku či Bulharsku) nebyly obdobné návrhy přijaty.⁴⁹ V kontextu unijního práva, které tuto technologii připouští, však takový vnitrostátní zákaz zjevně obstojí, neboť oblast hornictví a využívání nerostných surovin je až na výjimky ve výlučné kompetenci členských států EU.

Podle platné právní úpravy v České republice je zlato vyhrazeným nerostem⁵⁰ a jeho ložiska tvoří nerostné bohatství, které je ve vlastnictví státu.⁵¹ Vyhledávání, průzkum a těžbu ložisek zlata v České republice je možné provádět na základě podmínek a povolení vydaných podle právních předpisů na úseku ochrany a využití nerostného bohatství.⁵² V současnosti však tyto činnosti nejsou na území České republiky prováděny, byť se zde nachází několik evidovaných ložisek zlata.⁵³ Žádosti o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum ložisek zlata jsou Ministerstvem životního prostředí zamítány na základě § 4a odst. 6 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění zákona č. 366/2000 Sb.⁵⁴ Důvodem je především převýšení dalších veřejných zájmů (jako jsou zejména zájmy na zachování přírody a krajiny, na ochraně vod, ovzduší, zemědělského půdního fondu nebo pozemků určených k plnění funkcí lesa) nad zájmem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska. Předchozí Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů z roku 1999⁵⁵ označovala zlato jako strategickou surovinu a v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje ukládala jednotlivým orgánům státní správy zabezpečit ochranu zásob ložisek zlata a ponechat

⁴⁶ Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

⁴⁷ BAROCH, P. Firmy láká české zlato, těžbě překáží zákaz kyanidu. In: *Aktuálně.cz* [online]. 7. 10. 2012 [cit. 2022-11-12]. Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/firmy-laka-ceske-zlato-tezbe-prekazi-zakaz-kyanidu/r~i:article:759084/>.

⁴⁸ Novelou maďarského horního zákona (č. 48/1993 Sb.) z roku 2009 byly na území Maďarska zakázány těžební technologie používající kyanid.

⁴⁹ BOSCE, c. d.

⁵⁰ Jedná se o nerost, z něhož je možno průmyslově vyrábět kovy [§ 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)].

⁵¹ § 5 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁵² Mezi tyto předpisy patří zejména zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Jedná se např. o ložiska ve Středočeském kraji (Jílové u Prahy, Mokrsko, Vacíkov), v oblasti Jeseníků (Mikulovice u Jeseníka, Zlaté Hory – východ, Suchá Rudná – střed) nebo v oblasti Šumavy (Kašperské Hory). K tomu srov. STARÝ, J. a kol. (eds.). *Surovinové zdroje České republiky: nerostné suroviny 2021*. Praha: Česká geologická služba, 2022, s. 362.

⁵⁴ K tomu blíže VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

⁵⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1999 č. 1311 k Surovinové politice v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů.

je jako rezervu pro případné ekologicky vhodné využití budoucími generacemi. Toto budoucí využití mělo záviset na splnění zákonných, zejména ekologických, požadavků, včetně všech externalit v míře srovnatelné se situací v zemích EU. Přitom bylo nutno přihlížet k tomu, že některá ložiska zlata se vyskytují v environmentálně exponovaných oblastech (např. chráněná území, blízkost vodního zdroje). Podle platné státní surovinové politiky České republiky⁵⁶ představují limity možného budoucího využití některého z ložisek zlata „soulad s programovým prohlášením vlády, vývoj světových cen zlata, dostupnost ekologicky šetrných těžebních a úpravárenských technologií (kyanizace je v ČR zakázána) a akceptace projektu místními samosprávami“.⁵⁷

3. REAKCE A ZMĚNY V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ PO HAVÁRII NA ŘECE BEČVĚ

Po dvaceti letech od havárie v Baia Mare došlo v České republice k havárii na řece Bečvě, v jejímž důsledku uhynulo přes 40 tun ryb a dalších vodních živočichů.⁵⁸ Přestože v tomto případě nedošlo k přeshraničnímu (mezistátnímu) znečištění životního prostředí (havárie zasáhla „pouze“ území dvou krajů v rámci České republiky, Olomouckého a Zlínského), i tato havárie ukázala nejen na nedostatečnou personální, odbornou a materiální vybavenost k řízení likvidačních prací, ale i na nedostatečné zákonné určení kompetencí jednotlivých orgánů veřejné správy při zásahu a vyšetřování podobných havárií. Spojovacím článkem výběru těchto kauz bylo primárně to, že šlo v obou případech o znečištění způsobené kyanidy a o dopad na vodní zdroje, nikoliv to, že by šlo o stejnou či obdobnou příčinnou souvislost. Stejně jako v případě havárie v Baia Mare byla i havárie na řece Bečvě zapříčiněna únikem chemických látek, a to zejména kyanidů, do povrchových vod. Na rozdíl od havárie v Baia Mare však v případě havárie na řece Bečvě nebyl dosud nalezen její původce (znečišťovatel), který by byl za tuto ekologickou katastrofu odpovědný, a který by nesl náklady na odstranění znečištěného životního prostředí. Případ havárie na řece Bečvě byl dosud řešen pouze v rámci vymezení trestněprávní odpovědnosti.⁵⁹ To, co však bohužel pozornosti uniká, je

⁵⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. června 2017 č. 441 o Surovinové politice České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů.

⁵⁷ Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů, bod 3.2.5.

⁵⁸ Na podzim roku 2020 došlo k několika únikům toxických látek do řeky Bečvy. Nejvýznamnější incident proběhl dne 20. 9. 2020, kdy do této řeky uniklo velké množství neznámých látek (pravděpodobně kyanidů) a následně došlo v zasažené části toku Bečvy o délce cca 38 km k masivnímu úhynu ryb a dalších vodních organismů, v jehož důsledku rybaři ze zasažené oblasti odvezli do kafilerii přes 40 tun mrtvých ryb. Blíže srov. např. Rybáři vylovili z Bečvy 40 tun uhynulých ryb, odklizení skončilo. In: *Ekolist.cz* [online]. 30. 9. 2020. [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/rybari-vylovili-z-bečvy-40-tun-uhynulých-ryb-odklizení-skončilo>.

⁵⁹ V návaznosti na vyšetřování Policie ČR a obžalobu státního zástupce proběhlo soudní řízení před Okresním soudem ve Vsetíně. Obžalobě čelila jedna podnikající právnická osoba (společnost Energoaqua, a.s.) a jedna fyzická osoba (jednatel této společnosti), které byly obžalovány ze spáchání trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 trestního zákoníku) a neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299 trestního zákoníku). Dne 23. 10. 2023 Okresní soud ve Vsetíně jako prvostupňový soud zprostil obžaloby fyzickou osobu a ve vztahu ke společnosti Energoaqua dovodil, že ta není v tomto případě trestně odpovědná, neboť nelze prokázat zavinění konkrétní osoby

náprava způsobené ekologické újmy, kterou bylo možné řešit paralelně, pokud by Česká inspekce životního prostředí postupovala podle správného zákona. Potrestání pachatele je sice důležitou, ale z hlediska ochrany životního prostředí při takových haváriích až druhotnou otázkou.⁶⁰ V daném případě nebylo dosud zahájeno správní řízení o uložení nápravných opatření (ať již podle zákona o ekologické újmě, popř. podle složkových zákonů), přestože platná právní úprava nebrání souběžnému vedení trestního řízení orgány činnými v trestním řízení a správního řízení o uložení nápravných opatření správními orgány, jelikož každé z těchto řízení má jiný účel.

Jak vyplývá z předchozí kapitoly, jakož i z předcházejícího článku,⁶¹ havárie v Baia Mare vedla nejen ke změnám vnitrostátní právní úpravy v České republice, ale nejdříve došlo ke změnám v mezinárodním a unijním právu. Pokud jde o změny vnitrostátní české právní úpravy, došlo – vzhledem k tomu, že šlo o důlní havárii způsobenou provozem hornické činnosti (těžbou a úpravou ložisek zlata) – zejména ke změnám právní úpravy regulující provádění hornické činnosti (tj. k rozšíření působnosti zákona o prevenci závažných havárií na ukládání nebezpečných chemických látek a přípravků v objektech nebo zařízeních umístěných na povrchu v souvislosti s prováděním hornické činnosti, zákazu využívat technologie kyanidového loužení při úpravě a zušlechťování nerostů a k přijetí zcela nové právní úpravy nakládání s těžebním odpadem). Oproti tomu havárie na řece Bečvě vedla ke změnám právní úpravy pouze na vnitrostátní úrovni,⁶² neboť samotná havárie měla dopad jen na území České republiky. Některé z těchto změn již byly přijaty (nařízení vlády č. 137/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí), některé jsou teprve připravovány v různých fázích legislativního procesu (tzv. havarijní novela vodního zákona a novela zákona o ekologické újmě).

Již přijatou a platnou změnu českého vnitrostátního práva směřující ke zvýšení prevence a předcházení případným ekologickým haváriím představuje novelizace nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí. Dne 1. 7. 2023 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 137/2023 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým vláda ČR zpřísnila prahové hodnoty pro ohlašování do Integrovaného registru znečišťování (IRZ) u kyanidů v odpadech o jeden řád – z dřívějších 500 kg na 50 kg za rok. Nařízení vlády č. 145/2008 Sb. je prováděcím

a její přestupek tak bude řešit Česká inspekce životního prostředí. Případ tím však zdaleka nekončí, neboť odvolání (resp. stížnost) proti rozsudku prvostupňového soudu podal jak státní zástupce, tak i obžalovaná právnická osoba. Blíže srov. např. Zproštěn obžaloby. Soud vynesl rozsudek nad ředitelem firmy Energoaqua kvůli otravě řeky Bečvy. In: *iROZHLAS* [online]. 23. 10. 2023 [cit. 2023-11-23]. Dostupné na: https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/rozsudek-becva-otrava-reky-soud-energoaqua_2310230820_ava.

⁶⁰ VOMÁČKA, V. in: KLÉZL, T. Otrávil Bečvu, ale odešli bez trestu. Otázky a odpovědi ke spornému rozsudku. In: *Aktuálně.cz* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 2023-11-23]. Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/becva-soud-otazky-a-odpovedi/>.

⁶¹ HLUŠIČKOVÁ – VÍCHA, c. d.

⁶² Na některé změny právní úpravy upozornila Vyšetřovací komise PSP ČR k ekologické katastrofě na řece Bečvě (Závěrečná zpráva Vyšetřovací komise k ekologické katastrofě na řece Bečvě [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, sněmovní tisk č. 9016, s. 25–27 [cit. 2022-04-08]. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/sites/default/files/2590790-sd009016.pdf>).

právním předpisem k zákonu č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který je implementačním předpisem ve vztahu k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (tzv. nařízení o E-PRTR). Přísnější právní úprava má zlepšit povědomí o výskytu kyanidů ve výrobních procesech daných provozů a ve svém důsledku by tak měla pozitivně ovlivnit kvalitu vody v českých řekách. První ohlašování kyanidů podle nového znění nařízení vlády č. 145/2008 Sb. proběhne již v roce 2024, tj. půjde o ohlašování za rok 2023. U kyanidů předpokládá Ministerstvo životního prostředí nárůst počtu ohlašovatelů mezi 10 až 15 (za ohlašovací rok 2021 byly kyanidy ohlášeny celkem devatenáctkrát v únicích do vody a v přenosech v odpadech a odpadních vodách).⁶³

Vládou navrhovaná havarijní novela vodního zákona (označovaná někdy taktéž jako „lex Bečva“)⁶⁴ má být komplexní reakcí na dosavadní zkušenosti z praxe ve vztahu k řešení havárií a měla by zahrnovat prvky preventivní i reaktivní ochrany. Tato novela má stanovit jasná pravidla pro prevenci a řešení havarijních událostí na všech vodních tocích v České republice. Významnou změnou, kterou by tato novela měla přinést, je zejména vytvoření vodoprávní evidence a digitalizace sloužící k evidenci všech zdrojů a výpustí odpadních vod do vod povrchových, a to s povolením i bez něj.⁶⁵ K tomuto účelu má být zřízen Registr výpustí odpadních vod v rámci informačního systému veřejné správy spravovaný Ministerstvem zemědělství.⁶⁶ Havárie na řece Bečvě ukázala, že chybějící informace o možných zdrojích úniku a možných znečišťujících látkách byl jedním z důvodů nedostatečného a nesystematického odebrání vzorků bezprostředně po zjištění havárie. Tomu by měl uvedený registr do budoucna předcházet a umožnit rychlejší identifikaci zdroje znečištění. Registr má v první fázi zprovoznění evidovat výpusti na významných vodních tocích, přičemž do budoucna by podle Ministerstva životního prostředí mělo dojít k rozšíření evidence i na drobné vodní toky. V současné době je realizován pilotní projekt na monitoring výpustí odpadních vod do řeky Labe, přičemž na základě získaných dat a následné analýzy má být představen model pro tvorbu celorepublikového informačního systému Registru výpustí.⁶⁷ Návrh novely

⁶³ Vláda schválila lepší ochranu vod, zpřísnila ohlašovací práh pro kyanidy. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 10. 5. 2023 [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/news_20230510-Vlada-schvalila-lepsi-ochranu-vod-zprisnila-ohlasovaci-prah-pro-kyanidy.

⁶⁴ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, sněmovní tisk č. 569/0 [cit. 2023-11-23]. Dostupné na: https://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=9&T=569.

⁶⁵ § 19a návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ § 22 odst. 6 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Ministr Hladík: Lépe ochráníme české řeky. Máme pilotní podobu budoucího on-line registru výpustí do vodního toků. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 31. 8. 2023 [cit. 2023-09-01]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/news_20230831-Ministr%20Hladik:%20Lepe%20ochranime%20ceske%20reky.%20Mame%20pilotni%20podobu%20budouciho%20on-line%20registru%20vypusti%20do%20vodnich%20toku.

zároveň zavádí povinnost kontinuálního měření vypouštěných odpadních vod podle jejich kvalitativního složení.⁶⁸ Hlediskem pro uložení povinnosti provádění kontinuálního měření znečišťovateli má být složení produkovaných látek a vypouštěných odpadních vod do vod povrchových, konkrétně odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných závadných látek, prioritních nebezpečných látek nebo vybraných nebezpečných závadných látek podle části II bodů 1 (sloučeniny vyjmenovaných metaloidů a kovů) a 9 (kyanidy) přílohy č. 1 k vodnímu zákonu. Podrobnosti mají být dále stanoveny v prováděcím nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, ve znění pozdějších předpisů. Návrh novely počítá s výhradní kompetencí znečišťovatele nad kontinuálním monitoringem, přičemž v případě vyhodnocení reálného rizika havárie bude znečišťovatel povinen situaci ohlásit vodoprávnímu úřadu a učinit odpovídající opatření k zabránění vzniku havárie. Výsledky kontinuálního měření však mají být neveřejné, což by výrazně omezilo aktivní účast veřejnosti. To je významný rozdíl proti platné německé právní úpravě, kde monitoring povrchových vod již probíhá a kde jsou naměřená data veřejně dostupná a publikována i ve výročních zprávách.⁶⁹ Vládní návrh rovněž počítá se zpřesněním definice pojmu havárie a nově ve výčtu zahrnuje nebezpečné závadné látky podle části II bodů 1 a 9 přílohy 1 k vodnímu zákonu a prioritní nebezpečné látky. Zároveň za součást havárie také považuje i závady zařízení k likvidaci závadných látek, které havárii předcházely a jsou s ní v příčinné souvislosti. Vláda dále navrhuje, aby řízení záchranných a likvidačních prací při havárii příslušelo Hasičskému záchrannému sboru ČR, a vymezuje příslušnost krajských vodoprávních úřadů k řešení havárií, které přesahují hranice správního obvodu obce nebo jednoho kraje. V neposlední řadě tato novela počítá se zvýšením horní hranice pokut jak pro fyzické nepodnikající osoby, tak i pro právnické osoby a fyzické osoby podnikající.

Souběžně s havarijní novelou vodního zákona připravuje Ministerstvo životního prostředí i novelu zákona o ekologické újmě,⁷⁰ která by měla vycházet především z dosavadní praxe správních orgánů (zejména České inspekce životního prostředí) tak, aby mohly snadněji vést správní řízení o ukládání preventivních a nápravných opatření, evidovat případy ekologické újmy, rozhodovat o náhradě nákladů nebo ukládat pokuty.⁷¹ Dosavadním neaplikováním tohoto zákona totiž správní orgány porušují povinnosti vyplývající nejen z české právní úpravy, ale především z práva unijního.⁷² Vzhledem

⁶⁸ § 38 odst. 10 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ European Environment Agency. 3. Surface Water Quality Monitoring – Summary: Germany. In: *European Environment Agency* [online]. 29. 9. 2017 [cit. 2023-08-12]. Dostupné na: <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-001-4/page009.html>.

⁷⁰ K tomuto zákonu blíže srov. STEJŠKAL, V. – VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009.

⁷¹ Ministr Hladík: Další naši pojistkou, aby se Bečva neopakovala, je novela zákona o ekoujmě. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 16. 6. 2023 [cit. 2023-09-01]. Dostupné na https://www.mzp.cz/cz/news_20230616-Ministr-Hladik-Dalsi-nasi-pojistkou-aby-se-Becva-neopakovala-je-novela-zakona-o-ekoujme.

⁷² Na tuto skutečnost upozornila i Česká společnost pro právo životního prostředí ve svém Vyjádření k případu použití zákona č. 167/2008 Sb. ke kauze Bečva. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. XXI, č. 2, s. 69–79.

k tomu, že účelem zákona o ekologické újmě je transpozice směrnice 2004/35/ES do vnitrostátního právního řádu České republiky, vystavuje se Česká republika riziku, že s ní bude zahájeno řízení o porušení unijního práva z důvodu špatné aplikace směrnice 2004/35/ES, jehož výsledkem by mohly být také finanční sankce, o kterých by v konečném důsledku rozhodoval Soudní dvůr EU. Správní orgány by měly zákon o ekologické újmě začít aplikovat a zavést princip „znečišťovatel platí“,⁷³ na kterém je založen, do praxe. To by mohlo přispět také ke zkvalitnění systému prevence závažných havárií, který by si zasloužila nejen řeka Bečva.

ZÁVĚR

Havárie v Baia Mare v roce 2000 vedla k významným legislativním změnám v rámci práva ES/EU. Zdůraznila potřebu vytvoření společné právní úpravy, která by do budoucna podobným haváriím předcházela a účinně na ně reagovala. Zapůsobila tedy jako jakýsi katalyzátor změn, přičemž zásadní se pro budoucí vývoj v rámci práva ES/EU stalo zejména přijetí směrnice o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (2006/21/ES), zpřesnění směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (2003/105/ES), resp. přijetí její nové podoby (2012/18/EU), a postupné omezování kyanidů ve vodách na základě rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES). Účelem všech těchto změn bylo snížit dopad nehod, v důsledku kterých je životní prostředí a jeho složky (zejména voda a na ni navázané ekosystémy) znečištěno, nebo jim předcházet. Do nového tisíciletí tato událost otevřela i debatu o environmentálních a bezpečnostních rizicích, které s sebou těžba a úprava nerostných surovin (nejen) s využitím kyanidového loužení přináší.

Přestože k havárii v Baia Mare došlo již více než před 23 lety, dozvuky této události jsou stále aktuální. To můžeme pozorovat nejen v souvislosti s řešením havárie na řece Bečvě, ke které došlo v roce 2020, byť s výhradou, že v daném případě nešlo o únik kyanidů z hornické činnosti (těžby či úpravy zlata). Oba tyto případy byly následovány změnami právní úpravy. Zatímco u havárie v Baia Mare byly primární změny mezinárodního a unijního právního rámce, v případě havárie na řece Bečvě byla primární reakce národní, protože důvody potřebné reakce byly odlišné a u Bečvy se nejednalo o přeshraniční znečištění životního prostředí. Společné východisko pro předcházení obou takových případů havarijních stavů v budoucnosti představuje navrhovaná změna rámcové vodní směrnice (2000/60/ES), prostřednictvím které mají být kyanidy zařazeny mezi tzv. znečišťující látky specifické pro povodí. Tyto látky sice nemají být označeny jako prioritní, ale členské státy EU by nově měly postupně snižovat znečištění způsobené i těmito látkami. Měly by též nově stanovit a uplatňovat normy environmentální kvality pro tyto látky (včetně kyanidů), pokud budou představovat riziko pro vodní útvar v jedné nebo více oblastech povodí.

⁷³ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ v právu životního prostředí*. Praha: Linde, 2011.

Jelikož Česká republika disponuje významnějším množstvím dosud nevyužitých zásob zlata, je pravděpodobné, že diskuze o opodstatněnosti zákazu využívat technologie kyanidového loužení nebo jiné postupy využívající kyanidové sloučeniny při úpravě a zušlechťování nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy (§ 30 odst. 2 horního zákona), se mohou objevovat s železnou (či spíše zlatou) pravidelností. V rámci této diskuse by měla být brána do úvahy i potenciální rizika využití technologie kyanidového loužení pro lidské zdraví a životní prostředí. Při přípravě jakýchkoli změn relevantní vnitrostátní právní úpravy (nejen) na úseku ochrany životního prostředí by měla být zohledněna snaha EU o snížení znečištění životního prostředí na úroveň, které již nejsou považovány za škodlivé pro lidské zdraví a přírodní ekosystémy a které respektují hranice, s nimiž se naše planeta může vyrovnat. Ku prospěchu by v této souvislosti měla být aplikace právních principů, na kterých je založena politika EU v oblasti ochrany životního prostředí, ať již se jedná o princip vysoké úrovně ochrany životního prostředí, princip předběžné opatrnosti nebo principy, že by měla být přijímána preventivní opatření, poškození životního prostředí by mělo být napraveno v první řadě u zdroje a platit by měl znečišťovatel.

Mgr. Denisa Hlušíčková
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
hlusickova.denisa@gmail.com

JUDr. Ondřej Vicha, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
ondrej.vicha@upol.cz
ORCID: 0000-0001-6639-6501

CLIMATE LITIGATION IN EUROPE: A DISCUSSION ABOUT EMERGING TRENDS IN THE CONTEXT OF PRINCIPLE OF NON-REGRESSION¹

ELIF NAZ NĚMEC,² MILAN DAMOHORSKÝ³

Abstract: The climate crisis is one of the most serious problems that humankind has ever faced. With the adverse consequences of this phenomenon, new practices have emerged in social, economic, and legal structures. One of these new practices is doubtlessly climate litigation that aim to pressure states to fulfil their positive obligations concerning the mitigation of the human-induced climate crisis. Global warming, advancing at an unprecedented rate, is pushing governments to take immediate measures and shape their legislation accordingly. Within this movement, the principle of non-regression, rooted in human rights, has gained a tangible form in environmental law. This study explores the potential role of the climate crisis and, specifically, the climate litigation cases in Europe in establishing the principle of non-regression as a settled principle in environmental law. It discusses its value as an argument in climate litigation from a practical point of view.

Keywords: climate change; climate litigation; principle of non-regression; Paris Agreement; mitigation

DOI: 10.14712/23366478.2024.8

I. INTRODUCTION

A. IN GENERAL

The principle of non-regression is a topic of recent debate in literature and environmental law practice. There is no doubt that this principle is well-established in human rights law, given its regulation in major international human rights documents.⁴ However, whether this principle has a customary nature in environmental law remains

¹ The author's contribution is prepared in the framework of the Programme Cooperation Law of the Charles University in Prague.

² PhD Candidate at Environmental Law Department at the Faculty of Law, Charles University, Associate Researcher at Centre for International Law, Institute of International Relations Prague / nemec@iir.cz.

³ Professor at Department of Environmental Law at the Faculty of Law, Charles University / damohors@prf.cuni.cz.

⁴ United Nations Secretary-General. Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment – Report of the Secretary-General. In: *UN: environment programme* [online]. 2018 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/27070>.

contentious. There are indeed views arguing that this is a settled principle in this discipline,⁵ while other opinions in the literature deny such a customary nature.⁶

Despite this controversial setting, the principle of non-regression and its scope of application is gaining increasing significance. Such a concept is particularly debated because environmental protection is often the first area that states are willing to compromise, especially during times of economic hardships or crisis, such as the period following the COVID-19 pandemic or the ongoing conflict between Russia and Ukraine. With such pressures, states are willing to relax their environmental policies and legislation to ease budgetary strains.

Yet, on top of everything, the whole planet, including humanity, is witnessing an unprecedented climate crisis, necessitating immediate and effective measures to be implemented by states to mitigate its effects collectively.⁷ In this context, state actions (or inactions) weakening environmental protections diminishing the safeguards established by their national environmental legislation, and this starkly contravenes the imperative necessity created by climate change. Consequently, the question of effectively exerting pressure on states to enforce the required mitigation measures becomes even more crucial. As such, one may ask whether the rising prevalence of climate litigation may be deemed an efficient instrument for establishing such pressure on states to fulfil their environmental obligations, marking an evolution in environmental and human rights law principles.

This study aims to explore the potential of such evolution. To this end, the methodological choices related to the case law analysed within this study will be addressed. Secondly, the background of developing the principle of non-regression will be presented. In the following part, the analysis will observe a concrete example of how this principle has started to gain practical importance in environmental law and elaborate on how the climate litigation practice in Europe may contribute to the evolution of the doctrine of non-regression. The principle's potential value as a practical litigation argument in climate cases will be explored in this context.

B. A BRIEF OVERVIEW OF THE METHODOLOGY AND PREFERENCES OF THE CASE LAW

Climate change impacts the planet extensively and quickly. This phenomenon changes both nature and society, as well as the economic and legal systems. In this context, our contribution will address the implications of climate change and environmental law and particularly focus on climate litigation as an emerging practical tool in the legal arena for achieving progress in climate and environmental matters. Indeed, climate litigation can potentially influence and shape many areas in the legal field. This

⁵ PRIEUR, M. – MAINGUY, G. Non-regression in Environmental Law. *S.A.P.I.EN.S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society* [online]. 2012, Vol. 5, No. 2, pp. 35–38 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://journals.openedition.org/sapiens/1405>.

⁶ MITCHELL, A. D. – MUNRO, J. An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections. *International & Comparative Law Quarterly*. 2023, Vol. 72, No. 1, pp. 35–71.

⁷ AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. In: *ipcc* [online]. 2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

study specifically focuses on the description and comparison of the practice regarding climate litigation in Europe. It aims to examine how the cases brought so far before the national courts in Europe may contribute to the evolution of the principle of non-regression in environmental law.

In this context, this study covers the national court decisions relevant to its research question. It is noteworthy that this study not only observes the court decisions given by the courts of the Member States of the European Union (EU) but also addresses the decisions from non-EU countries such as Switzerland or Türkiye. In that way, it is aimed to present a comprehensive overview of the potential offered by the European climate litigation practice to shape the future application of the principle of non-regression in the environment. It should be emphasized from the very beginning of the study that after the review of the available court decisions, it has been determined that there is currently no explicit European court decision referencing the principle of non-regression. As identified by the authors of this study, the courts in India provided the first instance of such reference. Therefore, this study examines this Indian court decision because of its potential to shed light on the European experience. Apart from this decision, the study mainly focuses on the decided cases in Europe and the pending cases to the extent that they can potentially contribute to the evolution of the principle of non-regression.

During the selection of the decisions, one of the challenges that the study faced was that the field of climate litigation is going through an ongoing evolution. Therefore, the available decisions are collected from the relevant databases. During the selection of the decisions, priority is given to recent cases based on claims that the state has failed to act in mitigating climate change under the Paris Agreement or relevant legislation or that the measures taken by the state are seen as insufficient. Indeed, as some cases involved specific state actions, these cases are also addressed within the scope of the research. Being structured on these cases, the study aims to spark an academic and practical discussion on how the principle of non-regression may become a settled principle in environmental law due to the evolving practice of climate change and whether such principle can be functionally used as a legal argument in these cases.

It is worthy of note that climate litigation is a relatively new concept in Europe, and the progress in this area is rapid. Therefore, the evaluation that will be made in this study addresses the current state of the practice and may not be fully up to date after a few months. It is also important to note that by the time of the writing of this article, the results of the 28th Conference of the Parties (COP28) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which is held in Dubai (United Arab Emirates, 30.11. – 12.12.2023) are also expected to influence the future of the climate action.⁸ Therefore, the outcomes of the conference may also impact the future practice of climate litigation.

⁸ More details at: COP 28: UN Climate Change Conference: 30 November – 12 December, Dubai, United Arab Emirates. In: *United Nations: Climate Change* [online]. 2023, p. 28 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://unfccc.int/>.

C. GENERAL REMARKS ON THE PHENOMENON OF CLIMATE CHANGE
AND THE CLIMATE (CHANGE) LAW

Climate change is one of the most pressing global issues that planet Earth is facing today. The impact of the climate-created crisis is that change infuses every aspect of our lives, including agriculture, forestry, transportation, healthcare, water management and so on. As emphasised by previous scholars, the effects of this crisis are so severe that the sixth mass extinction is in question, and all living beings are threatened by the adverse consequences of climate change. There is no doubt now that this change is human induced. Again, without any doubt, the main source of these extreme changes is human activities using non-renewable sources (fossil fuels) in an incredibly massive way. The distribution and cycle of carbon are practically out of our control. The concentration of carbon particles in the atmosphere is approaching the breaking point of 450 ppm. The negative tendencies have, unfortunately, even been accelerating in recent years.

In this context, there are two possible actions that can be used for climate change management. The first one aims to decrease the impact of the crisis by reducing greenhouse gas emissions, in other words, **mitigation** strategies (the word taking its roots from the Latin word *mitis agere* – to make it softer). At the same time, the second action may focus on **adaptation** to climate change, which aims to settle all systems on the planet, including ecosystems, to the adverse consequences of climate change, such as extreme weather conditions, rising sea levels etc. Indeed, both of these strategies must be implemented immediately and simultaneously. This study aims to focus on the mitigation aspect of the question. It overall seeks to find an answer whether the principle of non-regression may be effectively used to implement the mitigation strategies, as climate litigation is certainly an effective instrument for mitigation since it aims to accelerate and intensify the implementation of mitigation measures.

In this context, one may also ask why this study focuses on non-regression in environmental law but not climate change law. Indeed, the initial actions addressed towards climate change (or originally global warming) may be found in the international (public) environmental law more than thirty years ago. Indirectly, such concern was addressed directly in the conventions and protocols in the UNFCCC (Rio de Janeiro 1992) and its Kyoto Protocol dealing with air pollution and depletion of the Earth's ozone layer. A real and concrete milestone was achieved in 2015 by negotiating and ratifying the Paris Agreement. The Agreement is not only a global and legally binding public international law document, but there are specified aims and obligations for the member parties.

The ratification of the Paris Agreement has started an enormous boom in the numbers of the so-called “climate litigations” before the courts, not only on the national but even on the European and international levels. Overall, the aim has been to put effective pressure on governments to take action about the emission of greenhouse gases as well as implement other ambitious measures. Some of the litigations have been successful, such as the *Urgenda* Case in the Netherlands, which has been explained in more detail below, but some failed. Nevertheless, the tendency for climate litigation will surely

continue. Yet, one can conclude that such evolution is still happening within the realm of environmental law.

When determining whether a particular area of law qualifies as a new, autonomous legal discipline, examining its object of regulation, methods, and instruments is essential. In this context, such elements must be predominantly autonomous, distinct, and different from other disciplines. From our point of view, as environmental law and climate law demonstrate significant similarities, it may be deemed a mere subdiscipline as atomic, mining, natural resources, or energy law currently positions it as a subdiscipline of environmental law. However, one must also highlight that this perspective could evolve over time due to social and natural developments.

Indeed, at this juncture, we may be reminded that fields such as financial, social security, or environmental law were once seen as subdisciplines of administrative law in a broader sense. Yet, due to their increased complexity, they are now recognized as distinct fields. Such a similar pattern may be deemed applicable to the ongoing debates about the autonomous status of land or agricultural law. It is important to acknowledge that such theoretical discussions are important, yet they are not critical. Ultimately, practical developments and the natural progress of legal and societal changes may result in the evolution of these fields.⁹ Therefore, it is not possible to conclude that there is a significant barrier or obstacle to climate law being considered as a pedagogical and research discipline in the future. Undoubtedly, the growing importance and relevance of climate-related issues renders climate law an increasingly significant area of interest for research and teaching across Europe in the future. Yet, such a discussion of a theoretical nature extends beyond the scope of this study. Hence, we deem it important to acknowledge the existence of this debate and highlight that this may be a promising question warranting further exploration in future research.

II. THE PRINCIPLE OF NON-REGRESSION IN ENVIRONMENTAL LAW AND ITS RELEVANCE IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE

The principle of non-regression in environmental law is a doctrine prohibiting states from enacting legislative changes, commit actions, or endorse procedures that would cause backsliding in the context of existing environmental protection regimes, resulting in weaker environmental protection.¹⁰ The principle concerns not only substantive aspects of law but also extends to its procedural elements.¹¹

⁹ Compare e.g., KNAPP, V. *Teorie práva*. Prague: C. H. Beck, 1995, pp. 68–69.

¹⁰ PRIEUR, M. The Principle of Non-regression. In: *Elgar Encyclopedia of Environmental Law* [online]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 251 [cit. 2023-12-29]. Available at: https://www.elgaronline.com/display/book/9781785369520/b-9781785365669-VI_19.xml.

¹¹ LAVRIK, M. Customary Norms, General Principles of International Environmental Law, and Assisted Migration as a Tool for Biodiversity Adaptation to Climate Change. *Jus Cogens* [online]. 2022, Vol. 4, No. 2, p. 122 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://doi.org/10.1007/s42439-022-00055-8>.

The principle of non-regression is closely connected and goes hand in hand with the principle of progression. Indeed, non-regression aims to prohibit backsliding in environmental protection. In contrast, progression focuses on continuously enhancing the level of protection based on environmental legislation reflecting the latest scientific knowledge.¹²

The foundation of this principle can also be observed in non-regression clauses in bilateral investment treaties (BIT), yet competition concerns mostly drive these clauses. Indeed, the fact that such clauses were adopted in the treaties to which the United States and the European Union are parties have played pioneering roles in the development and adoption of this principle within the practice of environmental law and over time, these clauses have become more common in other BITs and have established a standard in investment law.¹³ However, it would not be accurate to simply argue that such clauses underlie the principle of non-regression, which is discernible from multilateral environmental agreements that aim to establish a cooperative international action fostering environmental preservation.

The principle's emergence in the environmental law realm may be observed first during the referendum in California on 2 November 2010. During this referendum, a proposal on suspending a law that aims to reduce greenhouse gas emissions was in question. Such a proposal was drafted primarily at the behest of oil companies. Consequently, the voters rejected this attempt to backslide from the existing protection standards. Although there was no legal practical application of the principle, such a stance may be seen as one of the first modern reflections.¹⁴

Subsequently, the principle of non-regression was discussed during the negotiations for the "Future We Want" outcome document at the Rio+20 Conference.¹⁵ During the conference, the calls by the European Parliament for the recognition of the principle in environmental protection led to the explicit inclusion of it in the draft outcome document. Yet, the principle did not make it into the final version in an explicit manner as there were opposition from the United States, Canada, and Japan.¹⁶ Be that as it may, in the paragraph 20 of the outcome document, the principal found another implicit reflection: "*We acknowledge that since 1992, there have been areas of insufficient progress and setbacks in the integration of the three dimensions of sustainable development, aggravated by multiple financial, economic, food and energy crises, which have threatened the ability of all countries, in particular developing countries, to achieve sustainable development. In this regard, we mustn't backtrack from our commitment to the outcome of the United Nations Conference on Environment and Development. We*

¹² Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments, p. 13.

¹³ MITCHELL – MUNRO, *An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections*, pp. 37–42.

¹⁴ PRIEUR – MAINGUY, *Non-regression in Environmental Law*, p. 3.

¹⁵ PRIEUR, M. Chapter 18: Non-regression. In: AGUILA, Y. – VIÑUALES, J. E. (eds.). *A Global Pact for the Environment – Legal Foundations* [online]. University of Cambridge, CEENRG, 2019, p. 143 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://globalpactenvironment.org/uploads/Aguila-Vinuales-A-Global-Pact-for-the-Environment-Cambridge-Report-March-2019.pdf>.

¹⁶ MITCHELL – MUNRO, *An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections*, p. 61.

also recognise that one of the current major challenges for all countries, particularly for developing countries, is the impact from the multiple crises affecting the world today.”¹⁷

Whether there is a settled principle of non-regression in environmental law is still to be revisited within the United Nations framework. Indeed, there is no definitive provision regarding the principle yet. However, as per the United Nations General Assembly’s decision dated 28 July 2022, Resolution 48/13, the right to a clean, healthy, and sustainable environment was recognized as a fundamental human right.¹⁸ Such recognition paved the way for the revival of the question of the application of an already accepted principle of non-regression in human rights law to environmental rights. Such development once again highlighted the potential of the non-regression principle rooted in human rights law to evolve into a legal reality in environmental law.¹⁹

In this context, it is important to emphasise that a deeper and more widely accepted importance and scope of application is accorded to the doctrine of non-regression principle in the matters concerning the protection of fundamental human rights. Indeed, the non-regression principle in human rights is grounded in the Universal Declaration of Human Rights. Article 30 of the Declaration stipulates that “*nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein*”.²⁰ The principle has also found application in the decisions of regional human rights courts.²¹

There is no explicit mention of the non-regression principle in international environmental conservation instruments contrary to the Universal Declaration of Human Rights. Yet, it is possible to observe its reflections in certain provisions, particularly in the context of continuity and development. For instance, Article 8(k) of the Convention on Biological Diversity mandates developing and maintaining “*necessary legislation and/or regulatory provisions for the protection of threatened species and populations*”.²² The emphasis on the development and maintenance of legislation and regulatory provisions aims to ensure progress in environmental protection and eliminate backsliding.

Recent international initiatives such as the Global Pact for the Environment also highlight the non-regression principle. Such recent inclusion of this principle demonstrates the emergence of a trend which was accepted in human rights law and environ-

¹⁷ The General Assembly of the United Nations. Future We Want – Outcome Document. In: *Sustainable Development: Knowledge Platform* [online]. 2012 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>.

¹⁸ UN General Assembly (76TH SESS.: 2021–2022). The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment: Resolution / adopted by the General Assembly. In: *United Nations: Digital Library* [online]. 2022 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://digitalibrary.un.org/record/3983329>.

¹⁹ MITCHELL – MUNRO, *An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections*, p. 67.

²⁰ United Nations. Universal Declaration of Human Rights. In: *United Nations* [online]. [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

²¹ İLEMİN ALAN, N. Uluslararası Çevre Hukukunda Geriye Gidilemezlik İlkesinin Yeri. *Periodicum Iuris*. 2023, Vol. 1, No. 1, p. 33.

²² United Nations. The Convention on Biological Diversity. In: *Convention on Biological Diversity* [online]. 1992 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://www.cbd.int/convention/text/>.

mental law.²³ Moreover, it is even possible to examine national legislation, as in France, which explicitly regulates this principle in matters of environmental law.²⁴

Another recent example is the International Union for Conservation of Nature's (IUCN) Draft International Covenant on Environment and Development dated 2015. The draft acknowledges the fact that established principles in international environmental law, such as the precautionary and polluter pays principles, may be insufficient in the face of the current environmental crisis and adopts the principle of non-regression under Article 10: "*Substantive and procedural rules for environmental conservation shall be maintained without regression and interpreted and applied in favour of ecological integrity unless compelling reasons of public interest require otherwise. The necessity of any measures of regression shall be revisited and re-examined periodically in order to restore or enhance pre-existing levels of environmental conservation.*"²⁵

Given all these developments, one may conclude that in international environmental law, there is a necessity to ensure the maintenance of existing environmental protections, at least at their current level and their development. Moreover, with the right to a clean, safe, and sustainable environment considered within the ambit of human rights, an extensive interpretation of the principle of non-regression to include matters concerning environmental protection profiles as a natural, logical consequence.

It is also striking that when initial arguments on the principle of non-regression in environmental law were proposed, the opposing camp feared that such a principle would create a status quo and hinder progress.²⁶ However, it is worth highlighting that the non-regression principle merely sets a minimum standard and does not constrain states to adopt more comprehensive and stringent measures for environmental protection. As in other legal spheres, environmental law ultimately depends on the will of the sovereign and its content may be altered by the legislature. This puts existing environmental protection regimes perpetually at risk of a setback, a concern that cannot be overlooked in the current era of climate change. In this context, the non-regression principle has the role of a one-way street sign for the sovereign that makes it follow a certain level of commitment to protecting the environment and environmental rights. Yet, it cannot be reversed to lesser standards.

While the established nature of the principle of non-regression in international environmental law remains debatable, one might reasonably contend that given the recent developments, especially in the context of climate change, acceptance of prohibition of regression as an established principle is not unrealistic. Indeed, numerous studies in the literature focus on how this principle has evolved in human rights law and national laws.²⁷ Yet such an evaluation would exceed the scope of this paper, of which the goal

²³ Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments.

²⁴ DUTHEILLET DE LAMOTHE, L. Principe de Non-régression. *Juridique de l'Environnement*. 2018, Vol. 43, No. 1, pp. 187–194.

²⁵ International Council of Environmental Law (ICEL) – IUCN Commission on Environmental Law (CEL). Draft International Covenant on Environment and Development: Implementing Sustainability. In: *IUCN Library System* [online]. 2015 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://portals.iucn.org/library/node/46647>.

²⁶ PRIEUR, *The Principle of Non-regression*, pp. 251–259.

²⁷ For example see MITCHELL, A. D. – MUNRO, J. No Retreat: an Emerging Principle of Non-Regression from Environmental Protections in International Investment Law. *Georgetown Journal of International*

is to demonstrate that the evolution of this principle has become an even more important question given the context of the climate crisis and developing body of argumentation and jurisprudence through climate litigation cases. In this context, the next part will elaborate on this question and will attempt to elucidate the potential of the principle of non-regression as an argument in climate change litigation, especially concerning cases in Europe.

III. PRINCIPLE OF NON-REGRESSION IN THE CLIMATE CONTEXT

A. THE NON-REGRESSION PRINCIPLE IN THE PARIS AGREEMENT

There is no doubt that one of the most important climate action regimes is designed under the Paris Agreement.²⁸ The Paris Agreement does not include an explicit provision concerning the principle of non-regression, yet the text contains articles that embody this principle. Accordingly, Article 3 of the Agreement stipulates an expectation of progressive effort from all parties, given the needed support for developing countries for effective implementation. An alternative interpretation of the provision suggests that parties are obligated not to regress in their response towards climate change.

As is known, the Paris Agreement stipulates an international long-term global temperature goal for which states have committed to reduce their greenhouse gas (GHG) emissions. The basic instrument for states to implement these reduction targets is their nationally determined contributions (NDCs).²⁹ Within this setting, Article 4(3) of the Agreement mandates that each state in their subsequent NDCs represent a progression reflecting a higher ambition in comparison to their previous contributions and reflect the highest possible ambition in light of differing national circumstances, responsibilities, and capabilities.³⁰ In other words, successive NDCs submitted by each Contracting State should contain more comprehensive and ambitious measures for reducing GHG emissions.³¹

This is not the only emphasis on progression in the Agreement. Article 7(14)(d), Article 9(3), Article 13(11), and Article 14 also reference the concept of progression. It is possible to argue that the urgency of the subject matter of the Agreement highlights the need for international continuous and progressing cooperation. This need naturally

Law. 2019, Vol. 50; MITCHELL – MUNRO, *An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections*; LAVRIK, *c. d.*; PRIEUR, *Principle of Non-regression*; ILEMİN ALAN, *c. d.*

²⁸ Paris Agreement – UN Framework Convention on Climate Change. In: *EUR-Lex: Access to European Union Law* [online]. [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html>.

²⁹ KUH, K. F. The Law of Climate Change Mitigation: an Overview. In: DELLASALA, D. A. – GOLDSTEIN, M. I. (eds.). *Encyclopedia of the Anthropocene*. Oxford: Elsevier, 2018, Vol. 2, pp. 505–510.

³⁰ VOIGT, C. The Power of the Paris Agreement in International Climate Litigation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2023, Vol. 32, No. 2, pp. 237–249.

³¹ STANKOVIC, T. – HOVI, J. – SKODVIN, T. The Paris Agreement's Inherent Tension between Ambition and Compliance. *Humanities and Social Sciences Communications*. 2023, Vol. 10, No. 1, Art. 550.

leads to the manifestation of the non-regression principle.³² Notably, it is unsurprising that when states such as Mexico or Brazil weakened the effectiveness of their emission reductions in their updated NDCs compared to previous ones, these successive contributions were challenged before the national courts. It has been claimed that such weakening is contrary to the provisions of the Paris Agreement and, therefore, the fundamental human rights in the context of the right to life and a healthy environment.³³ Such exercise of claims may be considered as the manifestation of the principle of non-regression endorsed in the Paris Agreement.

B. THE CASE OF THE SOCIETY FOR PROTECTION OF ENVIRONMENT & BIODIVERSITY / UNION OF INDIA

Before discussing significant climate litigation cases in Europe from the perspective of the non-regression principle, examining an example of how certain cases can effectively bring the principle of non-regression from concept to creation is worthwhile. The decision of *Union of India*, dated 2017, by the National Green Tribunal of India, is an important example in this setting.³⁴

In 2016, the Society for Protection of Environment & Biodiversity filed a lawsuit before India's National Green Tribunal concerning a draft notification that exempts certain construction activities from environmental clearance requirements. The claimants argued in the case at hand that such an exemption would significantly impact climate change by causing irreversible environmental harm. Accordingly, they particularly underscored India's international obligations under the Paris Agreement. Whereas the Ministry of Environment and Forests stated that the draft notifications served the government's social policy to address the housing needs of vulnerable populations in India.

In this case, there was indeed a prospective state action that could result in backsliding from the current environmental protection regime. There was no concrete consequence of the backwardness. Yet, the claimants adopted a pre-emptive approach for this potential "normative retrogression"³⁵ and claimed that such a stance would conflict with the principle of non-regression.

The National Green Tribunal accepted these claims and ruled that the implementation of such notification would conflict with the established principle of non-regression in international law, stating that the notification, if implemented, would disagree with this principle. The Tribunal emphasized that the changes foreseen in the draft notification have the potential to seriously impact the environment and weaken the existing

³² FALKNER, R. The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. *International Affairs*. 2016, Vol. 92, No. 5, pp. 1107–1125.

³³ GANESAN, P. Challenging Regression in Climate Commitments: Doctrine of 'Non-Retrogression' to the Rescue? In: *Oxford Human Rights Hub* [online]. 4.1.2022 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://ohrh.law.ox.ac.uk/challenging-regression-in-climate-commitments-doctrine-of-non-retrogression-to-the-rescue/>.

³⁴ National Green Tribunal. *Society for Protection of Environment & Biodiversity v Union of India*. In: *CASEMINE* [online]. 8.12.2017 [cit. 2023-12-29]. Available at: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2017/20171208_Application-No.-677of-2016-M.A.-No.-148-of-2017_decision.pdf.

³⁵ WARWICK, B. T. C. Unwinding Retrogression: Examining the Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Law Review*. 2019, Vol. 19, No. 3, pp. 467–490.

environmental protection and that such a situation would directly contradict the principle of non-regression. Accordingly, the Tribunal partially nullified the draft notification and ordered the defendant's authority to re-evaluate and amend the clauses by the decision.³⁶

At this juncture, it is essential to highlight that the principle of non-regression does not have a concrete regulation under Indian Law. Yet, the claimants persuaded the Tribunal to comply with such a principle by arguing that India's international obligations regarding climate change should not contradict such a principle.³⁷ Therefore, this example illustrates that climate litigation may play an important role in bringing the non-regression principle to the tangible legal sphere, as it serves to the urgency of the problem that international instruments have detailly regulated and, secondly, the arguments of the claimants' in these cases have the potential to contribute to this evolution by way of making the invisible visible.

C. BACK TO THE FUTURE: AN EVALUATION OF THE CLIMATE LITIGATION CASES IN EUROPE

In this part of the study, we aim to delve into the ongoing or recently decided European climate litigation cases selected as per the previously explained methodology.³⁸ In this regard, the main intention of this study is to understand two key questions, one involving the future and the other involving the present. First is whether the outcomes of today's European climate litigation have the potential to echo into tomorrow's jurisprudential landscape and render the principle of non-regression a tangible part of environmental law. Second is the extent to which this principle can be instrumentalised in the present cases if endorsed by the claimants in their argumentation.

1. TRAVERSING TIME AND LAW: AN OVERVIEW OF THE CLIMATE LITIGATION EXAMPLES IN EUROPE FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF NON-REGRESSION

After reviewing the climate litigation cases in Europe, of which information is available in the climate litigation databases, it is possible to discern three categories of cases from the perspective of the principle of non-regression. It is important to highlight at this juncture that in none of these categories is there an explicit use of the principle of non-regression. Yet, the content of the cases demonstrates that such a principle may find application in the related context.

Accordingly, we could discern three groups of cases in which claimants structure their arguments on a state action that is not considered to be sufficient, a state's inaction causing regression or stagnation, and finally, a certain state action that allegedly con-

³⁶ The Principle of Non-regression and Indian Environmental Jurisprudence. In: *Bar and Bench* [online]. 26. 7. 2018 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://www.barandbench.com/columns/the-principle-non-regression-indian-environmental-jurisprudence>.

³⁷ CHATURVEDI, E. Climate Change Litigation: Indian Perspective. *German Law Journal*. 2021, Vol. 22, No. 8, p. 1465.

³⁸ *Supra* Section I.B.

flicts with the existing environmental protection regime. All these three categories of the groups show that there is indeed a climate litigation trend underscoring the need for the assurance of progressive environmental protection. Thus, they implicitly contribute to the evolution of the principle of non-regression in an indirect way.

Below, these three categories and exemplary cases will be examined in detail. In the first category of cases, claimants argue that a state action (generally an adoption of a climate act or national plan) is insufficient to mitigate climate change. In contrast, in the second category of cases, the state is generally claimed to be in a passive position. The related claimants typically argue that there is a failure or negligence in acting, which practically causes a regression or stagnation in climate change mitigation and, therefore, eventually, in the field of environmental protection. Finally, in the last category of cases, claimants base their arguments on a specific executive action or policy and argue that such actions are unlawful as they contradict the current environmental protection regime in the relevant jurisdiction.

2. EVALUATION OF THE EUROPEAN CLIMATE LITIGATION CASES IN THE CONTEXT OF PRINCIPLE OF NON-REGRESSION IN ENVIRONMENTAL LAW

As highlighted above, the principle of non-regression is not explicitly invoked in the climate litigation cases reviewed in the scope of this study. Yet, it is possible to find this principle's essence in many cases. However, the essence of this principle is implicitly present in many of them.

a. CASES INVOLVING STATE ACTION CLAIMED TO BE INSUFFICIENT OR STATE INACTION

In this context, the evaluation will start from the landmark case of the *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*.³⁹ In the case, the Urgenda Foundation and Dutch Citizens claimed that the existing pledge of the Dutch government to reduce their GHG emissions by 17% was insufficient and asked the Dutch courts to compel the State of the Netherlands to adopt a more ambitious GHG reduction policy. The Hague District Court held that the Dutch government failed to fulfil its duty of care as per the Dutch Civil Code and held that the government must reduce the GHG emissions by at least 25%. Following this decision, the Court of Appeal upheld the first instance court's decision, and it also evaluated the case from the perspective of positive obligations of the state in terms of Articles 2 and 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR). Accordingly, the Court of Appeal held that climate change constituted an imminent danger and created serious risks for the citizens and that the state acted unlawfully “*by failing to pursue a more ambitious reduction as of 2020*”.⁴⁰ The case may be considered as

³⁹ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2015 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>.

⁴⁰ *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation* [online]. 2018 [cit. 2023-12-29]. Available at: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2018/20181009_2015-HAZA-C0900456689_decision-4.pdf.

setting a precedent for deeming inadequate climate measures to ensure effective mitigation unlawful as they do not provide the required level of protection. Therefore, regarding climate policies, it is possible to argue that states have a legal duty to maintain and advance their mitigation efforts. Indeed, the Court of Appeal and the Supreme Court of the Netherlands based their decision on the application of the ECHR. Therefore, this case may be evaluated as a good example of showing that applying the principle of non-regression in human rights may transition to the realm of environmental law.⁴¹

Following the landmark case of *Urgenda*, another case from Germany questioned whether the emissions reduction target (55% until 2030 from 1990 levels) of Germany's Federal Climate Protection Act (KSG) was sufficient. The claimants asserted before the Federal Constitutional Court that this act violated their fundamental human rights.⁴² Accordingly, claimants alleged that for Germany to fulfil its fair share of emissions reduction, it has had to reduce GHG emissions by 70% from 1990 levels by 2030. The Federal Constitutional Court acknowledged that the KSG provisions were inadequate and ordered the legislature to adopt clear emission reduction targets from 2031 onward. One may also argue that such a decision has significant potential for the evolution of the non-regression principle because, indeed, the decision of the court recognizes the requirement to have a more ambitious climate policy.

Another case challenging sufficiency of governmental mitigation efforts is the case of *Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic*.⁴³ As in other European countries, the Czech Republic also has an agenda on actively addressing climate change, focusing on the sectors of industry, energy, transport, and agriculture. Such efforts have the contribution of numerous NGOs. There have been established movements and newer ones, such as the "Fridays for Future" organized by secondary school students and "Universities for Climate." Yet the critical question at this juncture is whether adequate measures are being taken at the policy level.

In this context, the significant case of *Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic*⁴⁴ against the Czech Government and the Ministries of Environment, Agriculture, Industry and Trade, and Transport was initiated on 21 April 2021 by the NGO Climate Litigation (*Klimatická žaloba*), the municipality of Svatý Jan pod Skalou (Saint John under the Rock), the Czech Ornithological Society, and four natural persons (the case was represented by Frank Bold Advocates in Brno, with barrister P. Černý representing the plaintiffs). The claimants' submission centred on the assertion that the related state authorities in the Czech Republic were not adequately reducing greenhouse gas emissions. Accordingly, it has been argued that a reduction of 55% from 1990 levels by 2030 was

⁴¹ For a similar argumentation and evaluation of a national court decision see *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others*. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2014 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/>.

⁴² Neubauer, et al. v. Germany. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2021 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>.

⁴³ For detailed information on the ongoing progress of the case see *Klimatická Žaloba ČR*. In: *Klimatická žaloba ČR* [online]. [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://www.klimazaloba.cz/>.

⁴⁴ *Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic*. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/klimaticka-zaloba-cr-v-czech-republic/>.

a legally binding collective obligation of the European Union (and thus the Czech Republic) stemming from the Paris Agreement.

The Municipality Court in Prague has ruled in its judgement from 15 June 2022 (No. 14 A 101/2021-248)⁴⁵ in favour of the claimants. The Court decided that failing to adopt measures to ensure the reduction of GHG emissions by a 55% decrease in emissions is an illegal interference in the rights and held that the authorities should abstain from such infringement.

Upon the appeal application of all four ministries, the Supreme Administrative Court (SAC) in Brno partially decided to annul the first instance judgment. This judgement from 20 February 2023 can be found under No. 9 As 116/2022-166.⁴⁶ The main argument was that the commitments under the Paris Agreement are collective commitments for the EU as a whole and that there are no detailed and specified obligations for the member states. Therefore, any judgment in this direction cannot be given on the national level.⁴⁷ Further, the SAC has proclaimed that the government has no decision-making authority but only a coordinative role in climate matters. The SAC referred the case back to the first instance court.

The Municipal Court in Prague, upon reversal of its first decision, in its second decision dated 25 October 2023 (under No. 14 A 101/2021-445),⁴⁸ adopted a similar evaluation with the SAC and held that there was no existing concrete specified obligation for the Czech Republic to decrease emissions under international law (Paris Agreement etc.) nor from the EU law. The Court also emphasised that there was no such provision in the Czech legal system; therefore, it rejected the claim of the claimants to set concrete targets (81% or 84%, or even 89.74% decrease of the emissions of greenhouse gases by 2030). It's important to note that these targets, while reflective of the urgency perceived by the claimants, were not based on any existing legal obligations hinging upon a state decision or norms concerning human rights.

Besides the judgements given by both of the courts, it's worth noting that although it is relevant in terms of the distribution of obligations among EU members, the well-known principle of "common but differentiated responsibility" was not invoked.⁴⁹

⁴⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248 [online]. [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2022/06/ROZSUDEK.pdf>.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166 [online]. 2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/02/rozhodnuti_9-as-116-2022-166.pdf.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021-445 [online]. 2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/11/MS-v-Praze_Rozsudek_14-A-101-2021-445_201123.pdf.

⁴⁹ Czech Courts are not the only courts that emphasized that a certain and clearly specified obligation may not be imposed on the state. Indeed, in the case of *Greenpeace v Spain I* the claimants asserted that the National Energy and Climate Plan was not sufficiently ambitious to fulfil the objectives of the Paris Agreement On 20 June 2023, the Supreme Court in its final decision stated that there was no failure in terms of taking the adequate measures as Spain is allowed to adopt its own national legislation in accordance with its EU commitments. The Court emphasized the fact that the national plans are adopted due to a negotiation at the EU level, therefore they even argued that they may not annul this plan basing on the fact that they were not sufficiently ambitious. For more information see *Greenpeace v. Spain I*. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 20.6.2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-v-spain/>.

Moreover, another relevant aspect of the case was an argument against the fact that judicial overreach into executive functions was not employed. Indeed, the Czech Constitution is rooted in the principle of separation of powers. There is a strict separation among the roles of the judiciary, executive, and legislative organs. Consequently, courts may not replace or override executive and legislative decisions. There is a clear boundary between judicial review and political decision-making. Still, the content of the case opens the way for an argument focusing on applying the non-regression principle. The principle could have provided a compelling legal basis.

The claimant NGO, along with the others, stated in advance that they would file an appeal before the SAC against the new decision of the Municipal Court in Prague as it does not favour the climate. They also plan to escalate the lawsuit to the Czech Constitutional Court in Brno, arguing that their fundamental human rights are seriously infringed. Overall, the process is ongoing. Although there are other cases in the Czech Republic dealing with the protection of air and nature having indirect consequences concerning climate policy, the case directly invoking obligations under the Paris Agreement and the protection of fundamental rights is *Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic*. Time will show how the following cases will shape the climate litigation practice in the country.⁵⁰ For instance, recently the Pirate Party in the Czech Republic drafted and published the first version of the Czech Climate Act on 17 November 2023.⁵¹ In response to the university's Strike for Climate, this initiative signalled a proactive step towards addressing climate concerns from the political sphere. However, as this version is preliminary and requires further discussion, it contains several contentious provisions.⁵² In this context, it should be noted that only a few EU Member States currently have their dedicated climate laws, with Germany and Austria being the nearest examples among the Czech Republic's neighbours.⁵³ Therefore, drafting this act in the Czech Republic represents a step towards progress for climate legislation in Central Europe. Consequently, it would be possible to expect that this would not only foster local environmental reform but also contribute to the overall advancement in climate action within the EU, leading to different perceptions of climate litigation.

The state's existing climate policy was also questioned in the recent case of *Declic et al. v the Romanian Government*.⁵⁴ In the case, the claimant challenged whether the Romanian authorities have been failing their climate obligations since they have GHG

⁵⁰ For an ongoing case in a similar vein see *Greenpeace v. Spain II*. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-v-spain-ii/>.

⁵¹ Česká pirátská strana. Zákon o ochraně klimatu (klimatický zákon) [online]. [cit. 2023-12-29]. Available at: https://www.pirati.cz/documents/324/Klimaticky%20zakon-z%C3%BD-z%C3%A1kon_navrh-listopad.pdf.

⁵² For example, section § 5, deals with access to justice. It includes provisions that could potentially hold the Czech Ministry of Environment accountable. Such section is particularly significant as it proposes concrete obligations and targets, expressed in percentages for specific years. In case such a draft is adopted, these provisions could lay a solid foundation for future claimants in climate litigation. It could provide the opportunity to counter the main argument of the SAC regarding the absence of concrete state obligations.

⁵³ BALOUNOVÁ, E. – SNOPKOVÁ, T. Český klimatický zákon – nutnost nebo...? *České právo životního prostředí*. 2023, Vol. XXIII, No. 1, pp. 13–40.

⁵⁴ Declic et al. v. The Romanian Government. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/declic-et-al-v-the-romanian-government/>.

emission reduction targets for 2030 that are lower than the targets adopted at the EU level. They also asked the Court to determine whether the existing measures are adequate considering the global temperature increase limitation objectives foreseen under the Paris Agreement and whether such measures violate fundamental rights. Indeed, the claimants invoked the provision under the Romanian Constitution, which stipulates that the Romanian government has an obligation to ensure a “*better quality of life for its citizens and restore and protect the environment*”. The claimants’ arguments implicitly emphasise the powerful tool of the non-regression principle in environmental law and the protection of fundamental human rights. The outcome of the case has the potential to inform other European cases by highlighting the importance of the alignment of the national policies with international environmental commitments and the progressive nature of these obligations.

In Ireland, the NGO Friends of the Irish Environment also questioned the sufficiency of Ireland’s emission reduction plans and claimed that the national plan was invalid due to the failure to fulfil the short-term emissions reduction obligation.⁵⁵ The Court in Ireland did not accept such a claim because it considered that the current plan is an initial phase of realising the mitigation efforts, and it highlighted that this was a “piece of the jigsaw”.⁵⁶ Indeed, the Court, by this decision, acknowledged the fact that an evolving and progressive strategy shapes the mitigation policies of the states. The potential contribution of the decision, in this case, is rather nuanced because it may hinder the immediate application of the non-regression principle concerning state policies as long as they follow a progressive and more ambitious long-term effort.

A recent case in Türkiye filed by young climate activists against the president of the Republic and the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change put into question the compatibility of the country’s updated NDCs with its obligations under the Paris Agreement and human rights conventions.⁵⁷ This case, in fact, mirrors the Urgenda lawsuit in its approach but awaits judicial assessment on both legal and scientific grounds. Indeed, it also offers an opportunity for the application of the principle of non-regression as it argues that the updated NDC of the state will not result in a more ambitious *de facto* protection regime.⁵⁸ Therefore, the subject matter of the case has the potential to be evaluated in terms of this principle.

A case where the lack of a GHG emissions reduction target after 2020 was claimed to be violating the Austrian Constitution in the context of the rights of the children and

⁵⁵ Friends of the Irish Environment v. Ireland. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2019 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>.

⁵⁶ Mr. Justice MacGrath. Friends of the Irish Environment CLG and The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General [online]. 2019 [cit. 2023-12-29]. Available at: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2019/20190919_2017-No.-793-JR_judgment-2.pdf.

⁵⁷ Genç iklim aktivistleri, Erdoğan’a dava açtı. In: *bianet* [online]. 5.10.2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://bianet.org/haber/genç-iklim-aktivistleri-erdogan-a-dava-acti-278463>.

⁵⁸ A.S. & S.A. & E.N.B v. Presidency of Türkiye & The Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/as-sa-enb-v-presidency-of-turkiye-the-ministry-of-environment-urbanization-and-climate-change/>.

their right to equality before the law.⁵⁹ The claimants also submitted before the Constitutional Court that the Austrian Federal Climate Protection Act only contains a negotiation obligation concerning the mitigation measures and does not have a deterrent sanction mechanism. It has also been alleged that the provisions of the Federal Climate Protection Act were not in compliance with international and European law. The Constitutional Court dismissed the claims and decided that it was unclear from the claimants' submissions how the future measures would interfere with the related fundamental rights.⁶⁰ According to the Court, the alleged unconstitutionality was not put forward in detail; it was decided that the application at hand was inadmissible. Indeed, the case's content highlights the importance of adopting clear legal obligations and having an ambitious mitigation effort that complies with international law. One may ask that, regardless of the question of whether such lack of stipulation of a clear mitigation obligation violates the rights of a specific group or not, such inaction could be deemed as a conflict with the non-regression principle, as Austria has an obligation to adopt ambitious mitigation policies as per the protection regime provided by the Paris Agreement. Such a question may take the case's evaluation in another direction and could potentially contribute to the evolution of the principle of non-regression.⁶¹

b. CASES INVOLVING A SPECIFIC STATE ACTION

A case that concerns a specific action by the state, which was considered to weaken the existing environmental regime, was again a case in the Czech Republic on the Expansion of Vaclav Havel Airport.⁶² The case involved a regional development project, particularly the approval of an airport expansion in Prague by way of defining a new parallel runway. In addition to their arguments on noise and emissions pollution, the claimants, in their supplementary submission, asserted that such expansion would cause additional GHG emissions and that would undermine the objectives adopted under the Paris Agreement. Indeed, the claimants' arguments may be considered relevant to the principle of non-regression, as the Paris Agreement aims to reduce GHG emissions gradually and collaboratively in a progressive manner. The Court annulled the Principles of Territorial Development of the Central Bohemia Region as the project has significant sources of noise and emissions (non-GHG). Yet it did not accept claimants'

⁵⁹ Children of Austria v. Austria. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/children-of-austria-v-austria/>.

⁶⁰ For a similar case, with similar argumentation see In re Federal Climate Protection Act Austria. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 27.6.2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-federal-climate-protection-act-austria/>.

⁶¹ For a similar context see also Emma Johanna Kiehm, et al. v. State of Brandenburg. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2022 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/emma-johanna-kiehm-et-al-v-state-of-brandenburg/>; Commune de Grande-Synthe v. France. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2021 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/commune-de-grande-synthe-v-france/>; Notre Affaire à Tous and Others v. France. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 14.10.2021 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>.

⁶² In re Václav Havel Airport Expansion. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 24.6.2020 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-vaclav-havel-airport-expansion/>.

arguments on the climate mitigation obligation, holding that reduction of GHG obligation may not be invoked to the extent that it concerns air traffic.

Another case that involves an argument concerning a specific state action is the case of the Yeşil Artvin Association and Others in Türkiye.⁶³ In this case, the claimants consisted of NGOs that targeted the issuance of thermal power plants. Claimants in this case argued that the emissions arising from these plants exacerbate climate change and, therefore, cause pandemics such as COVID-19. The Court dismissed the case due to a lack of legal grounds against the plants' operational licenses. Yet the case offers a good basis for discussing whether the principle of non-regression could find application if adopted by the claimants. Indeed, as a party to the Paris Agreement, Türkiye is under an obligation to reduce its GHG emissions. Therefore, one may suggest that it could be argued in this case that granting operational licenses for thermal power plants results in both normative and empirical retrogression in environmental protection and the right to a clean, healthy, and sustainable environment, thereby conflicting with the principle of non-regression, a concept first adopted in several provisions of the Paris Agreement and secondly recognized widely in human rights law?

Türkiye is indeed another jurisdiction where the climate litigation landscape is evolving. The country is still a candidate for the European Union and, therefore, is still harmonising its national law with EU law. The first significant case in Türkiye concerned Marmara Lake, a vital carbon sink and nationally important wetland in Manisa.⁶⁴ The lake's near-total depletion due to water diversion resulted in serious ecological and economic impacts. Therefore, the claimants in the case challenged the public administration's order on payment for rent due to the fishing activities in the region, which is no longer possible due to the loss of 98% of the surface of the lake.⁶⁵ The Manisa Administrative Court, in its rulings in 2022 and 2023, suspended and annulled the order, but this did not resolve the struggle.⁶⁶ The lake's conversion into agricultural land by the authorised governate triggered another lawsuit, this time combined with climate change arguments based on the states' obligations to preserve carbon sink areas and the non-regression principle implicitly endorsed in Turkish wetlands regulations enacted hinging upon the Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention) and the National Wetland Protection Regulation. The case at hand indeed offers an interesting opportunity to observe the interaction

⁶³ Yeşil Artvin Derneği and others v. Presidency of the Republic of Türkiye, Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change and Energy Market Regulatory Authority. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 2021 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/yesil-artvin-dernegi-and-others-v-presidency-of-the-republic-of-turkiye-ministry-of-environment-urbanization-and-climate-change-and-energy-market-regulatory-authority/>.

⁶⁴ S.S. Gölarmarmara ve Çevresi Su Ürünleri Kooperatifi v. Republic of Türkiye Ministry of Agriculture and Forestry, Manisa Directorate of Provincial Agriculture and Forestry. In: *Climate Change Litigation Databases* [online]. 28.10.2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ss-golarmarmara-ve-cevresi-su-urunleri-kooperatifi-v-republic-of-turkiye-ministry-of-agriculture-and-forestry-manisa-directorate-of-provincial-agriculture-and-forestry/>.

⁶⁵ Türkiye'nin ilk iklim davası Marmara Gölü balıkçıları adına açıldı. In: *bianet* [online]. 24.3.2022 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://bianet.org/haber/turkiye-nin-ilk-iklim-davasi-marmara-golu-balikciları-adına-acildi-259497>.

⁶⁶ Kuruyan Marmara Gölü'nde tarım başladı. In: *TRT HABER* [online]. 7.1.2023 [cit. 2023-12-29]. Available at: <https://www.trthaber.com/foto-galeri/kuruyan-marmara-golunde-tarim-basladi/53043.html>.

of climate change arguments combined with ecological protection and the application of the principle of non-regression to a specific state action.⁶⁷

Collectively, these cases signify a burgeoning phase for the evolution of jurisprudence in terms of climate change, potentially shaping the interpretation and application of the non-regression principle in environmental law. As seen above, the current climate litigation cases in Europe have the potential to contribute to the evolution of the principle. The subject matter of the cases provides an arena that is favourable for the employment of argumentations based on the principle of non-regression as an established principle in environmental law or bridging human rights protection with the latter.

CONCLUSION

As per the principle of non-regression, states are prohibited from taking actions that would render environmental protection weaker than the current regime. However, whether this principle is a fundamental principle in environmental law remains unanswered. Indeed, the principle is an established one within the realm of human rights. In this context, the fact that environmental rights have been recognized as a fundamental human right amidst the climate crisis paves the way for applying the non-regression principle in the realm of environmental law. This study examined the Paris Agreement as an environmental law document drafted in the context of climate change. It showed that the principle of non-regression is embodied in this instrument and that it started to gain a form of a distinct principle in environmental law.

In this regard, this study benefited from a growing body of national climate litigation cases. It explored the question of whether these cases may potentially contribute to the evolution of this principle and further whether it may have the value as an argument in these cases. Accordingly, landmark cases from European countries such as the Netherlands, Germany, Czech Republic, Romania, Turkey, and more are examined in the scope of this paper.

It is shown that the principle of non-regression, not explicitly but conceptually, is likely to emerge as an argument in climate litigation cases.

This study particularly sparks the discussion on how arguments based on the principle of non-regression may be constructed in climate litigation. As can be understood from the decided and the ongoing European cases, one may argue that the non-regression principle may be referenced within the framework of human rights law by way of arguing that the right to a clean and sustainable environment constitutes a fundamental human right. The states have a positive obligation to ensure such rights and are prohibited from adopting weaker provisions than the existing ones. Accordingly, one can even argue that the Paris Agreement may be considered a human rights related document in the context of a right to a healthy and sustainable environment and that it can be cited

⁶⁷ For a more detailed analysis of the non-regression principle in the context of Ramsar Convention see VORDERMAYER-RIEMER, M. *Non-Regression in International Environmental Law: Human Rights Doctrine and the Promises of Comparative International Law*. Cambridge – Antwerp – Chicago: Intersentia, 2020.

to say that states have the obligation to comply with its articles embodying the principle of non-regression.

Be that as it may, there is also another approach that is academically more innovative but practically harder to accept. In this case, a claimant may assert that the principle of non-regression is a distinct fundamental principle in environmental law such as the polluter-pays principle, prevention principle, or precautionary principle. Indeed, in jurisdictions such as India, the principle is accepted as an established norm in international environmental law. Yet, the likelihood of acceptance of such an argument seems lower for the European practice, given the fact that in all the reviewed cases, there was no mention of such a principle. However, the growing body of climate jurisprudence and increasing interaction among different jurisdictions hold promise for the evolution of this principle.

Elif Naz Němec, LL.M
Charles University, Faculty of Law
Centre for International Law, Institute of International Relations Prague
nemec@iir.cz
ORCID: 0000-0002-5247-1328

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
Charles University, Faculty of Law
damohors@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-9211-4747

SUSTAINABLE AND CLIMATE-FRIENDLY PRODUCTS: WHAT ROLE IS THERE FOR PRODUCT STANDARDS?¹

JAKUB KANICKÝ

Abstract: The legal regulation of products within the European Union has witnessed significant developments over time. Originally driven by the imperative to remove barriers to the free movement of goods, it gradually incorporated environmental considerations, albeit to a limited extent. However, the importance of environmental requirements for products is gradually increasing and the effort to ensure that products placed on the market are sustainable and climatefriendly is gaining momentum. This article delves into the fundamental aspects of regulating products in the EU through the establishment of standards. It offers an analysis of the main trends of European standard-based product policy from a historical perspective and discusses various general contemporary issues of product standard-setting in the view of ensuring a high level of environmental protection.

Keywords: EU product policy; product-oriented environmental law; sustainable products; climate-friendly products; standardsetting; ecodesign; life cycle thinking; New Approach to technical harmonisation

DOI: 10.14712/23366478.2024.9

1. THE IMPORTANCE OF PRODUCTS AND THEIR REGULATION

Products of all kinds, industrial, consumer, or other, generally play a fundamental and irreplaceable role in the daily lives of everyone. Products are the source of prosperity of our society, they allow us to fulfil our basic needs as well as enhance the quality of life. Products (or goods) are the backbone of economies worldwide. They are an expression of who we are and how we live. By their very nature, they are supposed to help us interact with the world which surrounds us. In many cases, products also shape and change our surroundings and the environment we live in. They are meant to serve the benefit of individuals. However, they are often also a source of positive and – more importantly – negative impacts on the environment, human health, and other public goods as well as individual rights, including the right to a healthy environment. These impacts can come from various phases of the products' life cycle: from the extraction of natural resources, through the actual production and manufacturing, distribution,

¹ This article was supported by the Charles University, project GA UK No. 239723.

use, maintenance, modification, and repair up to the end-of-life phase of the product. According to recent studies, the environmental impacts of EU consumption significantly surpass the safe operating boundaries of planet Earth.² Therefore, products bring a significant benefit to people on the one hand, but on the other hand, they cause significant harm to society. We should therefore strive to minimise the negative impacts of products while maintaining their benefits to the greatest extent possible.

In an era marked by growing environmental awareness³ and the imperative necessity to mitigate and adapt to climate change, the need for sustainable and climate-friendly products is obvious. Products may be considered as sustainable as long as all the impacts linked to the whole life cycle of products are such that they meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own.⁴ A balance must be struck between the products' economic, environmental, and societal impacts.⁵ In light of the current situation and prospects,⁶ special attention should be paid to the impacts on climate change and the ability of the society to adapt to climate change. Sustainability, along with climatefriendliness,⁷ shall be among the main objectives of contemporary product policy. These general and rather abstract goals, expressly recognised by the Treaty on European Union⁸ and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU),⁹ require further specification and definition by way of

² SALA, S. – CRENN, E. – SECCHI, M. – SANYÉ-MENGUAL, E. Environmental sustainability of European production and consumption assessed against planetary boundaries. *Journal of Environmental Management*. 2020, Vol. 269, p. 110686.

³ According to a 2022 survey of more than 19,100 respondents across 28 countries, 50% of consumers say they are willing to pay a premium for sustainable brands and 62% of consumers say they are willing to change their purchasing habits to reduce environmental impact. See HALLER, K. – CHEUNG, J. – WALLACE, M. – GUPTA, S. *Research Insights. Consumers want it all: Hybrid shopping, sustainability, and purpose-driven brands* [online]. IBM Institute for Business Value, 2022 [cit. 2023-09-30]. Available at: <https://www.ibm.com/downloads/cas/YZYLMLEV>.

⁴ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* [online]. World Commission on Environment and Development, 1987, p. 16, para. 27 [cit. 2023-09-30]. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

⁵ FÜHR, M. – SCHENTEN, J. Sustainable production and consumption (SPC). In: KRÄMER, L. – ORLANDO, E. (eds.). *Principles of Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 125138.

⁶ LEE, H. – ROMERO, J. (eds.). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023. In: *ipcc* [online]. [cit. 2023-09-30]. Available at: <https://www.doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>.

⁷ In this article, I am using the terms “climate-friendly” and “climate-friendliness” which have no universally accepted definition. Nevertheless, they are useful for the purposes of this article and have no better alternative. Climate-friendly products can generally be understood as products whose impacts on climate change were considered and intentionally reduced, e.g., by using materials with lower carbon footprint for manufacturing or by increasing the energy efficiency of a product. Climate-friendly products may therefore contribute to sustainability, as long as the climate-friendliness is high enough. Terms “climate-neutral” and “climateneutrality” also exist but they have a specific, different meaning [see Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (“European Climate Law”), CELEX: 32021R1119].

⁸ See preamble and Article 3(3) and (5), Article 21(2)(d) and (f) of the Treaty on European Union, CELEX: 12016M/TXT.

⁹ See Article 11 and Article 191(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, CELEX: 12016E/TXT.

more concrete goals in order to be able to monitor progress. This brings us to the important questions of how to define such more concrete goals and how to achieve them.

One might argue that the setting and definition of policy goals is a political question¹⁰ which it certainly is, at least to some extent. Nevertheless, it should be kept in mind that politics in the European Union (EU) always take place within a certain legal framework which steers discussion and decision-making. Law and legal regulation also play a crucial role in influencing and modifying the behaviour of individuals and corporations in order to achieve the specified policy goals. That does not mean that law is the only instrument to pursue the objective of minimising the negative impacts of products. An appropriate mix of legal, economic, technical, technological, and other measures is necessary to protect the environment.¹¹ Legal regulation however occupies a specific place among all instruments because all other instruments – just like in the case of political decision-making mentioned above – are implemented within a certain legal framework, which sets conditions and limits for them.

The legal regulation of products in the European Union [or back then in the European Community (EC)] has a relatively long history. Originally, however, this legal regulation was primarily motivated by the removal of barriers to the free movement of goods. Only later did it gradually begin to include some environmental considerations, but to a rather limited extent. Environmental law and policy historically focused more on industrial processes rather than on the products which were the results of such processes.¹² Only in recent years have efforts been strengthened for the adoption and implementation of a complex and comprehensive product policy which will take due account of all the impacts of the entire life cycle of products on the environment.

It is in this context that this article discusses some of the fundamental questions of regulating products in the EU by setting standards for them. Product standards can be understood as conditions which products must fulfil so that they can be lawfully placed on the market and where, at the same time, the fulfilment of the conditions is not subject to *ex ante* control by public authorities.¹³ To be able to understand the current state of EU standard-based product policy, we must understand its historical development. Thus, the article begins by analysing the main trends of EU/EC standard-based product policy in a historical perspective. This section is followed by a discussion of whether product standards belong to market policy or environmental policy. Next, the article deals with how product standards relate to other policy instruments and what types of standards might be adopted specifically for products in view of pursuing sustainability and climate-friendliness and what should be kept in mind in the process of standard-setting. It should be noted at the outset that the article, due to its scope,

¹⁰ BUTLER, G. In Search of the Political Question Doctrine in EU Law. *Legal Issues of Economic Integration*. 2018, Vol. 45, No. 4, pp. 329–354.

¹¹ An appropriate mix of various regulatory measures, i.e., regulatory pluralism, is necessary as well. See GUNNINGHAM, N. Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures. *Journal of Environmental Law*. 2009, Vol. 21, No. 2, pp. 200–202.

¹² MALCOLM, R. Ecodesign Laws and the Environmental Impact of our Consumption of Products. *Journal of Environmental Law*. 2011, Vol. 23, No. 3, pp. 490–491.

¹³ OGUS, A. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 150. The concept of regulatory standards is discussed in more detail further below.

deals primarily with the fundamental questions of environmentally oriented product standards as such and their setting, and not with other product policy measures (e.g., labelling, taxation). The article is not meant to be a detailed analysis of one piece of legislation but rather a broad legal discussion.

2. THE MAIN TRENDS OF EU/EC STANDARD-BASED PRODUCT POLICY IN A HISTORICAL PERSPECTIVE

A certain form of product policy dealing with product standards (or requirements)¹⁴ has always been at the very core of European integration. From the very beginning, one of the main goals of European integration was the creation of a common market based on the free movement of goods, people, services, and capital.¹⁵ The free movement of goods was to be ensured by the elimination, between Member States, of customs duties and of quantitative restrictions on the import and export of goods, and of all other measures having equivalent effect.¹⁶ Already back then in the 1950s when the European Economic Community was founded, each Member State had adopted certain requirements for various products in its national law. The aim of these requirements was very often the protection of human health against hazardous properties of products. However, the safety requirements and other product requirements in individual Member States differed. And not only the requirements for the products themselves differed, but also the groups of products which were subject to regulation. As a result, this created significant barriers to the free movement of goods between Member States, and thus barriers to the creation of a common market. Product requirements would usually constitute “measures having equivalent effect to quantitative restrictions”, as foreseen by the founding treaties of the European integration.¹⁷ It was therefore the task of the institutions of the European (Economic) Community to remove these barriers. This happened in two ways: judicial and legislative.

As for the judicial way, the Court of Justice played an important role. The Court of Justice is a judicial body which, with regard to the division of powers and the principle of delegation of powers, could not and cannot create its own harmonised rules for products which would have effects on the territory of all Member States. However, the Court of Justice made a significant contribution to the free movement of goods in another way: by introducing the doctrine of “mutual recognition”. The foundations of this doctrine were laid by the Court of Justice in the famous *Cassis de Dijon* case where

¹⁴ The terms “product standards” and “product requirements” are used interchangeably in this article. Regulatory theory often uses the term “standards” while legislation tends to give preference to the term “requirements”.

¹⁵ See e.g., ENCHELMAIER, S. Free Movement of Goods: Evolution and Intelligent Design in the Foundations of the European Union. In: CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *Evolution of EU Law*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2021, pp. 546–578.

¹⁶ Article 3(a) of the Treaty establishing the European Economic Community, CELEX: 11957E/TXT.

¹⁷ In its seminal case, the Court of Justice found that “[a]ll trading rules enacted by member states which are capable of hindering, directly or indirectly, actually or potentially, intra-Community trade are to be considered as measures having an effect equivalent to quantitative restrictions”. See judgement of the Court of Justice of 11 July 1974, *Dassonville*, Case 8/74, para. 5.

the Court found that a product lawfully produced and marketed in one Member State may generally be placed on the market in all other Member States.¹⁸ The principle of “mutual recognition” was not absolute and Member States have always been allowed to derogate from it and restrict or prohibit the free movement of goods in cases justified by reasons expressly recognised by the founding treaties of European integration¹⁹ or mandatory requirements recognised by the Court of Justice,²⁰ within the limits of the principle of proportionality.²¹ But it still played a crucial role in the creation of a common market.

The doctrine of “mutual recognition” could apply only in those areas in which product requirements were not harmonised at the European level. This effectively meant that individual Member States were to be the main creators and actors of product policy in Europe. It was therefore up to them what product requirements they would introduce in their national legal orders and to what extent these requirements would take environmental protection into account.²² However, it should be noted that environmental protection in law only began to be established basically at the beginning of the 1970s.²³ Therefore, in the early days of European integration, ecological requirements for products practically did not appear.

The second way to remove obstacles to the free movement of goods in the form of differing product requirements was the adoption of legislation at the European level which would harmonise product requirements for certain product groups. However, this was easier said than done.

After adopting several individual pieces of harmonising legislation, the Council of the European Communities adopted a resolution in 1969 drawing up a programme for the elimination of technical barriers to trade in industrial products.²⁴ This programme was supposed to bring about great progress in establishing a common market for certain industrial products by eliminating technical barriers, i.e., differing product requirements in Member States. This was to be done by the full harmonisation of product requirements by way of directives adopted in the legislative procedure. In reality, however, the implementation of this ambitious programme was not very successful. The progress was rather slow and contributed little to the creation of a common market. The

¹⁸ Judgement of the Court of Justice of 20 February 1979, *Cassis de Dijon*, Case 120/78, para. 14.

¹⁹ These reasons were originally contained in Article 36 of the Treaty establishing the European Economic Community, CELEX: 11957E/TXT. Nowadays, they can be found in Article 36 of the TFEU.

²⁰ Mandatory requirements include e.g., environmental protection. See judgement of the Court of Justice of 20 September 1988, *Danish bottles*, Case 302/86, para. 9.

²¹ *Ibid.*, para. 6.

²² This is important to note because nowadays it is rather the other way around. Nowadays, it is the EU rather than its Member States who is the main creator and actor of product policy in Europe, as will be further elaborated below.

²³ The impetus for creating a distinctive environmental policy in Europe was especially the 1972 United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm which was followed by the adoption in 1973 of the first Community action programme for the environment (CELEX: 41973X1220). For more details on the history of European environmental policy, see e.g., KINGSTON, S. – HEYVAERT, V. – ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2017, pp. 1–7.

²⁴ Council Resolution of 28 May 1969 drawing up a programme for the elimination of technical barriers to trade in industrial products which result from disparities between the provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States, CELEX: 31969Y0617(02).

main reason for the failure was that the legislative procedure was not and is not adapted to the discussion of detailed technical specifications which should be left to specialised bodies. As a result, the adoption of harmonising directives took an inordinate amount of time and little was achieved.²⁵

This initial failure led the Council to adopt the so-called New Approach to technical harmonisation in 1985.²⁶ The main tenets of this programme differed substantially from the previous programme of 1969 and were as follows: (1) harmonisation was to be limited to the adoption, by way of directives, of only the essential safety requirements²⁷ which products had to conform with before being placed on the market, (2) detailed technical specifications were to be prepared by European standardisation bodies²⁸ and eventually endorsed by the European Community as harmonised standards,²⁹ (3) harmonised standards were to be purely optional (voluntary) for producers; conformity with harmonised standards would establish a presumption of conformity with the essential safety requirements; however, compliance with the essential safety requirements could be proved by other means.³⁰

The New Approach meant that legislatures would only define the essential requirements or goals that were to be achieved, such as what hazardous properties products should avoid having. How to fulfil the essential requirements was then left to manufacturers. In order to increase legal certainty and reduce the costs of finding and creating their own solutions, they could follow the voluntary harmonised standards.³¹ At the same time, they had the opportunity to choose a different solution that would be the most suitable and most cost-effective in their case. The New Approach therefore combined total harmonisation of the objectives at issue with flexibility as to the means to achieve the objectives.³²

This New Approach was highly successful in removing obstacles to the free movement of goods but also the obstacle which the legislative procedure faced before. Harmonisation accelerated significantly. This was mainly thanks to the fact that the adoption of technical specifications was delegated to specialised standardisation bodies who not only had the necessary expertise but also whose rule-making procedures fostered

²⁵ LEE, J. The New Approach to Technical Harmonization and Standardization. *Journal of Common Market Studies*. 1987, Vol. 25, No. 3, p. 251.

²⁶ Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards, CELEX: 31985Y0604(01).

²⁷ The new programme made reference only to safety and no other (e.g., environmental) product requirements. However, the New Approach is in principle applicable to other requirements as well.

²⁸ There have been three recognised European standardisation bodies: European Committee for Standardization (CEN), European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC) and European Telecommunications Standards Institute (ETSI). These European bodies should be distinguished from the International Organization for Standardization (ISO).

²⁹ Harmonised standards prepared by a European standardisation body and endorsed by the European Commission were to be made reference to in the Official Journal.

³⁰ PELKMANS, *c. d.*, pp. 253–270.

³¹ In practice, manufacturers would very often comply with harmonised standards because devising alternative approaches would be too time-consuming and costly. See HOFMANN, H. C. H. European regulatory union? The role of agencies and standards. In: KOUTRAKOS, P. – SNELL, J. *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 474.

³² PELKMANS, *c. d.*, p. 257.

rational argumentbased discourse rather than political bargaining.³³ Another advantage of the New Approach was better adaptability to technical progress, since technical changes did not have to be approved in the legislative process.

The New Approach to technical harmonisation was so successful that it forms the basis of European product policy up to date³⁴ and many legislative acts were adopted under the New Approach.³⁵ Nonetheless, the New Approach was more about the procedural aspects of product policy rather than the substantive ones. We must therefore now take a closer look on how environmental considerations entered European product policy.

Product policy is closely linked to chemicals policy and waste policy.³⁶ This is because all products are composed of chemical substances and mixtures. When products are discarded or are intended or required to be discarded, they become waste. Therefore, products are, at least indirectly, influenced by chemicals law and waste law as well. And it was through these two areas that environmental considerations first entered product policy, e.g., by specifying which chemicals were prohibited from being used in certain products.³⁷

Later, a huge turning point in environmentally-oriented product policy was the so-called Integrated Product Policy, first presented as a green paper in 2001³⁸ and then officially adopted in 2003.³⁹ The main contribution of the Integrated Product Policy was the introduction of the principle of life cycle thinking (from the cradle to the grave). The principle of life cycle thinking consists in taking into account the entire life cycle of the product and encourages measures reducing environmental impacts to be taken at those stages of the life cycle where these measures are expected to be the most efficient and can contribute the most to the reduction of the impacts of the product on

³³ As Kerler has demonstrated, functionally-differentiated rule-making where rule-making is split between at least two levels (e.g., the Council and a standardisation body) changes the mode of interaction among relevant stakeholders from bargaining to arguing. See KERLER, M. *How Decision-making Procedures Create Good Governance: Technical Regulation in the European Union*. Paper prepared for the 3rd ECPR Conference in Budapest 8–10 September 2005, pp. 1–27. However, it should be acknowledged that decisions taken by standardisation bodies are not always purely technical but to some extent political as well, as noted by HOFMANN, c. d., p. 475.

³⁴ The principles of the New Approach are nowadays expressed in Decision No 768/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on a common framework for the marketing of products, and repealing Council Decision 93/465/EEC, CELEX: 32008D0768, especially Article 3. Even though this Decision as a secondary act cannot be legally binding on legislators adopting other secondary acts, it is normally followed in practice.

³⁵ For a list of current product legislation which is in line with the New Approach, see: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/new-legislative-framework_en.

³⁶ FAURE, M. G. – DALHAMMAR, C. Principles for the Design of a Policy Framework to Address Product Life Cycle Impacts. In: MAITRE-EKERN, E. – DALHAMMAR, C. – BUGGE, H. CH. (eds.). *Preventing Environmental Damage from Products*. New York: Cambridge University Press, 2018, p. 60.

³⁷ On the developments of European chemicals policy, see KANICKÝ, J. Sustainable chemistry under the European Green deal: reinforcing preventive legal regulation. In: RADECKA, E. – NAWROT, F. *Green deal or green disorder*. Toruń: Dom Organizatora, 2021, pp. 81–95. On the developments of European waste policy and its relation to products, see KANICKÝ, J. *Waste Law: Evolving Objectives and Paradigms* [not yet published, copy on file with author].

³⁸ Green paper on integrated product policy, COM(2001) 68 final, CELEX: 52001DC0068.

³⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Integrated Product Policy – Building on Environmental Life-Cycle Thinking, COM(2003) 306 final, CELEX: 52003DC0302.

the environment.⁴⁰ This was a significant shift in product policy because not only was the need to integrate environmental considerations into product policy officially recognised, but at the same time the need to take into account the impacts of all phases of the product's life cycle, including raw material extraction, manufacturing, distribution, use, maintenance, and end-of-life.

The implementation of the principle of life cycle thinking in practice was somewhat laggard.⁴¹ The 2003 Integrated Product Policy document expressed a tendency “*to work with voluntary approaches, although mandatory measures might also be required*”.⁴² Even though voluntary approaches cannot be dismissed completely, they have had a rather limited impact on environmental protection.⁴³ The need for mandatory measures along with voluntary measures was therefore clear. Mandatory (or command-and-control) measures, however, also had their limits because they often focused more on some stages of the product's life cycle and less on others. To give a few examples, law paid a lot of attention to the regulation of production processes⁴⁴ and to some extent also the endoflife phase of products,⁴⁵ while for example design, use or repairs of product were not regulated at all or only to a small extent.

In this respect, the so-called Ecodesign Directive later became very important. Its scope originally applied only to energy-using products⁴⁶ and was subsequently extended to all energyrelated products.⁴⁷ The Ecodesign Directive was based on the finding that up to 80% of all environmental impacts of products may be addressed by an appropriate design of the products.⁴⁸ In other words, most adverse impacts may be prevented if products are appropriately designed. Therefore, the Ecodesign Directive provided a framework to regulate the design of certain products in order to account for their environmental impacts. Ecodesign requirements under the Ecodesign Directive are laid down by way of implementing measures (regulations) adopted by the European Commission in the comitology regulatory procedure with scrutiny. Implementing

⁴⁰ Even though the principle of life cycle thinking may be viewed as a guiding principle of EU product policy, it has currently no legal definition in EU law.

⁴¹ DALHAMMAR, C. The application of ‘life cycle thinking’ in European environmental law: theory and practice. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2015, Vol. 15, No. 2, pp. 97–127.

⁴² Communication from the Commission, COM(2003) 306 final, para. 11.

⁴³ Voluntary measures in environmental protection gained significant popularity in the 1990s in the United States which could explain why they were given primacy by the European Commission in its 2003 Communication mentioned above. See GUNNINGHAM, *c. d.*, pp. 186–187.

⁴⁴ For example, Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), CELEX: 32008L0001, which was later replaced by Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (recast), CELEX: 32010L0075.

⁴⁵ Through many acts of European waste law.

⁴⁶ Directive 2005/32/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-using products and amending Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council, CELEX: 32005L0032.

⁴⁷ Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products (recast), CELEX: 32009L0125.

⁴⁸ Recognised also by Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 “Living well, within the limits of our planet”, CELEX: 32013D1386, para. 36.

measures may be complemented by voluntary harmonised standards where appropriate. The Ecodesign Directive therefore follows the logic of the New Approach to technical harmonisation described above. Even though the Ecodesign Directive could in theory be used to address any environmental impact of products, in practice initially only energy efficiency aspects of products were addressed in most cases.⁴⁹ It therefore addressed primarily one aspect of only the use phase of products.

In 2015, the European Commission adopted its first Circular Economy Action Plan.⁵⁰ The Action Plan envisaged several actions to be taken to promote the transition to a circular economy. Among them, the importance of product design was recognised because product design can directly address several circular economy aspects of products, such as material efficiency, durability, reparability, upgradability, recyclability, and others.⁵¹ Since 2019, this Action Plan then became the impetus for the adoption of several implementing measures under the Ecodesign Directive which address some of the above-mentioned circular economy aspects.⁵² This shift means a more consistent application of the principle of life cycle thinking because it addresses more phases of the life cycle of products.

The European Commission then adopted another Circular Economy Action Plan in 2020 which pushes product policy even further.⁵³ The Commission expressed its commitment to present a legislative proposal for a more complex Sustainable Product Policy Framework. Building upon the positive experience with the Ecodesign Directive, the Commission indeed prepared a proposal for the Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) in 2022.⁵⁴ At the time of writing, this proposal is still only a legislative proposal. It is nonetheless interesting to point out some of its basic tenets:

The scope of the proposal is much wider than the scope of the current Ecodesign Directive. Under the proposal, basically all products placed on the market (with only a very short list of exceptions) could potentially be subject to ecodesign requirements.⁵⁵ This

⁴⁹ DALHAMMAR, C. Promoting Energy and Resource Efficiency through the Ecodesign Directive Resource Efficiency. *Scandinavian Studies in Law*. 2014, Vol. 59, pp. 166–176; FABŠÍKOVÁ, T. Aktuální vývoj evropské právní úpravy v oblasti ekodesignu výrobků. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXX, No. 3, pp. 69–70.

⁵⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy, CELEX: 52015DC0614.

⁵¹ POLVERINI, D. Regulating the Circular Economy within the Ecodesign Directive: Progress So Far, Methodological Challenges and Outlook. *Sustainable Production and Consumption*. 2021, Vol. 27, pp. 1119–1121.

⁵² For an overview of the implementing measures adopted in 2019, see *ibid.*, table on p. 1114. Since 2019, many other implementing measures were adopted as well.

⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe, CELEX: 52020DC0098.

⁵⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC, CELEX: 52022PC0142. The proposal was accompanied by a new policy document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: On making sustainable products the norm, COM(2022) 140 final, CELEX: 52022DC0140.

⁵⁵ Proposal ..., Articles 1 and 2(1).

might include various products such as textiles or furniture along with energy-related products which are subject to regulation today.

The proposal is still based on the New Approach, since ecodesign requirements are to be set by the European Commission in the form of delegated acts⁵⁶ and may be complemented by voluntary harmonised standards prepared by standardisation bodies.⁵⁷

The proposal also expressly lists the aspects of products which might be addressed: product durability and reliability; product reusability; product upgradability, reparability, maintenance and refurbishment; the presence of substances of concern in products; product energy and resource efficiency; recycled content in products; product remanufacturing and recycling; products' carbon and environmental footprints; and products' expected generation of waste materials. The proposal expressly calls for the Commission, when setting ecodesign requirements, to duly consider all stages of the life cycle of the products in question.⁵⁸ Thus, the proposal strives to ensure an even more consistent application of the principle of life cycle thinking.

What can be deduced from the historical development of the European standard-based product policy discussed above is that, from a procedural point of view, this policy is still based on the so-called New Approach, which has proven successful in practice. At the same time, product policy is no longer only motivated by the removal of barriers to the free movement of goods, but there is an obvious effort to integrate more and more environmental considerations and more consistently in accordance with the principle of life cycle thinking.

3. PRODUCT POLICY, OR ENVIRONMENTAL POLICY?

Above in this article I have used the term “product policy” many times. But the question is: can environmental product standards be seen as part of environmentally-oriented product (market) policy, or rather as part of product-oriented environmental policy? This may seem like an unimportant question, but it has serious practical implications.

In theory, we could certainly find arguments for adopting environmental product standards under both product and environmental policy. However, in the EU each legislative act, whether it directly establishes product standards or creates a legal framework for their setting, must have a particular legal basis, determined currently by the TFEU, which will correspond with the main objective of that act. Sustainable product policy will normally pursue several goals at the same time, namely economic (free movement of goods) and environmental. According to settled case law of the Court of Justice, even where an act pursues a twofold purpose, it shall, as a rule, be based on a single legal basis.⁵⁹ In the area of product policy, the appropriate legal basis must therefore be chosen according to which of the goals pursued by the legislation is the main one: economic or

⁵⁶ *Ibid.*, Article 4.

⁵⁷ *Ibid.*, Article 34.

⁵⁸ *Ibid.*, Article 5.

⁵⁹ See e.g., judgement of the Court of Justice of 30 January 2001, *Danube River*, C-36/98, para. 59.

environmental. If the main goal of the legislative act were to be the creation of an internal market without obstacles to the free movement of goods, then the corresponding legal basis for the given act should be Article 114 TFEU (internal market policy). In the event that the act was supposed to pursue primarily environmental protection, the act should be based on Article 192 TFEU (environmental policy).⁶⁰

The choice of legal basis has serious consequences for the level of environmental protection. In the case of acts adopted in the field of internal market policy, Member States are not allowed, in principle, to deviate from the harmonised rules and thus establish stricter measures in favour of environmental protection at the national level. Harmonisation in the area of internal market policy is based on the principle of maximum harmonisation.⁶¹ In contrast, acts in the area of environmental policy do not prevent Member States from adopting more stringent protective measures at the national level. The environmental policy sets the minimum level of protection, but not its “ceiling”.⁶²

In practice, EU acts in the standard-based product policy are always adopted under the internal market policy which leads to maximum harmonisation.⁶³ The economic goal of legal regulation is seen as the main one, whereas the environmental goal is perceived as rather incidental.⁶⁴ This means that the level of environmental protection related to products is determined ultimately at the European level. Acts in the field of product policy often include the so-called safeguard clauses which allow Member States to introduce more stringent measures at the national level justified by, among others, the protection of health and life of humans, animals, or plants. Nevertheless, such measures can only be provisional and are subject to a strict control procedure. Eventually, they may or may not lead to stricter measures at the European level.

It can therefore be concluded that product policy is still motivated primarily by economic goals, as in the early days of European integration, although nowadays it also increasingly includes environmental considerations. At the same time, this means that the creation of an internal market with harmonized standards is preferred over different national regulations and the principle of mutual recognition. Environmental product standards therefore form part of environmentally-oriented product policy rather than product-oriented environmental policy.

4. WHY PRODUCT STANDARDS?

As mentioned above, product standards can be understood as conditions which products must fulfil so that they can be lawfully placed on the market and where, at the same time, the fulfilment of the conditions is not subject to *ex ante* control

⁶⁰ In specific cases, other legal bases may also appear appropriate. However, for the purposes of this article, I am leaving them aside.

⁶¹ More stringent measures at the national level are permissible under very limited conditions set out, in particular, by Article 114(4) and (5) TFEU.

⁶² Article 193 TFEU.

⁶³ Including the proposal for the Ecodesign for Sustainable Products Regulation discussed above.

⁶⁴ See also Article 11 and Article 114(3) TFEU.

by public authorities.⁶⁵ If the fulfilment of such conditions were to be subject to prior control by public authorities, it would amount to licensing. However, licensing would naturally only be possible for a narrow sector of products, mainly due to reasons of limited regulatory capacity because the number of products placed on the market greatly exceeds the possibilities of licensing by public authorities. In the case of standards, it is the duty of designated entities (usually manufacturers and importers) to ensure that the products placed on the market are in accordance with the established product standards. Compliance with standards is monitored *ex post* as part of administrative market surveillance.

Standards represent one form of command-and-control regulation. Even though command-and-control regulation has often been harshly criticized in literature,⁶⁶ it plays an irreplaceable role in the field of environmental law, and thanks to it, it was possible to achieve a significant increase in the level of environmental protection.⁶⁷ Command-and-control regulation and especially standards may not be the most appropriate regulatory tool in all cases, however each tool has its strengths and weaknesses.

Thus, for example, legal liability also contributes to the protection of the environment against the negative effects of products to a certain extent, as it stimulates natural and legal persons to prevent the occurrence of unjustified damage. However, legal liability is not entirely effective in preventing damage for various reasons, as its enforcement in practice is difficult or even impossible (e.g., the law does not necessarily grant rights from environmental damage to private entities, and if it does, it can be difficult to quantify such damage, prove the causal link etc.).⁶⁸

Another example are economic instruments. Although economic instruments for environmental protection (e.g., Pigouvian taxes, subsidies, or tradable permits) have been analysed in theory in great detail from different perspectives and in different contexts, setting them up, in practice, so that the desired goals are actually achieved remains difficult.⁶⁹ This does not mean that we should abandon the use of economic instruments altogether, but rather that we should not rely solely on them. Economic, as well as all other measures, should be combined with standards and command-and-control regulation in general. They should be complementary rather than replacements of command-and-control regulation.⁷⁰

Regulatory intervention in the form of product standards is also necessary and justified because in the absence of product standards, environmental requirements are not taken into account to the necessary extent in the design of products. This is mainly due to the fact that the costs of the adverse impacts of products on the environment are, in

⁶⁵ OGUS, *c. d.*, p. 150.

⁶⁶ See e.g., SUNSTEIN, C. R. Paradoxes of the Regulatory State. *The University of Chicago Law Review*. 1990, Vol. 57, No. 2, pp. 407–441.

⁶⁷ SACHS, N. Can We Regulate Our Way to Energy Efficiency? Product Standards as Climate Policy. *Vanderbilt Law Review*. 2012, Vol. 65, No. 6, pp. 1661–1664.

⁶⁸ See e.g., STONE, CH. D. The Place of Enterprise Liability in the Control of Corporate Conduct. *Yale Law Journal*. 1980, Vol. 90, No. 1, pp. 14–16.

⁶⁹ BAUMOL, W. J. – OATES, W. E. The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. *The Swedish Journal of Economics*. 1971, Vol. 73, No. 1, pp. 42–43.

⁷⁰ SACHS, *c. d.*, pp. 1645–1646.

the absence of regulatory measures, usually not borne by the producers of products. They constitute externalities whose costs are borne by others. As a result, producers of products lack the economic incentives to prevent or reduce the negative impacts of their products. This leads to a market failure which consists in higher than optimal production of products (higher than it would be if the producers bore all the costs) and suboptimal investment in ecodesign. The introduction of product standards is therefore a way of correcting a market failure.⁷¹

5. WHAT FORM FOR PRODUCT STANDARDS?

Standards in general may take various forms based on how prescriptive they are. In product policy, it is useful to distinguish two types of standards: performance standards and specification standards.⁷² Performance standards prescribe certain conditions of quality (properties) which products must achieve but leave the producers free to choose the best (least costly and burdensome) means on how to fulfil the standards. In contrast, specification standards make it mandatory for certain materials or processes to be used or avoided for products. They are thus more prescriptive, as they do not give the opportunity to achieve the pursued goals by other appropriate means.

In most cases, performance standards shall be given preference over specification standards, for both economic and non-economic reasons. Inflexible specification standards may not only be inappropriately costly for some producers, but they may also hinder innovation, which is undesirable.⁷³

In some cases, however, specification standards may be justified. One such case may be the prohibition of the presence of certain chemical substances in products. Such specification standards are used quite often in practice and have helped, for example, to increase the level of recycling in the field of batteries. Achieving the same result using a performance standard in the form of a recyclability requirement could arguably be more difficult given the more difficult enforceability of such a performance standard. Another justified case may be the determination of minimum secondary raw (or recycled) materials content for products. In this case, specification standards serve to create market demand for secondary raw materials which would otherwise be limited even though it is desirable from an environmental point of view. Nonetheless, these examples cannot be generalised. The introduction of specification standards in individual cases should always be preceded by a detailed analysis of their possible impacts.

Both performance and specification standards may be based either on the current state-of-the-art technology or on estimates of future technology developments. In the first case, product standards mandating the use of the best available techniques serve

⁷¹ See in general STEWART, R. B. Regulation, Innovation, and Administrative Law: a Conceptual Framework. *California Law Review*. 1981, Vol. 69, No. 5, pp. 1263–1264 and 1281–1282.

⁷² Various authors distinguish basically the same types of standards or add more categories to these two. See e.g., OGUS, *c. d.*, pp. 150–151; SACHS, *c. d.*, p. 1640; STEWART, *c. d.*, pp. 1268–1269; STONE, *c. d.*, p. 36.

⁷³ OGUS, *c. d.*, pp. 209–211.

to diffuse such techniques across the market.⁷⁴ This basically leads to the elimination of the worst performing products from the market and does not give rise to significant issues. In contrast, the second case, based on assumptions about the future, is in itself quite problematic and leads to technology-forcing which may not always work as intended.⁷⁵ The regulatory standards will be too ambitious and therefore unenforceable. The regulated entities will then be able to seek judicial review and argue that the adopted standards are invalid for being impossible to fulfil. Or the regulatory standards will not be ambitious enough and thus will inhibit invention which would otherwise occur in the absence of standards.

While this will not be true in absolute terms, regulation requiring innovation in the form of diffusion will generally be preferable from the perspective of protecting the environment and human health against the negative effects of products.⁷⁶

The question of amenability to judicial review is also relevant in relation to the legal form of acts that directly establish product standards. Initially under the New Approach analysed above, product standards were set by legislative acts (directives) for which judicial review may be sought only by a limited group of entities.⁷⁷ By contrast, the Ecodesign Directive as well as the proposal for the Ecodesign for Sustainable Products Regulation represent a change in that these acts are legislative acts which are supposed to serve as general frameworks for the subsequent adoption of non-legislative acts (implementing or delegated regulations of the European Commission) containing product standards. The review of the legality of nonlegislative acts (or more precisely regulatory acts)⁷⁸ may be sought by a much wider range of subjects, including the regulated entities⁷⁹ or environmental nongovernmental organisations.⁸⁰ The adoption of environmental product standards in the form of non-legislative acts may therefore lead to numerous court cases.

6. CONCLUSION

European standard-based product policy has witnessed great developments over decades. It has managed to find suitable procedural arrangements for the adoption of product standards but it is still struggling when it comes to integrating environmental

⁷⁴ STEWART, *c. d.*, pp. 1282–1283.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ SACHS, *c. d.*, pp. 1665–1666.

⁷⁷ See Article 263 TFEU. Action before the Court of Justice against a legislative act may only be brought by a Member State or by certain institutions of the European Union.

⁷⁸ Judgement of the General Court of 25 October 2011, *Microban*, T-262/10, para. 21.

⁷⁹ According to Article 263 TFEU, any natural or legal person may institute proceedings against a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures.

⁸⁰ Where product standards include environmental considerations, they will usually be amenable to the so-called internal review and eventually to judicial review under the revised Aarhus Regulation which has opened the internal review to all non-legislative acts which have legal and external effects, and which may contravene environmental law. See Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Union institutions and bodies, CELEX: 02006R1367, as amended.

considerations in a comprehensive manner in line with the principle of life cycle thinking. Standard-setting in individual cases is not simple and requires careful preparation based on robust science and regulatory impact analysis. At the same time, standards should be set in such a way that the targeted goals can be achieved as cost-effectively as possible.

The importance of environmental product standards is gradually increasing. It is no longer just a matter of regulation of the content of chemical substances in products, but through the regulation of energy efficiency we have come to other requirements, related in particular to the transition to a circular economy. This makes environmental product standards more complex and places even higher demands on standard-setting.

In this regard, the initiative of the European Commission aimed at creating a comprehensive legal framework for the adoption of product standards for basically all products that are placed on the market may be welcomed. Such a legal framework will undoubtedly bring about many benefits in the future. However, it will inevitably also lead to new problems that will have to be dealt with. In dealing with such problems, we should make use of the experience gained in adopting product standards under previous legal regimes.

JUDr. Jakub Kanický
Charles University, Faculty of Law
kanickyj@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-2596-5939

LEGAL CONSEQUENCES OF THE JUDGMENT OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN CASE C-432/21

EWA RADECKA¹

Abstract: This article synthetically discusses the judgment of the Court of Justice of the European Union of 2 March 2023 in case C-432/21.² It aims to familiarise international readers with this issue, which might be a contribution to an academic, international discussion in this field, significant in the era of climate change.

The author first indicates the role of forests in climate policy and considers the socio-economic conditions of the current situation of forests in Poland. Then, the international reader will be introduced to the most critical issues related to the judgment that concern the Polish legal order, i.e., forest management and the code of good practices in forests.

In the next part, she moves on to the essential elements of the legal basis for the complaint filed by the European Commission against Poland and shows grounds of action and the operative part of the judgment. Then, the most important points of the parties' arguments were briefly presented. In addition, reference will be made to the legal consequences of issuing the judgment in question.

Keywords: environmental law; forest management plans; good practice; access to justice

DOI: 10.14712/23366478.2024.10

¹ Assistant Professor, PhD., Attorney-at-law, Faculty of Law and Administration, Institute of Law, University of Silesia in Katowice, ewa.radecka@us.edu.pl.

² WYROK TRYBUNAŁU (druga izba) z dnia 2 marca 2023 r., spis treści. In: *InfoCuria: Judikatura* [online]. [cit. 2023-04-10]. Available at: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A17A32D653927428139B3B9B3443C81B?text=&docid=270827&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7766664>.

INTRODUCTION

The importance of forests,³ especially in the context of emphasised climate change⁴ and in global terms, is undeniable.⁵ Indeed, forests can play a significant role in both mitigating climate change and adapting to the negative consequences of this process.⁶ This issue is all the more important from a research perspective, given that the European Green Deal⁷ assumes that the EU economy will achieve zero net greenhouse gas emissions⁸ as early as in 2050.⁹ In the shorter term, by 2030, this will entail even more ambitious targets to reduce greenhouse gas emissions by at least 55% compared to the 1990 level.¹⁰ These objectives, in turn, require a more intensive use of the potential

³ A forest within the meaning of the Act of 28 September 1991 on Forests (*Journal of Laws*. 2022, item 672 as amended, hereinafter: referred to as the AC) is land:

1) with a compact area of at least 0.10 ha, covered with or temporarily deprived of, forest vegetation (forest plantations) – trees, shrubs and undergrowth:

a) intended for forestry production;
b) constituting a nature reserve or forming part of a national park; or
c) entered in the register of historical monuments;

2) related to forest management, occupied for the following used for forest management: buildings and other structures, water reclamation facilities, forest dividing lines, forest roads, areas under power lines, forest nurseries, timber storage areas, as well as forest car parks and tourist facilities.

⁴ It is worth reading the latest report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Climate Change 2021: the Physical Science Basis. In: *ipcc* [online]. 2021 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>).

⁵ ASSELT, H. Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes. *New York University Journal of International Law and Politics*. 2012, Vol. 44. No. 4, pp. 1205–1278.

⁶ According to Statistics Poland, the area of forest in Poland in thousands of hectares was 9264.7 in 2022 (Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2022. In: *Główny Urząd Statystyczny* [online]. 30.11.2022 [cit. 2023-04-15]. Available at: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2022,13,5.html>).

⁷ See more: KÖHL, M. et al. The EU climate package “Fit for 55” – a double-edged sword for Europeans and their forests and timber industry. *Forest Policy and Economics*. 2021, No. 132, p. 102596.

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 2019, p. 2 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>.

⁹ It should be noted in passing that official communications from Polish government representatives emphasise that it is impossible to achieve this goal by this date, and that this date for Poland, due to its heavy dependence on fossil fuels, should be postponed by several years. Significantly, Poland does not have a separate climate protection Act and no legislative work on its adoption is underway (as of 12.4.2023).

¹⁰ In order to achieve the European Green Deal targets, the European Commission published the “Fit for 55” package of documents in 2021, including, *inter alia*, specific legislative solutions aimed at achieving a reduction at the level of 55%. In addition, the EU’s CO₂ target concerning sinks for the land use and forestry sector has been increased, which will reduce the Union’s greenhouse gas emissions in 2030 by as much as 57% compared to 1990.

of forest ecosystems as carbon sinks.¹¹ The biodiversity strategies¹² and a new forestry strategy,¹³ which envisage improving the quality of the European Union's forest areas¹⁴ (through their protection and remediation) and increasing their area (afforestation and reforestation), are also relevant here.¹⁵ The Polish legislature does not seem to take sufficient note of these issues.

Speaking of the socio-economic situation, it is necessary to point out that forests, and indirectly also nature protection, have recently been treated in Poland in a completely different way from the statutory regulations. It is impossible to resist the impression that the Polish lawmaker is increasingly often reducing the protection of forests to their production function only,¹⁶ often violating the diversity and the exceptional nature of unique formations in Europe. Suffice it to mention here, another case known in Poland as "saving" the Białowieża Forest¹⁷ from invasion of the spruce bark beetle, which ended with the judgment of the Court of Justice of the European Union (the Court) of 17 April 2018 in case C-441/17.¹⁸ This judgment held that the Republic of Poland had failed to fulfil its Member State obligations, which consisted, *inter alia*, in adopting an

¹¹ One of the flagship development projects of the State Forest Holding "State Forests" is Forest Carbon Farms. The project is expected to contribute to increasing the amount of CO₂ absorbed by the forest ecosystem, mainly tree stands and soil. In 2018, an estimation of the magnitude of the expected effects of the project for the next 30 years was carried out. According to preliminary results, the forests within the Forest Carbon Farms project will additionally absorb around 1 million tonnes of CO₂ (Leśne Gospodarstwa Węglowe. In: *Projekty rozwojowe Lasów Państwowych* [online]. 28.10.2021 [cit. 2023-04-11]. Available at: https://projekty-rozwojowe.lasy.gov.pl/projekty-rozwojowe/-/asset_publisher/7PcENrBXIBZJ/content/lesne-gospodarstwa-weglowe). To illustrate the scale of the problem, it is worth pointing out that Poland emits 311 million tonnes of CO₂ annually (data for 2021). CO₂ emissions from the combustion of all three fossil fuels – gas, oil and even coal – have increased, although over the previous 35 years coal emissions in Poland have been falling (ANDREW, R. *Figures from Global Carbon Budget 2022* [online]. [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://robbieandrew.github.io/GCB2022/>).

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives, 20.5.2020 COM(2020) 380 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 2020 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New EU Forestry Strategy for 2030, 16.7.2021 COM(2021) 572 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 2021, p. 8 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572>.

¹⁴ See more: VIZZARRI, M. et al. Setting the forest reference levels in the European Union: overview and challenges. *Carbon Balance and Management*. 2021, Vol. 16, No. 23, pp. 1–16.

¹⁵ PRZYBOJEWSKA, I. Lasy w kontekście prawnych unormowań ochrony klimatu. *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*. 2023, Nr. 1, pp. 1–29.

¹⁶ The literature identifies three functions of forests. According to W. Radecki these functions are as follows: the protective function, the production function, the social function. See DANECKA, D. – RADECKI, W. *Ustawa o lasach: komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2021, p. 21.

¹⁷ The Białowieża Forest is a forest complex with an area of approximately 1,500 km² on the Polish-Belarusian border. The legal situation is diverse – it includes a national park, nature reserves, a protected landscape area and a Natura 2000 site. According to the EU Commission, the Białowieża Forest Natura 2000 site is one of the best preserved natural forests in Europe, characterised by large amounts of dead wood and historic stands of trees, especially stands which are 100 years old.

¹⁸ WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r. In: *InfoCuria: Judikatura* [online]. [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D009C65E895DBDCED41C9D44953494CF?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2224320>.

annex to the forest management plan¹⁹ of the Białowieża Forest District without ensuring that the annex would not adversely affect the integrity of the site of Community importance and of the special protection area PLC200004 Białowieża Forest. What is significant and must be strongly emphasised is that from the grounds of the judgment it follows that the active forest management measures taken by Poland did not only consist of “sanitary felling” to eliminate only the spruce trees infested by the spruce bark beetle, as they were also carried out on broadleaf trees (e.g., hornbeams, oaks, and alders).²⁰ Secondly, these actions were in total contradiction with the adopted plan of protection tasks for this area.²¹

The subject matter discussed in the following section is currently under discussion in Poland, due to the judgment of the Court of Justice of the European Union (the CJEU or the Court) of 2 March 2023 in case C-432/21 (the judgment). The author is aware that it is not possible to exhaust the topic, especially as the matter is multithreaded. For this reason, the most important issues will be presented, which will perhaps contribute to an international academic discussion in this field.

FOREST MANAGEMENT AND THE CODE OF GOOD PRACTICE – SELECTED ISSUES

As regards the matter under discussion, it is necessary to refer to the Polish Forest Act. Pursuant to Article 6(1)(1) of the Forest Act, forest management is defined as; the forestry activities of arranging, protecting and managing the forest, maintaining and enlarging forest resources and crops, managing wildlife, harvesting – except for purchase – of timber, resin, Christmas trees, stumpwood, bark, needles, game and undergrowth produce, as well as the sale of these products and the performance of non-productive functions of a forest.

Forest management is carried out according to the following principles:

- universal protection of forests;
- sustainability of forest maintenance;
- continuity and sustainable use of all forest functions; and
- extension of forest resources.²²

¹⁹ It is the basic forest management document prepared for a specific site, containing a description and assessment of the condition of the forest and the objectives, tasks and methods of forest management (Article 6(1)(6) of the Forest Act). As a rule, a forest management plan is prepared for 10 years. It may be prepared for periods shorter than 10 years, e.g., in case of damage or natural disasters (Article 18(1) and (2) of the Forest Act).

²⁰ The spruce bark beetle colonises only coniferous trees, mainly spruce, and not broadleaf trees. It should be noted in passing that in the Belarusian part of the Białowieża Forest, adjacent to the Natura 2000 Białowieża Forest, the competent authorities did not deem it necessary to carry out “sanitary felling” in order to reduce the spruce bark beetle infestation.

²¹ The activity of the spruce bark beetle is not considered a threat in the plan of protection tasks, nor is the control of the spruce bark beetle by means of felling and removal of infested spruce stands considered a protection measure in this plan. On the contrary, it is the removal of spruce stands infested by the spruce bark beetle that is explicitly recognised in the plan as a threat.

²² For more, see: HABUDA, A. (ed.). *Polskie prawo leśne*. Warszawa: Difin, 2016.

Sustainable forest management is carried out according to a forest management plan or a simplified forest management plan.²³

However, the greatest attention should be focused on the no longer binding²⁴ Article 14b(3) of the Forest Act,²⁵ which was one of the grounds for the EC's action against Poland in case C-432/21. Further analysis requires quoting this regulation in the wording from before its repeal. Pursuant to Article 14b(3) of the Forest Act, forest management carried out in accordance with the requirements of good forest management practice does not infringe the provisions on the protection of particular resources, formations and components of nature, in particular the provisions of Articles 51²⁶ and 52²⁷ of the Nature Conservation Act.²⁸ It is important to emphasise the wording "in particular" used here, which leads to the conclusion that these could also have been other provisions, such as: Article 120 of the Nature Conservation Act (prohibition on the introduction of alien species), Article 60 of the Nature Conservation Act (zonal protection of protected species), Article 33 of the Nature Conservation Act (Natura 2000 areas), and Article 15 of the Nature Conservation Act (prohibitions applicable in the area of a national park and a nature reserve). The above meant that a kind of legal fiction was being introduced in the sense that forest management carried out in accordance with the requirements of good practice, even if it had been in fact carried out in contravention of the provisions of the Nature Conservation Act – did not legally violate them.²⁹ This regulation imposed the extension of this fiction to all provisions on the protection of individual resources, creations, and components of nature. Significantly, the code of good practice was to apply uniformly to all forests (regardless of whether they were commercial or protective forests), as no distinction was made in this regard.

This provision already received a huge wave of criticism at the stage of legislative work and public consultation.³⁰ Even before the abovementioned regulation was issued, there were views in the literature highlighting the flawed and dangerous nature of this regulation. What is extremely worrying is the number of dangers that have been identified. Only the most important ones will be mentioned.

It was emphasised that as a result of the proposed changes entities carrying out felling in forests would basically be doing it on their own, without the need to consult naturalists or obtain permits from the relevant authorities. According to K. Kasprzak, as

²³ It is a plan prepared for a forest of at least 10 ha, constituting a compact forest complex, containing a summary description of the forest and the land to be afforested and the basic tasks concerning forest management (Article 6(1)(7) of the Forest Act).

²⁴ Following the EC's action, the Act of 17 November 2021 amending the Forest Act and the Nature Conservation Act was enacted (*Journal of Laws*, 2022, item 84), which entered into force on 13 February 2022 and repealed Article 14b of the Forest Act.

²⁵ In Polish: "Gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody."

²⁶ This provision concerns prohibitions relating to the protection of animal species.

²⁷ This provision concerns prohibitions relating to the protection of plants and fungi.

²⁸ The Nature Conservation Act of 16 April 2004 (*Journal of Laws*, 2022).

²⁹ RADECKI, W. *Ustawa o lasach: komentarz*. Warszawa: Difin, 2017, pp. 164–165.

³⁰ For more, see: RADECKA, E. Ochrona rezerwatowa w lasach po ostatnich zmianach. *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*. 2018, Nr. 1–2, pp. 81–96.

a result, all protected species, including endangered, rare, and priority species, would be deprived of statutory protection in the areas of planned felling.³¹

The literature on the subject strongly emphasises the incompatibility of the above-mentioned regulations with the requirements of EU law,³² more specifically with Article 16 of the Birds Directive³³ and Article 9 of the Habitats Directive.³⁴ These violations are found, *inter alia*, in the blanket derogations from species protection for designated activities, and this is because individual forest management activities will not have to be preceded by an individual permit granted by the competent regional director for environmental protection, which will make it impossible to comply with the obligation imposed by the Habitats and Birds Directives to report in detail on the derogations granted. Moreover, as noted, the derogations from the protection referred to in the above articles must cumulatively fulfil all the conditions indicated in these provisions. The Court of Justice of the European Union³⁵ has emphasised that national provisions governing derogations which do not contain all the conditions are not in accordance with the Directives.

As already mentioned, Article 14b of the Forest Act has been repealed. The regulations on the requirements of good forest management practice have been transferred to the Nature Conservation Act (Article 52b). A draft regulation of the Minister of Climate and Environment on the requirements of good forest management practice is currently being drafted,³⁶ on which diverse comments are being made, including those that strongly emphasise that once again the assumptions arising from EU directives will not be met.³⁷

³¹ KASPRZAK, K. Grozi nam masowa wycinka drzew. *Przegląd Komunalny*. 2017, Nr. 1, pp. 46–47.

³² *Opinion of the Naturalists' Club: Klub Przyrodników* [online]. 14.11.2017 [cit. 2023-04-11]. Available at: http://www.kp.org.pl/pdf/stanowiska/ktg/2017-11-14_KP%20opinia%20o%20proj%20Wymogow%20dobrej%20praktyki%20gosp%20lesnej.pdf.

³³ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (codified version – Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds – OJ L 20 of 26 January 2010, p. 7).

³⁴ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Official Journal of the EU. L 206 of 22 July 1992, p. 7, as amended).

³⁵ What is extremely interesting is that irregularities in the introduction of derogations from the prohibitions set out in Article 51(2) and Article 52(2) of Nature Conservation Act have been examined by the CJEU (Case C-46/11 and Case C-192/11, respectively). The CJEU emphasises that derogations from the prohibitions provided for in the Directive should be set out in national legislation with sufficient clarity and precision.

³⁶ Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej. In: *Rządowego Centrum Legislacji* [online]. 2022 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12361354/katalog/12890180#12890180>.

³⁷ See more: Uwagi KP do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej. In: *Klub Przyrodników* [online]. 7.11.2022 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://kp.org.pl/pl/urzadzanie-lasu/ogolne-podstawy/3254-uwagi-kp-do-projektu-rozporzadzenia-ministra-klimatu-i-srodowiska-w-sprawie-wymagan-dobrej-praktyki-w-zakresie-gospodarki-lesnej>; and Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej. In: *Rządowego Centrum Legislacji* [online]. 2022 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12361354/katalog/12890180#12890180>.

LEGAL GROUNDS FOR THE ACTION

According to Article 258 of the Treaty on the Functioning of the European Union,³⁸ if the Commission considers that a Member State has failed to fulfil an obligation under the treaties, it delivers a reasoned opinion on the matter after giving the State concerned the opportunity to submit its observations. If the State concerned does not comply with the opinion within the period laid down by the Commission, the latter may bring the matter before the Court.

This action is a fundamental tool of the Union's system of judicial review.³⁹ Under Article 19 of the Treaty on European Union,⁴⁰ the Court ensures respect for the law and interpretation in the application of the treaties, while the Commission is the guardian of compliance with Union law (Article 17 of the TEU). The literature emphasises the “uniqueness” of this procedure, as the Member States and the Commission have generally sought to resolve the issues at the root of possible proceedings before the Court, at the pre-judicial stage,⁴¹ although at the same time it is mentioned that the number of cases brought before the CJEU on this basis is steadily increasing.⁴² It should also be mentioned that this instrument is sometimes considered outdated and not in line with the current economic and political contexts.⁴³

It is impossible to discuss the whole procedure in detail here, as well as the formal elements of the action, so I therefore refer you to the literature on this subject.⁴⁴

THE GROUNDS OF THE ACTION IN QUESTION AND THE OPERATIVE PART OF THE JUDGMENT

By the action, the Commission requested the Court to declare that the Republic of Poland had failed to fulfil its obligations under the Birds and Habitats Directives and the Aarhus Convention because it has introduced provisions into the national system whereby forest management based on good practice does not contravene any nature conservation provisions under the Habitats Directive and the Birds Directive and

³⁸ *Journal of Laws*. 2004, No. 90, item 864/2, as amended; hereinafter referred to as the TFEU.

³⁹ The origins and evolution of sanctions in the event of failure to comply with a judgment of the CJEU establishing an infringement are extensively discussed by e.g., SIKORA, A. *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2011, p. 68 ff.

⁴⁰ *Journal of Laws*. 2004, No. 90, item 864/30, as amended, hereinafter referred to as the TEU.

⁴¹ SIKORA, *c. d.*, p. 54.

⁴² *Ibid.*, p. 57. At the end of 2021, 91 infringement proceedings were pending against Poland, of which 36 were new proceedings. Most of these concerned the following areas: justice and consumers (6 cases) and environment/mobility and transport/financial stability, financial services and capital markets union (5 cases each). See Poland: 2021 Annual Report on monitoring the application of EU law. In: *European Commission* [online]. [cit. 2023-04-11]. Available at: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure/2021-annual-report-monitoring-application-eu-law/poland_en.

⁴³ This, in turn, has led to proposals for changes to the current review model. For more, see *ibid.*, p. 57 ff.

⁴⁴ See e.g., BOJAREK-ZIAJA, H. *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2010.

because it ruled out the possibility for environmental organisations to challenge forest management plans in court.

The operative part of the judgment took into account the pleas in the action while indicating that the infringements had occurred by:

1. the adoption of Article 14b(3) of the Forest Act of 28 September 1991, as amended by the Act of 16 December 2016 amending the Nature Conservation Act and the Forest Act, which stipulates that forest management carried out in accordance with the requirements of good forest management practice does not violate the provisions on the protection of individual natural resources, formations, and components, in particular the provisions of Articles 51 and 52 of the Nature Conservation Act;
2. by failing to adopt all legislative provisions necessary to ensure that nature conservation organisations can apply to the courts for an effective review of the substantive and formal legality of forest management plans under the Forest Act.

ARGUMENTS OF THE PARTIES – SELECTED ISSUES

The parties' arguments took several steps. This part of the article will raise the most important issues mentioned in the judgment.

By its first complaint, the Commission claims, in essence, that the introduction into Polish law of a provision according to which forest management, carried out in accordance with good forestry practice requirements, does not infringe any nature conservation provision falling within the requirements laid down by the Birds and Habitats Directives constitutes an incorrect transposition of the abovementioned provisions of those directives.

The Commission considers that the Polish legislation does not meet the requirements of correct transposition or provide a legal framework for a coherent system of prohibitions and derogations following the provisions of those two directives. In that regard, as regards Article 14b(3) of the Law on Forests, which provides that forest management carried out in accordance with the requirements of good forestry practice does not infringe the provisions of the Law on Nature Protection, the Commission points out, in particular, that the Regulation on Good Practice Requirements does not provide for the condition, referred to in Article 16(1) of the Habitats Directive, that the activity must not be “*detrimental to the maintenance of the populations of the species concerned at a favourable conservation status in their natural range*”.

Moreover, unlike the requirements laid down in Article 16(1) of the Habitats Directive and Article 9(1) of the Birds Directive, the regulation on Good Practice Requirements does not provide that a derogation from the rules on species protection is only possible if there is ‘no satisfactory alternative’. In the defence, the Republic of Poland submits that, pursuant to Articles 48 to 50 of the Law on Nature Protection, the Minister for the Environment is to define, by means of a regulation, the plant, animal, and fungal species falling into the various categories of protection which require the establishment of areas for the protection of their sanctuaries or their sites (and, in the case of animals, also of their breeding sites or places where they are regularly found) and which are, ac-

ording to that law, protected by the appropriate prohibitions, as provided for in Articles 51 and 52 of that law. Under those provisions, the particularly valuable species are protected in accordance with the respective regulations of the Minister for the Environment on the protection of species.

Regarding the protection of habitats, the Commission points out in its application that Article 6(1) of the Habitats Directive and Article 4(1) of the Birds Directive recommend adopting conservation measures for specific areas. Applying Article 14b(3) of the Law on Forests and the Regulation on Good Practice Requirements means that it is no longer necessary to adopt and implement protective measures in Poland in respect to those areas, which infringes those provisions of the Habitats and Birds Directives.

In the Commission's view, there is a risk that, where a given operation is in line with good practice, by Article 14b(3) of the Law on Forests, it would be exempt from compliance with the conservation principles of the sites concerned, including Natura 2000 sites. Consequently, there is a risk that the conservation measures which may be defined in the Natura 2000 network conservation plans will not be implemented. In the defence, the Republic of Poland replies that in accordance with Polish legislation, forest management operations must comply with the protective measures laid down in the plans for the specific conservation tasks for Natura 2000 sites.

In its application, the Commission alleges that, since the Law on Forests confers only an internal character on forest management plans, the rights of environmental organisations are not guaranteed. It argues that an act approving such a plan does not have the nature of an administrative decision, since Article 22(1) of the Law on Forests does not refer to an administrative decision, whereas that law expressly provides for the form of an administrative decision as regards other acts of administrative bodies. The Republic of Poland submits that, in any event, the complaint is unfounded.

LEGAL IMPLICATIONS OF THE RULING IN QUESTION

A judgment given based on Article 258 of the TFEU is declaratory in nature,⁴⁵ i.e., the Court has no power to repeal the contested act of national law, nor can it impose an obligation to pay damages to compensate for the harm caused by the unlawful act or omission of national authorities.⁴⁶ What needs to be emphasised is that this judgment directly affects national law, i.e., all state authorities are obligated to ensure compliance with the judgment.⁴⁷

According to the wording of Article 260(2) of the TFEU,⁴⁸ if the Commission considers that the Member State concerned has not taken measures to comply with the

⁴⁵ See more: GORMLEY, L. Infringement Proceedings. In: JAKAB, A. – KOCHENOV, D. (eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance Get access Arrow*. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 65–78.

⁴⁶ SIKORA, *c. d.*, p. 106.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 111.

⁴⁸ Implementation of a procedure based on this legal basis is rare. In 2021. The Commission decided to bring a total of 31 new cases to the Court, of which 29 under Article 258 of the TFEU and two under Article 260(2) of the TFEU. In 2021. The Court delivered 18 judgments on the basis of Article 258 of the TFEU,

Court's judgment, it may bring the case before the CJEU, after having given the Member State the opportunity to submit its observations. The Commission therefore addresses a warning letter.⁴⁹

Such a construction thus means that proceedings under Article 260 of the TFEU are aimed at bringing about compliance with a judgment of the CJEU already issued (under Article 258 of the TFEU). Of utmost importance is the fact that none of the provisions regulates the time after which the Commission may initiate a procedure based on Article 260(2) of the TFEU. As it seems, this time should be reasonable and determined *in casu*,⁵⁰ but taking into account the principle that the compliance of the original judgment is to start immediately and should be completed as soon as possible.⁵¹ It is also emphasised that the date of delivery of the judgment under Article 258 of the TFEU determines the starting point of the duration of the infringement, consisting of the non-compliance with this judgment.⁵² As mentioned, in a second action, the Commission may determine the amount of a lump sum or a periodic penalty payment.⁵³ The amounts should be determined in such a way that they are, firstly, appropriate to the circumstances of the case and, second, proportional to the infringement found and taking into account the ability of the Member State concerned to pay.⁵⁴ While the lump sum is a one-off payment, the periodic penalty payment is due for a given period of infringement (defined in various ways, such as daily or semi-annually). It must be emphasised here that the purpose of these financial measures is to put economic pressure on the infringing State.⁵⁵

none on the basis of Article 260(2) of the TFEU and two on the basis of Article 260(3) of the TFEU. Commission staff working document, General statistical overview, Accompanying the document, Report from the Commission, Monitoring the application of European Union law, 2021 Annual Report, Brussels, 15.7.2022 SWD(2022) 194 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 2022 [cit. 2023-04-12]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52022SC0194&qid=1658173530287&rid=1>.

⁴⁹ The relevant moment to assess the existence of an infringement of Article 260(1) of the TFEU and the circumstances of (non-) compliance with the original judgment is when the time limit set by the Commission in its letter of formal notice to the Member State has expired. This is the case even if, after the expiry of the deadline from the letter of formal notice, the Commission agrees not to bring an action under Article 260(2) of the TFEU at that point in time as a result of correspondence with the Member State. See STĘPKOWSKI, Ł. Odpowiedzialność państw członkowskich z tytułu niewykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości oraz obowiązku odzyskania pomocy państwa. Głosa do wyroku TS z dnia 12 marca 2020 r., C-576/18, EPS 2020/9/34-43. *Europejski Przegląd Sądowy*. 2020, Nr. 9, pp. 34–43.

⁵⁰ Some differences in the mechanism of application of this provision before and after the entry into force of the Lisbon Treaty should be noted. According to A. Sikora, there have been certain transformations in this respect, as initially the time intervals (from the delivery of the judgment to the expiry of the time limit set by the Commission in its justified opinion) were quite long (2.5 to 9 years), and subsequently there was a tendency to shorten this period (9 months to 2 years). (SIKORA, *c. d.*, pp. 125–126).

⁵¹ PÓLTORAK, N. Komentarz do art. 260. In: WRÓBEL, A. et al. (eds.). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: komentarz*. In: *LEX 2012* [online]. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012 [cit. 2023-04-11]. Available at: <https://sip.lex.pl/>.

⁵² CYGAN, A. What is the EU infringement procedure under Article 258 TFEU and how can proceedings be monitored? In: *LexisNexis* [online]. 19.2.2021 [cit. 2023-11-10]. Available at: <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/what-is-the-eu-infringement-procedure-under-article-258-tfeu-how-can-proceedings-be-monitored>.

⁵³ See also ŁACNY, J. *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, 2010.

⁵⁴ Communication from the Commission Financial sanctions in infringement proceedings (2023/C 2/01, OJ.EU.C.2023.2.1).

⁵⁵ For more about an unclear nature of these payments, see PÓLTORAK, *c. d.*

The purpose of imposing a lump sum payment “*is to punish the past attitude of the Member State, i.e., that it has failed to comply within a reasonable period of time with the judgment of the CJEU declaring an infringement*”.⁵⁶ It is a penalty for non-compliance with a ruling. A periodic penalty payment has a persuasive function with regard to the continuing infringement. Another essential difference between these tools is that for the imposition of a lump sum, the fact and extent of the State’s compliance with the Court’s judgment is irrelevant, whereas the imposition of a periodic penalty payment is irrelevant where the State has complied with the CJEU judgment after the initiation of proceedings under Article 260(2) of the TFEU. Moreover, and crucially, it is possible for it to link the amount of the periodic penalty payment to the progress of the compliance with a judgment on the basis of Article 258 of the TFEU;⁵⁷ if the State has taken steps to comply with the judgment, but the effects cannot be seen immediately, the periodic penalty payment may be imposed on a longer (e.g., semi-annual) basis rather than on a daily basis.⁵⁸

Particular emphasis should also be given to the fact that the cumulative application of both types of sanctions laid down in Article 260(2) of the TFEU is not ruled out,⁵⁹ particularly where the infringement has continued over a long period and tends to persist.

As a side note, it is also worth mentioning that the Court can also impose a penalty in proceedings for provisional measures (Article 279 TFEU). Significantly, it was Poland which was ordered by the Court to pay a daily penalty to the Commission in order to increase the effectiveness of interim measures previously ordered by the Court in order to avoid serious and irreparable damage to the environment and human health as well as to the EU legal order, respectively (see cases C-204/21R and C-121/21R).⁶⁰

CONCLUSION

The aim of this article was to provide an overview of the issues related to the topic of forest protection currently under discussion in Poland in the context of the Court’s judgment of 2 March 2023. The facts presented in the judgment clearly show that the active forest management carried out in Poland for such a large forest area, which is additionally covered by a form of nature protection, was carried out in breach of basic standards and in contradiction with the conservation objectives for the area. This, in turn, leads to the conclusion that Poland is once again failing to

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ A sanction imposed by the Court of Justice may consist of a lump sum payment to punish the continuation of the infringement and a daily penalty payment to induce the Member State concerned to put an end to the infringement as soon as possible after the judgment of the Court of Justice. Communication from the Commission, updating of data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice of the European Union in infringement proceedings (OJ EU 2022/C 74/02).

⁶⁰ Commission staff working document, General statistical overview, Accompanying the document, Report from the Commission, Monitoring the application of European Union law, 2021 Annual Report.

make use of its opportunities in the context of using possible tools in the fight against climate change.

The judgment in question, issued on the basis of Article 258 of the TFEU, indicates that the Republic of Poland has failed to fulfil its Member State obligations. At the same time, the article suggests the legal consequences of the failure to eliminate the infringements and possible proceedings imposing a periodic penalty payment or a lump sum payment under Article 260 of the TFEU.

Ewa Radecka, PhD.

University of Silesia in Katowice, Faculty of Law and Administration, Institute of Law

ewa.radecka@us.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4669-3327

IS NIGERIA READY TO COMBAT ENVIRONMENTAL PROBLEMS? A PEEP THROUGH JUDICIAL DECISIONS OF NIGERIAN COURTS

ADEOLA OLUFUNKE KEHINDE

Abstract: Nigeria, similar to numerous other nations across the globe, grapples with a multitude of environmental difficulties. The imperative of safeguarding the environment is considered inviolable, and any responsible nation must accord it utmost importance. The recognition and correlation between the right to address environmental issues and the rights to life and human dignity, as stated in the 1999 Constitution of Nigeria, have been established by authoritative entities inside the country. In Nigeria, there exist a limited number of established authorities responsible for environmental preservation. The main objective of this study is to assess the progress made by Nigeria in the realm of environmental preservation, while also evaluating the extent to which the Nigerian government and other pertinent actors in the environmental sector adhere to court directives pertaining to environmental protection. When a court of appropriate jurisdiction issues a judgement in a specific case, it is expected that the judgement will be promptly adhered to in order to uphold the principles of the legal system. Failure to comply with court judgements poses a significant issue that requires rapid attention. This study investigates the aforementioned element in the context of evaluations pertaining to environmental conservation. In order for Nigeria to align with international standards pertaining to environmental conservation, it is imperative to adhere to the principles of the rule of law and ensure compliance with court rulings.

Keywords: environmental protection; Rule of Law; judgments of courts; environmental challenges; Nigeria

DOI: 10.14712/23366478.2024.11

INTRODUCTION

The principle of the rule of law is of considerable significance within the context of a democratic democracy. In the absence of a proper legal framework, the prevailing circumstances will be marked by a lack of order and societal instability. The adherence to court judgements is a crucial factor in the establishment and preservation of the rule of law. The interconnection between court orders and decisions is crucial to the maintenance of the rule of law, as the latter cannot be upheld when the former are not adhered to. The primary aim of this research is to examine the evaluations pertaining to the preservation of the environment. The non-compliance of the government and relevant stakeholders, specifically in the Niger Delta region of Nigeria, as well as

other commercial areas like Lagos, Onitsha, Calabar, and Port Harcourt, with numerous laws pertaining to pollution arising from oil mining activities, has been subject to observation. In order for Nigeria to conform to international norms in the realm of environmental preservation, it is crucial to abide by judicial decisions pertaining to the safeguarding of the environment.

The preservation of the environment is of the utmost importance in any logical society, as it guarantees the maintenance of ecological balance for both human residents and other organisms, while simultaneously fostering sustainable development. Franjić¹ asserts that the maintenance of a healthy environment is an essential prerequisite for the promotion of healthy lifestyles and the overall development of nations on a global scale. The ongoing global preoccupation with environmental concerns and the endeavour to achieve sustainable development remains a formidable task confronted by nations across the globe. The field of environmental protection encompasses a wide range of concerns pertaining to the effects of human actions on the natural environment. The primary aim of environmental conservation is to mitigate the deterioration of the natural environment resulting from factors such as population growth, technological progress, and unsustainable consumption patterns. These variables have a detrimental impact on the ecosystem, presenting persistent risks to the well-being of both humans and animals. The preservation of the environment is a crucial factor in achieving sustainable development. The preservation of the environment plays a vital role in fostering social sustainability and safeguarding the well-being and continuity of individuals and human societies, as human beings are heavily dependent on the natural environment.²

The 1992 Rio Declaration reaffirms the dedication of the international community to promote and execute the preservation and sustainable advancement of the global ecological and economic system. In addition, it is worth noting that the report produced by the Brundtland Commission in 1986, as referenced by Brundtland,³ emphasises the utmost significance of environmental conservation within the context of sustainable development, as highlighted by Dogaru.⁴ The responsibility falls upon the human population to engage in the restoration of regions that have experienced negative impacts, as well as to actively address and alleviate the ongoing degradation of the environment through the implementation of sustainable development practises. It is disconcerting to see that, according to data provided by the Food and Agricultural Organisation,⁵

¹ FRANJIĆ, S. Importance of Environment Protection on the Global Level. *Scientific Journal of Research & Reviews* [online]. 2018, Vol. 1, No. 2 [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://doi.org/10.33552/sjrr.2018.01.000506>.

² HARIVÉLO, R. Z. M. – HARIFIDY, R. Z. A Review of Environmental Protection and Sustainable Development in Madagascar. *J* [online]. 2022, Vol. 5, No. 4, pp. 512–531 [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://doi.org/10.3390/j5040035>.

³ Brundtland Report. 1987. In: *Federal Office for Spatial Development ARE* [online]. [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://www.aren.admin.ch/aren/en/home/media>.

⁴ DOGARU, L. The Importance of Environmental Protection and Sustainable Development. *Procedia – Social and Behavioral Sciences* [online]. 2013, Vol. 93, pp. 1344–1348 [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.10.041>.

⁵ TOTIĆ, M. *Ten justified reasons for effective environmental protection in the near future*. Irasa International Scientific Conference – Science, Education, Technology and Innovation: Seti I: Book of Proceedings. Belgrade, 2019.

approximately 1.3 thousand animal species, out of the existing total of 6 thousand, are categorised as endangered or facing the threat of extinction. The presence of pollution within a given society presents considerable obstacles in the pursuit of achieving sustainable development.⁶ This research investigates the degree of judicial intervention in environmental protection issues within the legal framework of Nigeria, with a specific emphasis on assessing various judicial rulings made by different courts. Furthermore, this research investigates the degree to which the Nigerian government and other prominent parties comply with the aforementioned judgements.

RESEARCH METHODOLOGY

The present study utilises the doctrinal technique of research. The primary focus of this study pertains to the many rulings rendered by Nigerian courts in relation to the safeguarding of the environment. In addition, several sources such as books, scholarly articles, legal reports, and periodicals were utilised. The significance of utilising the internet in compiling this work cannot be overstated.

THE JUDICIAL SYSTEM IN NIGERIA

The judiciary in Nigeria constitutes the third tier of government, tasked with the crucial role of interpreting and applying the law. The allocation of judicial authorities in Nigeria is explicitly outlined in the 1999 Constitution of Nigeria, which designates the courts as the authoritative entities responsible for exercising these functions. Some authors have seen the establishment of courts with appropriate jurisdiction in Nigeria as a means to address environmental concerns⁷. Environmental litigation in Nigeria encompasses both criminal and civil action. Individuals who are determined to have violated a range of environmental regulations by courts with appropriate authority are subjected to legal consequences that span from monetary penalties to incarceration, contingent upon the severity of the offence committed.⁸ High Courts, both at the state and federal level, have been adjudicating disputes pertaining to environmental preservation within the Nigerian context. According to the regulations outlined in the 1999 Constitution of Nigeria,⁹ any party involved in a legal dispute who is unsatisfied with the ruling made by the High Court has the right to appeal said ruling to both the Court of Appeal and further to the Supreme Court.

It is important to note that the National Environmental Standards and Regulations Enforcement Agency (NESREA) is the governing agency responsible for environmental

⁶ KEHINDE, A. The effect of global warming in Nigeria: flood in perspective. *Studia Prawno-Ekonomiczne* [online]. 2023, Vol. 124 [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://doi.org/10.26485/spe/2022/124/3>.

⁷ FAGBEMI, A. – AKPANKE, A. Environmental litigation in Nigeria: the role of the Judiciary. *Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence*. 2019, Vol. 10, No. 2, pp. 26–34.

⁸ Ibid.

⁹ Section 6 of the 1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria, Cap C23 LFN 2004.

protection in Nigeria.¹⁰ The body in question possesses perpetual succession and is endowed with a common seal, thereby possessing the authority to initiate legal proceedings as well as be subject to legal action. The body possesses the authority, as granted by its enabling legislation, to initiate legal proceedings in order to hold those who have contravened any aspect of environmental protection legislation accountable.¹¹ The Act has granted NESREA the authority to collaborate with pertinent entities in order to establish mobile courts that will efficiently address cases of environmental law regulation violations.¹² As previously stated, the scope of environmental protection extends beyond criminal litigation in Nigeria and worldwide. In addition, individuals who have suffered harm as a result of others' actions can seek redress under civil law, specifically the law of torts, in order to obtain compensation for the damages inflicted upon them.¹³

SOME CONVENTIONS ON ENVIRONMENTAL PROTECTION

Several conventions have been established to address the issue of environmental protection. These conventions serve as international agreements aimed at promoting sustainable practises and mitigating the negative impacts of human activities on the environment. They provide a framework for cooperation among nations and outline guidelines environmental sustainability.

It is relevant to discuss certain international agreements and policies pertaining to environmental preservation at the global level. One notable document to note is the Rio Declaration.¹⁴ The Rio Declaration is an international agreement that has been ratified by states worldwide with the aim of safeguarding the environment. The Rio Declaration on Environment and Development provides a framework for the interaction between nations and their populations in the context of environmental and developmental concerns. The approval of the aforementioned occurred at the Earth Summit, which is colloquially referred to as the United Nations Conference on Environment and Development, in 1992.¹⁵ It is imperative for states to enact robust environmental legislation. Environmental standards, management objectives, and priorities should be aligned with the specific environmental and developmental context in which they are applied.¹⁶

¹⁰ UMUKORO, B. – OMOZUE, M. Prosecuting Environmental Pollution Cases in Nigeria: the Head of a Carmel Passing Through the Eye of a Niddle. *Baltic Journal of Law & Politics*. 2022, Vol. 15, No. 2, pp. 2232–2243 [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://doi.org/10.2478/bjlp-2022-001141>.

¹¹ Section 1(2) and 8(f) NESREA Act 2007.

¹² Section 8(f) NESREA Act 2007.

¹³ KEHINDE, A. *A Study of the Legal Issues in Environmental Protection as It Affects Telecommunication Installation in Nigeria* [Thesis]. 2017.

¹⁴ The Rio Declaration of 1992.

¹⁵ TOKUÇ, A. Rio Declaration on Environment and Development (UN). In: IDOWU, S. O. – CAPALDI, N. – ZU, L. – GUPTA, A. D. (eds.). *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility* [online]. Berlin, Heidelberg: Springer, 2013, pp. 2087–2094 [cit. 2023-02-27]. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-642-28036-8_19.

¹⁶ Principle 11 Rio Declaration.

It is imperative for nations to promptly and decisively engage in collaborative efforts to establish further international legal frameworks pertaining to the responsibility and reparation for detrimental environmental consequences resulting from actions within their jurisdiction or influence over places beyond their jurisdictional boundaries. It is imperative for states to formulate comprehensive national legislation pertaining to the issues of accountability and compensation concerning individuals affected by pollution and other forms of environmental harm.¹⁷

The role of the judicial system in environmental protection is underscored by Agenda 21 of the Rio Declaration on the environment and development, which emphasises the need for national governments to establish judicial and administrative structures and procedures for legal remedies. Principle 10 of the Declaration emphasises the need of national governments in promoting sufficient access to judicial and administrative procedures, which encompass redress and remedy. Additionally, it encourages the active participation of all concerned citizens.¹⁸

STOCKHOLM CONFERENCE¹⁹

The Stockholm Conference, held in 1972, was a significant international event that focused on addressing pressing environmental issues and promoting sustainable development. The Stockholm Conference on the Human Environment in 1972 laid the foundation for international environmental policy. Principle 1 asserts that individuals possess inherent entitlements to freedom, fairness, and a sustainable quality of life within a dignified and gratifying milieu. The inaugural worldwide assembly was convened to deliberate on urgent environmental concerns. The primary emphasis of the event was on the imperative of establishing a shared perspective and set of principles to inspire and guide individuals around the globe in their efforts to safeguard and enhance the human environment.²⁰

VIENNA PROTOCOL

The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer is a globally recognised international agreement pertaining to environmental preservation. The ratification of the document took place in 1988 subsequent to its adoption at the Vienna Conference in 1985. It serves as a fundamental basis for international endeavours aimed at protecting the ozone layer. Chlorofluorocarbons (CFCs), which are the main

¹⁷ Principle 13 Rio Declaration.

¹⁸ ALATISE, T. Jurisdictional Problem in Environmental Litigation in Nigeria: Lessons from New South Wales. *IJUM Law Journal* [online]. 2022, Vol. 30, No. 1, pp. 75–103 [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://journals.iium.edu.my/iiumlj/index.php/iiumlj/article/view/553/345>.

¹⁹ It was held in Stockholm, Sweden, from June 5–16, 1972.

²⁰ KEHINDE, A. Environmental Protection: Need to Comply with Environmental Impact Assessment Act to Curb Indiscriminate Telecommunication Mast Installation in Nigeria. *Prawo I Więż.* 2022, Vol. 40, Nr. 2, pp. 128–142.

chemical agents implicated in ozone depletion, currently lack any legally mandated reduction targets.²¹

RULE OF LAW AND OBEDIENCE TO COURT JUDGMENTS

The principle of the rule of law is of great significance within a democratic democracy. Without a proper legal framework, the prevailing circumstances will be marked by a lack of order and societal instability. The observance of court decisions is a fundamental necessity for developing and preserving the principle of legal governance. The interconnection between court orders and judgments becomes evident in cases where non-compliance with these legal directives undermines the rule of law. This study aims to examine the evaluations related to environmental conservation. There is evidence to suggest that governmental bodies and other relevant stakeholders, particularly in the Niger Delta region of Nigeria and other commercial areas such as Lagos, Onitsha, Calabar, and Port Harcourt, exhibit a notable deficiency in adhering to a significant portion of legislation about pollution arising from oil mining operations. To ensure Nigeria's compliance with international norms in environmental preservation, it is crucial to comply with court decisions concerning environmental safeguarding.

Environmental protection is a fundamental necessity in any rational society, as it guarantees the safeguarding of environmental integrity for both human occupants and other living organisms while concurrently fostering sustainable development. Franjić²² posits that preserving a conducive environment is an essential prerequisite for fostering well-being and facilitating overall development on a global scale. The international preoccupation with environmental matters and the endeavour to achieve sustainable development remains a prominent and formidable obstacle encountered by governments across the globe. The discipline of environmental conservation encompasses examining and resolving many challenges that emerge from human actions and their consequences on the ecological system. Environmental conservation aims to mitigate the deterioration of the natural environment resulting from factors such as population growth, technological progress, and unsustainable consumption patterns. These variables harm the ecosystem, presenting persistent hazards to the welfare of both humans and animals. The preservation of the environment is crucial for achieving sustainable development. The preservation of the environment plays a pivotal role in advancing social sustainability and safeguarding the well-being and continuity of individuals and human societies, given humans' diverse dependencies on the environment.²³

The 1992 Rio Declaration reaffirms the dedication of the international community to promote and execute the preservation and sustainable advancement of the worldwide ecological and economic system. In addition, it is worth noting that the Brundtland Commission's influential report, which was issued in 1986 and commonly referred to as the Brundtland Report, emphasises the utmost significance of conserving the environment

²¹ KEHINDE, *The effect of global warming in Nigeria...*

²² FRANJIĆ, *c. d.*

²³ HARIVÉLO – HARIFIDY, *c. d.*

within the framework of sustainable development.²⁴ The responsibility to restore regions that have been negatively impacted and to aggressively address ongoing environmental degradation through sustainable development lies with the human race. It is disconcerting to observe that, according to data provided by the Food and Agricultural Organisation,²⁵ around 1.3 thousand animal species, out of the existing total of 6 thousand, are categorised as endangered or are presently undergoing extinction. Pollution in a given society presents considerable obstacles to sustainable development.²⁶ This study aims to examine the level of judicial intervention in environmental protection issues within the legal framework of Nigeria. The analysis will primarily examine various judicial rulings made by different courts. Furthermore, this research investigates how the Nigerian government and other prominent stakeholders conform to the abovementioned rulings.

HIGHLIGHTS OF COURT JUDGMENTS ON ENVIRONMENTAL PROTECTION IN NIGERIA

In the case of *Gbemre v. Shell Petroleum Development Company Nigeria Ltd & Ors*, the court's decision established that the applicants possessed constitutionally safeguarded rights that naturally include the right to a clean and unpolluted environment, which promotes the preservation of good health. The study additionally determined that the continued use of gas flares by the first and second Respondents in their oil exploration and production activities within the neighbourhood of the applicants was a significant violation of the fundamental rights to life, including the right to a healthy environment.

The court held that the failure of the first and second Respondents to carry out an environmental impact assessment in the applicants' community with regards to the potential effects of their gas flaring activities is a clear violation of Section 2(2) of the Environmental Impact Assessment Act, Cap E12 vol. 6, Laws of the Federation of Nigeria 2004. The aforementioned failing has also resulted in an extra infringement of the fundamental rights indicated before. The provisions outlined in Section 3(2)(a) and (b) of the Associated Gas Re-Injection Act, Section 1 of the Associated Gas Re-Injection (Continued Flaring of Gas) Regulations, and Section 1.43 of the 1984 regulations, which grant permission for gas flaring in Nigeria, are not in accordance with the fundamental rights to life and dignity of the human person as guaranteed by Sections 33(1) and 34(1) of the Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1999.

It is imperative to emphasise that despite the praiseworthy decision that has been made, unfortunately, its execution has been inadequate. The aforementioned occurrence can be perceived as disheartening and could be construed as an endeavour to hinder the judiciary's endeavours in addressing environmental concerns in Nigeria. The legal decision being examined does not seek financial restitution from the judiciary, but

²⁴ DOGARU, *c. d.*

²⁵ TOTIĆ, *c. d.*

²⁶ KEHINDE, *Environmental Protection...*

rather aims to correct deficiencies in regulatory frameworks within Nigeria's historical progression.²⁷

The case of *Centre of Oil Pollution v. NNPC*²⁸ involves a lawsuit initiated by the Centre for Oil Pollution Watch (COPW) against the Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC)²⁹ on 13 May 2005. The occurrence of the oil leak in Abia State, Nigeria, specifically at ACHA Village, led to the involvement of the Federal High Court's Lagos Division in addressing the legal matter. The defendant was purportedly responsible for the oil leak, as it is stated that their negligence led to the corrosion and subsequent rupture of their pipeline. The spillage resulted in the release of the complete volume of persistent hydrocarbon mineral oil into the adjacent streams and the river of Ineh/Aku, hence causing contamination of two community streams that served as principal water sources for the local population. Despite the defendant's efforts to remediate the surface spills and restore the Ineh/Aku river and streams, the Plaintiff contends that the Respondent displayed negligence in both initiating the oil leak and containing it. Furthermore, the Plaintiff asserts that the spill had detrimental effects on human health, marine life, living resources, and various other uses of the affected streams.

The defendant contested the Plaintiff's legal standing to initiate the lawsuit with the intention of having the case dismissed. On 9 February 2006, the trial court rejected the lawsuit for lack of jurisdiction due to the absence of any genuine harm suffered by the Plaintiff as a result of the alleged oil spill. Furthermore, it was determined that the Plaintiff had not experienced more severe harm compared to other individuals residing in the Acha hamlet. The Court of Appeal gave a decision on 28 January 2013, in which it affirmed the trial court's judgement and dismissed the case. On 9 March 2013, the Plaintiffs filed an appeal to the Supreme Court. On 20 July 2018, the Appellant's appeal was granted unanimously by the Supreme Court.

It was determined, among other findings, that the Appellant non-governmental organisation possessed the legal standing to initiate the legal proceeding. It was established that individuals and organisations driven by public interest have the ability to bring a lawsuit against pertinent public authorities and private entities in order to enforce adherence to applicable laws and guarantee the restoration, preservation, and safeguarding of the environment.

Aka'ahs Joint Stock Company (JSC) asserts that it is undeniable that there is a growing apprehension regarding climate change, ozone layer depletion, waste management, flooding, global warming, and related issues. Countries and organisations, both domestically and internationally, are increasingly implementing more stringent measures to ensure the protection and preservation of the environment, with the aim of benefiting both current and future generations. It is due to this factor, among oth-

²⁷ FATUROI, B. – AGBAITORO, G. – ONYA, O. Environmental Protection in the Nigerian Oil and Gas Industry and *Jonah Gbemre v. Shell PDC Nigeria Limited: Let the Plunder Continue? African Journal of International and Comparative Law* [online]. 2019, Vol. 27, No. 2, pp. 225–245 [cit. 2023-07-30]. Available at: <https://doi.org/10.3366/ajicl.2019.0270>.

²⁸ (2019) NWLR (Pt 1666), p. 518.

²⁹ NNPC is a creation of an act of Parliament; it engages in the prospecting, mining, production, exploration, and storing of persistent hydrocarbon mineral oil, such as crude oil. In various locations around Nigeria, it has offices, oil installations, oil pipelines, oil rigs, and so forth.

ers, that the individual in question strongly believes that the court, as an institution responsible for shaping policies, should broaden the scope of standing for the Plaintiff/Appellant to initiate legal proceedings. The Supreme Court has determined that the justiciability of Section 20 of the Nigerian Constitution, which pertains to the State's responsibility to safeguard the environment, is contingent upon its interpretation in conjunction with Section 4(2) of the Constitution. This latter clause grants the jurisdiction to enact legislation that upholds the principles outlined in Section 20. Furthermore, the Supreme Court has explicitly acknowledged that Section 33 of the Constitution, which guarantees the Right to Life, implicitly encompasses, and establishes a basic right to a clean and healthy environment for all individuals. In addition, it is noteworthy that the Supreme Court has specifically upheld the applicability of the environmental right as stipulated in Article 24 of the African Charter on Human and Peoples' Rights, which has been incorporated into Nigerian law by the African Charter Act, Cap A9 LFN 2004.

The appeal in the matter of *Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited v. Isiah & 2 Ors*³⁰ pertained to a decision made by the High Court, wherein the Respondents were granted compensation in the amount of N22,000,000.00 (Twenty-Two Million Naira). The basis for this award was the High Court's lack of jurisdiction to preside over the case. The issue involved the contamination of the Respondents' agricultural areas, fishponds, and waterways as a result of the oil exploration efforts conducted by the applicant. The Respondents initiated legal proceedings against the Appellant, seeking redress that encompassed the payment of what they deemed to be just and equitable compensation for the harm and detriment inflicted by the Appellant. The Appellant was ordered to pay damages by the High Court, and then filed an unsuccessful appeal with the Court of Appeal. The Supreme Court invalidated the High Court's verdict due to its lack of authority, rendering it null and void. The principle was established that the matter of jurisdiction could be raised at any point during the legal proceedings, including during an appeal in the highest court, the Supreme Court. Once an objection is raised, it is important to consider that the issue pertains to the jurisdiction and validity of the trial court in adjudicating the case. The consideration of jurisdiction is of utmost importance due to the fact that when a court assumes authority that it lacks, its decision becomes null and void. The court extended its argument by asserting that since the Appellant was responsible for the damage to the Respondents' property during mining activities, the nature of the Respondents' claim lay exclusively within the jurisdiction of the Federal High Court.

Taking into account the inherent worth of the case, it is evident that the Respondents were impacted by the actions of the Appellant due to the jurisdictional problem at hand. Ultimately, the Supreme Court of Nigeria ruled in favour of the Appellant. This ruling could potentially impede environmental conservation efforts in Nigeria, potentially dissuading others from undertaking initiatives pertaining to environmental protection.

³⁰ 3PLR/2001/280 (SC).

The Supreme Court of Nigeria rendered a decision on the issue of jurisdiction in the case of *Chevron Nigeria Limited v. Nwuche and Others*.³¹ This document pertains to an appeal lodged in response to the ruling issued by the Imo State High Court on 22 July 2003. The Respondents filed a petition with the Court on 6 June 2000, requesting the issuance of a Writ of Summons against the Appellant (in the lower court). In their petition, the Respondents sought the following remedies from the Appellant:

The Plaintiff claims against the defendant, a declaration that the token sum of N2,605,800.00 (Two Million Six Hundred and Five Thousand Eight Hundred Naira) paid by the defendant to the Plaintiffs in 1996 is compensation on the economic crops and trees belonging to the Plaintiffs which were destroyed by the defendant in the Plaintiff's land which situate and lying at Umukene Ohaji in the Ohaji/Egbema Local Government Area of Imo State, measuring approximately 50 (fifty) hectares and that it is not a fair and adequate compensation for the loss of use of the said land within the spirit and intentment of the oil pipe lines enactment; the sum of N2,000,000.00 (Two Million Naira) per hectare for a period of 20 years from 1996 to 2016 as compensation for the loss of the use of the said land measuring approximately 50 (fifty) hectares in area which situate and lying at Umukene Ohaji in the Ohaji/Egbema Local Government Area upon which Chevron Nigeria Limited is carrying on exploitation and/or exploration for mineral oil. It was requested by the esteemed court that the defendant be directed to provide a just and appropriate reparation, as determined by the Estate Valuer, for the period spanning from 1996 to 2016, encompassing a total of 20 years.

The Appellant subsequently submitted a Notice of Preliminary Objection on 5 November 2001, asserting that the Plaintiffs' action before the Honourable Court was invalid due to a lack of jurisdiction. This lack of jurisdiction is purportedly based on Section 230(10) of the Constitution (Suspension and Modification) Decree No. 107 of 1993 and S.7(1)(p) of the Federal High Court (Amendment) Decree No. 60 of 1991. Supreme Court noted that as the objection was taken to the jurisdiction of the trial Court to try the action, it had an abiding duty then to inquire whether its jurisdiction had been ousted. It has to be guided by the principle that every superior court of record guards its jurisdiction jealously. In the interpretation of a statute ousting jurisdiction as in that matter, the court is not imbued with the power to inquire as to why its jurisdiction has been ousted. It can only inquire into whether or not, on the prevailing facts and circumstances, the jurisdiction had been ousted or restricted. The court must construe the provisions of a statute ousting jurisdiction strictly. However, once it is clear that an out-of-jurisdiction decision was intended, and from the facts of the case, it comes squarely within the four corners of the statute, the court has no alternative but to hold that its jurisdiction has been ousted. It does not behove the Court to attempt to dance around it and wring a false meaning out of the statute's language. Therefore, it was held that the trial court lacked jurisdiction to hear and decide the lawsuit brought by the Respondent. The trial judge should have dismissed and removed the Respondent's case. The only matter to be resolved in this appeal was decided in favour of the Appellant and

³¹ (CA/PH/420/2005) [2016] NGCA 101 (15 December 2016) (CA/PH/420/2005) [2016] NGCA 101 (14 December 2016).

against the Respondents. The Appellant's appeal is successful. The ruling of the Imo State High Court, issued on 22 July 2003, was overturned. Consequently, the Respondents' case was dismissed.

In the case of Nigeria *Agip Oil Company Limited v. Chief Nweke and Another*,³² the Plaintiffs, referred to as the Respondents, initiated legal proceedings at the trial court. They sought declaratory reliefs and monetary compensation in relation to a significant diesel spill that transpired on 20 August 2001. The spill originated from the facility operated by the Appellant, resulting in the contamination of the Respondents' creeks, family pond channels, and sources of potable water. The individuals appealing the case acknowledged the occurrence of the leak and made a commitment to remediate the contaminated environment. However, they ultimately did not fulfil their pledge. This elucidated the rationale behind the Respondents' initiation of legal proceedings in the trial court, wherein they sought the Appellants' compliance with environmental remediation measures and compensation for the harm caused. The involved parties engaged in the reciprocal exchange of legal documents known as pleadings. Following a careful consideration of the arguments presented by the parties and the testimonies provided by their respective witnesses, the trial court rendered a decision in which it ruled against the Appellants in this case and in favour of the Plaintiffs, who are the Respondents in this matter.

The Appellants were only awarded a sum of N313,247,056.00 (Three Hundred and Thirteen Million, Two Hundred and Forty-Seven Thousand, Fifty-Six Naira) by the trial court. The individuals who initiated the legal action, expressing their discontent with the decision made by the lower court, proceeded to appeal the case to the higher court known as the Court of Appeal. In order to initiate the appeal process, they submitted a formal document known as a Notice of Appeal. The counsel was fully cognizant of the fact that a sum of N5,000.00 (Five Thousand Naira) was required as filing fees for the submission of the notice of appeal. However, they made the decision to remit only N200.00 (Two Hundred Naira). A multitude of deficiencies were identified by the Respondents in relation to the appeal filing, leading them to submit a notice of preliminary objection. Subsequently, the individual proceeded to implore the lower court to dismiss the appeal, resulting in the lower court issuing a judgement unfavourable to the Appellant. The Appellant, dissatisfied with the rulings made by the lower court, lodged an appeal with the Court of Appeal. Both parties submitted their respective briefs of argument and matters for consideration in relation to the appeal.

The court deliberated on the question of whether the lower court's decision to dismiss the appeal was justified. The discretionary decision made, which relied on the assumption that insufficient filing fees would result in the dismissal of an appeal, was determined to be an incorrect exercise of discretion. The court made a distinction between the non-payment of fees and payment of insufficient fees. The principle established was that a court of law should not interpret the terms of a statute in a manner that would restrict people's ability to seek legal recourse, thereby impeding a litigant's access to the judicial system and the pursuit of justice. The Appellant was denied entry to the court as

³² (SC.162/2013)[2016] NGSC 73 (22 January 2016).

a result of the lower court's decision to strike out the appeal. Consequently, the appeal was upheld, resulting in the Appellant being directed to remit the appropriate fees.

In the case of *Chief (Dr.) Pere Ajuwa & Anor v. The Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited (SPDC)*³³ was instructed by the House of Representatives on 28 May 2002, to provide compensation of N1.5 billion to the Appellant, following a petition. The total amount awarded signifies the reparation sought for the ecological deterioration experienced by the Appellants' localities due to the oil extraction activities conducted by the Respondent starting from 1956. On 24 February 2006, a Federal High Court located in Port Harcourt, Rivers State, issued an order to the Respondent, directing them to adhere to the settlement and fulfil the payment of the specified amount to the Appellants. The party being addressed successfully won a temporary suspension of the implementation of the court's decision at the trial level. The court issued a conditional stay of execution. The sequence of events unfolded in the following manner:

The execution of the judgement in this legal case was temporarily halted, provided that the judgement debtor/Applicant fulfilled the requirement of depositing the judgement sum of N1.5 Billion with the Central Bank of Nigeria. This deposit was requested to be made in an account that generated interest and was to be under the name of the Chief Registrar of the Federal High Court of Nigeria. The deadline for that deposit was set to noon on Monday, 22 May 2006. The purpose of the deposit was to await the final decision of the appeal process.

The Respondent expressed discomfort with the aforementioned situation. The individual expressed a desire for diversity or variation. To the great satisfaction of the individual in question, the Court of Appeal granted the requests made by the Respondents. The court, in its decision to grant an unconditional stay of execution, stated that based on the unique circumstances of the case, it was the court's opinion that there were valid and justified grounds to approve the Applicant's request for an unconditional stay of execution. In the event of an unsuccessful appeal, the Applicant possessed assets that fell under the jurisdiction of the court, which could be seized in order to satisfy the outstanding judgement debt. On the contrary, if the appeal was successful, the Appellant's achievement would be rendered futile and ineffective. The applicant would not be present to partake in the benefits resulting from their triumph. The Appellant expressed dissatisfaction with the Court of Appeal's decision to award an unconditional stay of execution and subsequently sought recourse from the Supreme Court. According to Bode Rhodes-Vivour JSC, the granting of a stay of execution, whether conditional or unconditional, is wholly subject to the discretion of the court. Appeals courts generally exhibit reluctance to intervene in the exercise of discretion by lower courts, however they may be required to intervene if the discretion was improperly exercised, influenced by irregularities, or if it is deemed necessary for the sake of justice.

The decision to accept or refuse an application for a stay of execution is subject a discretionary judgement. The judge is required to carefully evaluate the factual and contextual elements of the case, as well as the relevant legal principles, and exercise impartiality rather than acting based on personal preferences. The individual in question

³³ (SC.290/2007) [2011] NGSC 7 (16 December 2011).

must take into account the conflicting rights of the involved parties and employ their discretionary powers in a manner that is both fair and prudent. The justices of the Court of Appeal, after careful deliberation and thorough analysis, considered the potential outcomes of both an unsuccessful and successful appeal. They appropriately determined that an unconditional stay of execution was the appropriate course of action in order to ensure justice in this case. This decision was based on the fact that the Respondent, involved in this appeal, possessed assets within the court's jurisdiction that could be utilised to satisfy the judgement amount. The available evidence and contextual factors did not substantiate the rationale for allocating N1.5 billion in funds for the purpose of awaiting a final verdict following protracted appeals. The intervention by the Court of Appeal in the trial court's use of discretion to grant a conditional stay was evidently motivated by the pursuit of justice. The decision made by the Court of Appeal to grant an unconditional stay of execution was justified.

According to Muhammad Saifullah Muntaka-Coomassie JSC, it is necessary to address the appropriateness of this appeal before concluding this discussion. Although I do not advocate for a party to relinquish its constitutional right to appeal, it is important for legal representatives to prioritise expeditious proceedings and resolution of the appeal if the party strongly disagrees with the decision made by the lower court. In this particular instance, the lower court issued its judgement on 5 October 2007 and scheduled the appeal for a hearing on 21 June 2007. During this period, the appeal would have been reviewed and resolved. In contrast, experienced senior lawyers have undertaken the arduous process of appealing the use of the discretionary power by the lower court. The year 2011, which marks a period of four (4) years subsequent to the lower court's consideration and resolution of that appeal, the appeal is being remanded to the lower court for trial following a four-year period during which the Appellants were unaware of the outcome regarding the disputed funds. This action, although acknowledging the need for respect, is not conducive to fostering positive outcomes and should be avoided in the future. I will refrain from elaborating further on this matter.

In the aforementioned instance, the Supreme Court expressed its worry with the protracted handling of environmental safety concerns, emphasising the need for expeditious resolution. Undoubtedly, this is a significant deterrent for litigants involved in environmental cases.

The case of *The Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited v. Chief G.B.A Tiebo & Ors*³⁴ involves a crude oil spill that occurred due to the equipment owned by Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited. The chiefs of the Perembiri community, acting in their capacities and on behalf of the village community, initiated the legal proceedings. In the vicinity of the Perembiri hamlet and Nun River in the Niger River Delta, an approximate quantity of 600 barrels of oil was released by the company's equipment. The oil leak had detrimental impacts on various aspects of the Perembiri community, including farmland, fishing regions, water sources, and sacred places. Moreover, the disaster significantly disrupted the way of life of the predominantly child-populated Perembiri population. The community leaders initiated legal action

³⁴ (2005) 9 NWLR (Pt.931) 439; (2005), pp. 3–4, S.C 137.

based on allegations of carelessness against the firm, with the objective of pursuing compensation for both general and specific damages resulting from the injury incurred. The court granted the Claimants general damages and a sum allocated for the purpose of covering their legal expenses. The Perembiri community expressed discontentment about the granted damages and subsequently lodged an appeal with the Court of Appeal, which ultimately dismissed their legal action. The Appellants brought their case to the highest court in the land, the Supreme Court.

The court opined that exceptional damages necessitated distinct evidentiary standards in comparison to general damages. General damages refer to the compensatory awards that courts presume to have resulted from the relevant behaviour. However, in order to make a claim for special damages, the Plaintiff must provide irrefutable evidence that the claimed extraordinary harm was truly suffered, demonstrating both the existence of loss and the causal relationship. In order to substantiate a claim for special damages, it is necessary to provide evidence that is both qualitative and believable and may be calculated based on the particular facts and circumstances of the case.

The Supreme Court expounded upon its stance, asserting that it would solely intervene in the determination of damages if the granted amount were deemed “clearly excessive” or “clearly inadequate”, or if the court had erroneously applied a damages concept in reaching the decision. In this particular situation, it was determined that the aforementioned assertion was not accurate, as the Claimants had provided substantial proof regarding the significant harm inflicted upon crops, farmland, waterways, and water supplies. This evidence served as a valid basis for supporting the requested amount of general damages. The judgement provides additional clarification regarding the extent of power that courts possess when granting general damages, which is comparatively greater, as opposed to special damages, when their discretion is relatively limited. The augmentation of general damages as a means to redress Plaintiffs for their failure to substantiate specific damages is not permissible.

In light of the aforementioned instance, the matter of establishing the technical aspects associated with demonstrating special and general damages was also raised. There should be no requirement to establish specific harm in order to demonstrate the impact of the Appellant’s actions on the community. The primary concern should be the significant harm inflicted upon the affected individuals by the Appellant, which may have long-lasting effects that cannot be fully remedied within their lifetime. The notion of sustainable development should serve as the criterion for evaluating these circumstances, taking into account intergenerational justice.

The case of *Okpabi v. Royal Dutch Shell Plc*³⁵ involved the initiation of collective legal actions by over 40,000 individuals residing in two impacted regions within the Niger Delta. These individuals, referred to as the “Claimants”, pursued legal recourse in the English courts against Royal Dutch Shell (RDS) and one of its Nigerian affiliates, Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd (SPDC). The Claimants contended that the environmental harm caused by the pipelines run by SPDC, including oil spills and pollution, had significant consequences. These consequences included rendering

³⁵ UKSC 2018/0068.

natural water sources unfit for various essential activities such as drinking, fishing, agriculture, washing, and recreation. The Claimants endeavoured to establish the parent business, RDS, as being directly accountable for the conduct of its subsidiary. They contended that RDS had a legal obligation towards them, which it had been violated by neglecting to prevent or rectify the significant harm inflicted upon their communities. The authors contended that RDS exercised substantial influence over SPDC and its activities, taking on the responsibility for SPDC's operations. This was achieved by the implementation of RDS' comprehensive required policies across the entire group, which the authors asserted were pertinent to the resulting harm.

The United Kingdom's Supreme Court has given a decision affirming that the parent business bears responsibility for the conduct undertaken by its subsidiaries located abroad. The Supreme Court, in overturning the decision of the Court of Appeal, reached a unanimous consensus that there exists a reasonable argument regarding the potential obligation of the parent company to exercise a duty of care towards the Nigerian citizens who have raised claims regarding the purported environmental damage and violations of human rights perpetrated by Shell's Nigerian subsidiary. This argument is predicated on an assessment of the extent of control and de facto management exercised by the parent company. The judgement provides advice regarding the circumstances in which a parent corporation may bear a duty of care towards individuals affected by the actions or omissions of its foreign subsidiary.³⁶ A noteworthy advancement has been documented in environmental law disputes within the context of Nigeria. Victimised parties now have the opportunity to seek redress through international judicial institutions in order to have their grievances addressed. Undoubtedly, this development represents a noteworthy advancement for the Nigerian populace.

The case of *Chevron Nigeria Limited v. High Chief Babatunde Victor Sedara & Ors*³⁷ involves an appeal arising from an interim ruling made by the Federal High Court in Lagos. The Court below dismissed the Appellant's application, which argued that the action of the Respondents for trespass and nuisance should not be subject to the Limitation Law of Lagos State. The Appellant contended that the act complained of is ongoing, and therefore falls outside the scope of Section 9 of the Limitation Law of Lagos State. The Appellant asserts that subsequent to the acquisition of OML 49 in 1967, it commenced efforts towards the development of the Omuro Oil Well within the communities inhabited by the Respondents in 1992. The commencement of oil production at the Omuro Oil Field occurred in the latter part of 1995, and its cessation took place in May 1998, when the party in question temporarily halted operations and subsequently shut the well. However, the opposing party argued that the Appellant was conducting operations in the Omuro Oil Field within the communities of the Respondents throughout the relevant period. They claimed that the Appellant had established infrastructure and deployed various equipment for their activities during the exploration and extraction

³⁶ *Okpabi v. Royal Dutch Shell Plc*: UK Supreme Court allows Nigerian citizens' environmental damage claim to proceed against UK parent company. In: *LawCareNigeria* [online]. 2021 [cit. 2023-02-27]. Available at: <https://lawcarenigeria.com/okpabi-v-royal-dutch-shell-plc-uk-supreme-court-allows-nigerian-citizens-environmental-damage-claim-to-proceed-against-uk-parent-company-white-case-llp/>.

³⁷ (2019)LCN/12758(CA).

of crude oil. Additionally, the Appellant had undertaken dredging activities in the river located within the communities and that during this process, dumpsites were created from which substances are released from the exploration/exploitation activities in the communities thereby polluting the river and causing continuous damage to the ecosystem, the livelihood, and the environment of the Respondents at large.

The Court of Appeal, in its decision to reject the appeal, acknowledged the analysis of Justice Joseph Shagbaor Ikyegh, J.C.A (as he then was), who observed that the statement of claim can be interpreted as a combination of the tort of unabated nuisance and the alleged environmental degradation. This degradation is said to have caused changes to the ecosystem of the Rewoye and Sedara Communities in Ilaje, Ondo State. The lower court's decision to conclude that the case, as presented, is not subject to limitation law due to the ongoing nature of the loss or injury is justified. The individual proceeded to assert that they found no merit in the appeal and subsequently dismissed it. They deemed the interlocutory appeal largely unnecessary when considering the timing of the application, as it consumed valuable time, resources, and effort. It would have been more efficient to address the matter alongside the substantive action. Consequently, they directed an expedited hearing of the primary action at the lower court. The Appellant was required to remit a sum of N500,000.00 (Five Hundred Thousand Niara) as costs to the defendants.

The Court of Appeal expressed discontent over the appeal, deeming it superfluous and mostly employed as a tactic to impede the administration of justice. This pattern of utilising legal proceedings to address matters pertaining to environmental harm has consistently been seen. Addressing environmental difficulties in Nigeria has proven to be a persistent problem.

The case of *Shell Petroleum Development Company Ltd v. Councillor F.B. Farah and Others*³⁸ involved a legal action initiated by five households residing in close proximity to an oil well operated by Shell in Nigeria. The Plaintiffs sought compensation for the adverse effects on their land caused by the corporation's activities. Significant destruction was incurred, rendering the claims unable to utilise the area for agricultural, hunting, or analogous pursuits as a result of the unregulated discharge of oil stemming from the failure of the pressure control mechanisms. The agricultural losses incurred due to the destruction of crops and trees were partially reimbursed, however, the financial remuneration provided by Shell was insufficient to fully cover the cost of the affected area. Furthermore, Shell assumed responsibility for the affected land in order to undertake restoration efforts. During this period, the five families were unable to utilise the region due to its high level of pollution. The five families directly impacted by the situation determined it imperative to pursue legal action, contending that the land had not undergone sufficient restoration efforts and that Shell had yet to fulfil its obligation to provide just compensation. Shell refuted this position and petitioned the court for the dismissal of the lawsuit on the grounds that an excessive amount of time had elapsed prior to the filing of the second case, rendering their claim already barred by the statute of limitations.

³⁸ (1995) 3 NWLR (pt.382), p. 148.

The Claimants were successful in their case as the court determined that they had not received fair and sufficient compensation. They asserted their entitlement to various forms of damages, including compensation for the reduced value of the land (standard measure), compensation for the profits they lost (consequential losses), and compensation for potential future damages that could reasonably be anticipated due to the defendant's actions (prospective loss). The court has implemented the principles that regulate the determination of compensation for property damage. The underlying principle of awarding damages to individuals who have suffered losses is to restore them to the state they would have been in had the loss not transpired, to the fullest extent possible through monetary compensation. The court admitted expert testimony that substantiated the insufficient repairs made to the land, leading to the calculation of damages on this basis. The court determined that the lawsuit was not subject to statutory limitations, as the commencement of the limitation period was deemed to be triggered by the Claimants' awareness of Shell's stance on inadequate land rehabilitation, rather than the occurrence of the oil blowout.

The study of this case reveals that the Appellants were found to be non-compliant with the order to remediate the contaminated land, which served as the primary reason for initiating this subsequent legal action. This observation substantiates the claim that the majority of decisions pertaining to environmental conservation are not adhered to.

The case of *Oguru and Efanga et al. v. Royal Dutch Shell PLC and Shell Petroleum Development Corporation of Nigeria Ltd.*³⁹ was the legal action initiated by four Nigerian farmers against Shell. This litigation was commenced in 2008 in The Netherlands, the jurisdiction where the parent corporation, Royal Dutch Shell, is headquartered. The Plaintiffs have put out three complaints pertaining to the impact of oil spills on the communities of Oruma, Goi, and Ikot Ada Udo. The Dutch Court of Appeal declared Shell Nigeria liable for the environmental harm resulting from the oil leaks that occurred in January 2021. The legal obligation of Royal Dutch Shell to exercise a duty of care towards the affected communities was established, since the company was found to be accountable for its failure to prevent additional oil leaks.

SOME LIMITATIONS TO ENVIRONMENTAL LAW CASES IN NIGERIA

In the Nigerian legal system, the concept of jurisdiction has been frequently utilised as a means to impede the attainment of environmental justice for victims affected by environmental disasters. As a consequence of this phenomenon, a significant proportion of individuals affected by environmental degradation no longer perceive resorting to legal proceedings as an attractive means of seeking compensation or resolution. The Niger Delta region has witnessed the emergence of violence and militancy as a means of addressing their grievances. According to Okongwu and

³⁹ *Oguru and Efanga et al v. Royal Dutch Shell PLC and Shell Petroleum Development Company of Nigeria LTD*, The Hague Court of Appeal (29 January 2021), ECLI:NL:GHDHA:2021:132.

Imoisi,⁴⁰ this phenomenon was observed in the legal case of *Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited v. Isiah & 2 Ors*,⁴¹ as well as in several other cases previously examined.

Furthermore, a significant number of legal issues related to environmental protection in Nigeria have unwarranted delays within the judicial system, so hindering the progress of justice in environmental law matters. Individuals who wish to pursue legal action in a court of law to address infringements on their basic rights related to environmental preservation are dissuaded by the prolonged duration of the judicial proceedings. As commonly expressed, the adage “justice delayed is justice denied” resonates with the observations made by Muhammad Saifullah Muntaka-Coomassie JSC in the case of *Chief (Dr.) Pere Ajuwa & Anor v. The Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited* previously mentioned.

CONCLUSION AND RECOMMENDATION

It is important to note that a significant majority of the investigated instances solely provide compensation to the victims or issue directives for the remediation of the impacted region. However, it is seen that the prescribed clean-up measures are not consistently being implemented in accordance with the given orders. The inquiry pertains to the potential consequences for communities impacted by environmental deterioration if they are solely compensated through damages. Is it possible to achieve sustainable development within this particular community? The response to these inquiries is negative. This observation highlights the necessity for further efforts in Nigeria to effectively address environmental concerns. In certain cases, it is imperative to issue explicit directives to halt the operations of certain oil companies in Nigeria, particularly in the Niger Delta region. This is necessary due to the significant detrimental impact inflicted upon these areas. It is crucial to prioritise addressing the country’s environmental challenges rather than solely compensating for the harm caused, as such compensation alone does not effectively prevent future occurrences.

In the case of *Mobil Producing (Nig) Unlimited v. Ajanaku & Anor*,⁴² the Respondents made claims asserting that the Appellant had acted negligently in regards to the spillage incident. They argued that the Appellant had failed to carry out the required cleanup procedures and neglected to implement post-impact rehabilitation measures aimed at restoring the affected natural resources. Nigeria is now grappling with several notable challenges in the realm of environmental preservation.

This study has analysed various judicial decisions pertaining to the preservation of the environment in Nigeria. The prolonged duration of court cases, primarily due to jurisdictional concerns, has emerged as a prominent obstacle in the adjudication of environmental law cases within the Nigerian legal system. Consequently, individuals have

⁴⁰ OKONGWU, C. J. – IMOISI, E. S. Enhancing Environmental Litigation: the Key to Sustainable Environmental Protection in Nigeria. *IRLJ*. 2020, Vol. 2, No. 2, pp. 116–125.

⁴¹ Ibid.

⁴² (2021)LCN/14931(CA).

been dissuaded from pursuing such cases due to the intricate technicalities involved. Additionally, it has been observed that the execution of the majority of these judgments is a significant challenge. Furthermore, it has been observed that due to the numerous obstacles encountered in initiating environmental law litigation in Nigeria, individuals now resort to international courts in order to seek remedies for the infringement of their environmental rights. These courts have played a substantial role in addressing such matters, thereby eliciting a sense of satisfaction among numerous communities and individuals in Nigeria. This observation was previously highlighted in the preceding sections of this paper. It is imperative for Nigerian courts to align themselves with the approach taken by international courts regarding environmental matters, while simultaneously enhancing the availability of legal recourse and redress for individuals who have experienced environmental damage within the country. In order to attain environmental sustainability, it is imperative for Nigeria to enhance its efforts in the realm of enforcing environmental rights through judicial means. It is additionally recommended that the establishment of specialised courts be considered for the purpose of adjudicating environmental protection matters. Furthermore, the implementation of specific court rules to address the complexities inherent in these cases, as previously mentioned, is also advised. In order for Nigeria to align with global standards in environmental conservation, it is imperative to adhere to the principles of the rule of law, promptly comply with court rulings, and demonstrate a strong commitment to their implementation.

Adeola Olufunke Kehinde, PhD.
Federal University, Faculty of Law, Oye Ekiti, Ekiti State, Nigeria
Princessadeola2000@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1554-6247

VARIA

SMÍŠENÉ PRÁVNÍ INSTITUTY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ – K NĚKTERÝM OTÁZKÁM PRÁVNÍHO DUALISMU¹

TOMÁŠ SVOBODA²

Abstract: **Hybrid Legal Institutes in Public Administration – on Some Issues of Legal Dualism**

It is generally accepted that law consists of two main domains – private and public. At the same time, there is clear scepticism about the sharp separability of these domains. The problem of distinguishing private and public law is undoubtedly also a problem of public administration and its implementation as it is possible that the public purpose will also be fulfilled by private law norms.

In addition, there may be legal institutes that combine more or less the norms of public and private law, for which the designation of hybrid legal institutes seems appropriate. However, such institutes may present some difficulties associated with legal dualism. The aim of this two-part paper (within its limited scope) is to provide a basic introduction to the issue of so-called hybrid legal institutes.

In the first part of the paper, besides some general background, the text presents a triad of such institutes that are applied in the context of public administration and for which some debate over their legal nature could be observed in the domestic literature. In the second part (which will be published in a future issue of the journal), the text attempts to answer the research question of how to deal with these institutes, or rather considers some basic criteria for distinguishing private and public law in the context of public administration regulation.

Keywords: public administration; public law; private law; legal dualism; hybrid institutes; exercise of public authority; civil service relationship; responsibility for damages; public contracts

Klíčová slova: veřejná správa; veřejné právo; soukromé právo; právní dualismus; smíšené instituty; výkon veřejné moci; služební poměr; odpovědnost za škodu; veřejnoprávní smlouvy

DOI: 10.14712/23366478.2024.12

¹ Článek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Dvacet let moderního správního soudnictví“ č. MUNI/A/1479/2022 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2023.

² Autor působí jako odborný asistent na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity; za připomínky k textu děkuje dvěma anonymním recenzentům.

1. ÚVOD

Je obecně přijímáno,³ že právo tvoří dvě základní oblasti – právo soukromé a veřejné (tzv. dualismus práva). Současné ale vládne zřetelná skepse ohledně ostré oddělitelnosti těchto oblastí.⁴ Problém odlišování soukromého a veřejného práva je nepochybně také problémem veřejné správy a její realizace. Označení veřejná správa (*public administration, administration publique, öffentliche Verwaltung*) sice již intuitivně naznačuje, že se jedná o prostor působení veřejnoprávní, zejména správněprávní regulace. Není ovšem vyloučeno, že veřejný účel bude naplňován také normami soukromého práva (např. prostřednictvím soukromoprávních smluv). Toto vystupování veřejné správy může vyvolávat některé otázky, v základu pro něj však platí obdobné, co pro soukromoprávní vystupování jiných subjektů. V tomto kontextu jsou subjekty veřejné správy chápány jako právnícké osoby, nikoli jako nositelé veřejné moci.

Vedle toho se však mohou vyskytovat právní instituty, které v sobě více či méně kombinují normy veřejného a soukromého práva, pro které se zdá být přílehavé (a literatura je tak někdy označuje) pojmenování *smíšené právní instituty*. Tyto instituty ovšem mohou přinášet některé komplikace spojené s právním dualismem. Cílem tohoto dvoudílného článku (v mezích jeho omezeného rozsahu) je základní přiblížení problematiky smíšených právních institutů ve veřejnosprávním kontextu.

V první části text, vyjma některých základních východisek (sub 2), prezentuje trojici takových institutů, které jsou uplatňovány v kontextu veřejné správy a u kterých bylo možné v domácí literatuře zaznamenat určitou diskuzi nad jejich právní povahou (sub 3 až 5). V druhé části se text pokouší nalézt odpověď na výzkumnou otázku, jak s těmito instituty nakládat, resp. hodnotí některá základní *hraniční hlediska* pro odlišování soukromého a veřejného práva v rámci regulace veřejné správy.

2. ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

2.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA TZV. VRCHNOSTENSKÁ A NEVRCHNOSTENSKÁ

Analogií distinkce veřejného a soukromého práva by v obecném vnímání veřejné správy mohlo být tradiční rozlišování veřejné správy na tzv. *vrchnostenskou* a *nevrchnostenskou* (jako negativní vymezení vůči správě vrchnostenské).⁵ V tomto

³ Byť nikoli bezvýjimečně – v domácí literatuře se k právnímu dualismu stavěla kriticky tzv. normativní teorie právní (srov. WEYR, F. *Teorie práva*. Brno: Orbis, 1936, s. 179 a násl.); v zahraničním kontextu lze poukázat na odlišný úhel pohledu právních řádů *common law* (srov. např. GARNER, J. W. *French Administrative Law. The Yale Law Journal*. 1924, Vol. 33, No. 6, s. 597).

⁴ Např. dle V. Knappa rozlišování soukromého a veřejného práva „*má jen velmi omezený praktický význam a vždy bylo a je nejasné*“ (KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 68), přičemž obdobný náhled lze v textech zkoumajících právní dualismus nalézt běžně.

⁵ Které je, jak je patrné ze starší literatury, produktem obtížnosti vymezení zbývající oblasti veřejné správy po „odečtení“ tradiční oblasti veřejné správy vrchnostenské (či dobově taktéž výsostné): „*Pojem veřejné správy nelze tu však omezit na správu vrchnostenskou, nýbrž nutno v ní zahrnouti rozsáhlý obor činnosti, kde sice nejde o výkon vrchnostenské moci, ale kde přes to nejde také o činnost, jež byla by juristicky totožnou s činností soukromého subjektu a pro niž nevytvářila dosud vědecká terminologie jednotného názvu.*“

dělení je první uvedená rovina chápána jako prostor veřejného práva, spojený s mocenskou převahou orgánů veřejné správy,⁶ zatímco druhá rovina veřejné správy je spojována s principiálním *opakem*, tedy se soukromoprávními nástroji a rovnými (smluvními) vztahy. Obdobně jako při rozlišování toho, co je soukromoprávní a co veřejnoprávní, však může být obtížné odlišit toho, zda je určitý projev veřejné správy vrchnostenský, či nikoli.⁷

Domácí literatura někdy nabízí poněkud zjednodušené vnímání vnějšího působení veřejné správy, které se odehrává buď na půdorysu „klasických“ právních forem činnosti veřejné správy (správní rozhodnutí, opatření obecné povahy, podzákonný právní předpis atd.), anebo je představována soukromoprávními (typicky majetkoprávními) úkony subjektů veřejné správy. V tomto duchu se rozlišuje vystupování orgánu veřejné správy (státu či jiného subjektu veřejné správy jako jejího nositele) a vystupování státu či jiného veřejného subjektu jako právnické osoby, kdy první je výkonem veřejné správy v jejím chápání vrchnostenském a druhé v nevchnostenském.⁸ Toto vnímání se odráží i v soudní judikatuře.⁹

Realita rozmanitosti úkolů a forem působení veřejné správy se však jeví složitější. Za primární příčinu lze zřejmě považovat fenomén *sociálního státu* (někdy příhodně označovaného jako stát blahobytu – *welfare state*), rozvíjejícího se od 19. a 20. století. Za představou sociálního státu se skrývají různé obecně akceptované cíle veřejné správy, jako jsou např. sociální služby, veřejné vzdělávání nebo zdravotnictví, tzv. média veřejné služby či zajišťování bezpečnosti apod. Zjednodušeně lze říci, že s akceptací představy sociálního státu přichází expanze státu do původně soukromoprávních oblastí. Ostatně na rozšiřující se okruh činností veřejné správy v této oblasti poukazovala již prvorepubliková literatura.¹⁰

Zkrátka to, co dříve zajišťoval trh, je nyní mnohdy rolí státu či jiných veřejných subjektů. Pro tyto nové úkoly a formy jejich dosahování je přitom typické stírání rozdílů mezi veřejným a soukromým právem. Tím dochází, jak je poukazováno také

G. Jellinek navrhol název ‚sociální‘ nebo ‚společenská‘ správa (zahrnuje v to však i soukromoprávní činnosti nositelé veřejné správy), avšak právem bylo namítnuto, že tyto názvy mohou snadno vésti k omylům vzhledem k mnohoznačnosti slova ‚společnost‘ a k zvláštnímu významu slova ‚sociální‘. Podobné námitky lze uvést i proti názvu ‚veřejná péče‘, jehož se tu leckdy užívá, o jehož smysl však také nebylo docíleno dosud jednotného názoru. [...] Z nedostatku jiného ustáleného vhodného názvu stačí, vymezíme-li – po vzoru W. Jellinka – tuto druhou sféru činnosti veřejné správy negativně jako veřejnou správu nevýsostnou, při níž vsak nositel veřejné správy stojí na poli práva veřejného. Vytknouti obsahové hranice této činnosti jak směrem proti vrchnostenské správě tak proti soukromoprávní činnosti nelze apriorně. Vše záleží od konkrétní úpravy právního řádu v určitém státě a v určité době.“ (MATĚJKA, J. *Principy organizace veřejné správy*. Praha: Nákladem Knihovny Sborníku věd právních a státních, 1938, s. 65 a násl.).

⁶ V teorii s tzv. *administrativněprávní metodou regulace* (srov. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 38 a 39).

⁷ Aktuálně může jít např. o některá „doporučení“ orgánů veřejné správy, u kterých není jasné, zda jsou právně závazná (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2023, č. j. 7 As 22/2023-41).

⁸ Takto např. KÜHN, Z. – BERAN, K. § 4 [Pravomoc správních soudů; vymezení správního orgánu]. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 31.

⁹ Kde se např. konstatuje: „*Stejně jako stát, který je také veřejnoprávní korporací, totiž mají i územní samosprávné celky ‚Janusovu tvář‘: buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích.*“ (rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005-114).

¹⁰ Srov. MATĚJKA, c. d., s. 67.

v literatuře,¹¹ jednak k *publicizaci* soukromého práva, ale současně taktéž k určité *privatizaci* práva veřejného, do kterého pronikají soukromoprávní přístupy. Tyto posuny nejsou vnímány nekriticky.¹² Sociální stát nicméně v aktuálních společenských poměrech dekonstruovat nelze, je tak třeba akceptovat novou realitu.

Výše uvedené vnímání veřejné správy v podobě výkonu veřejné moci na straně jedné a jejího majetkoprávního jednání na straně druhé je samozřejmě nadále opodstatněné. Vedle toho se však vyskytují (a patrně narůstají) také situace, kdy toto dělení nepostačuje. Také veřejná správa vrchnostenská totiž může uplatňovat normy soukromého práva,¹³ stejně tak jako majetkoprávní otázky (hovoří se o veřejné správě tzv. *fiskální*)¹⁴ mohou regulovat instituty veřejnoprávními.¹⁵

Nadto lze v teoretické rovině identifikovat specifickou oblast veřejné správy, kde dochází k prolínání veřejného a soukromého práva – veřejnou správu tzv. *pečovatelskou*. Její podstatu lze spojovat se zajišťováním a poskytováním tzv. veřejných služeb. Tyto služby jsou veřejnou správou zajišťovány zpravidla nevrchnostensky, současně k nim ovšem mohou existovat určitá veřejná subjektivní práva či jiné veřejnoprávní souvislosti (resp. veřejnoprávní vynutitelnost). Koncept veřejných služeb je obdobně výsledovatelný v řadě dalších právních řádů, např. v Německu jako „služby v obecném zájmu“ (*Daseinsvorsorge*).¹⁶

Příkladem pečovatelské správy v domácím právu může být poskytování vzdělávání v rámci tzv. regionálního školství, pro které platí, že některé jeho rozměry mají povahu výkonu státní správy v jejím vrchnostenském významu (zejména se zde rozhoduje o některých aspektech základního práva na vzdělání¹⁷). Můžeme však říci, že by zbývající část chodu tohoto veřejného vzdělávacího systému (nemající tento charakter) byla jen oblastí soukromoprávních vztahů? Školský zákon, označující ve svých úvodních ustanoveních vzdělávání poskytované na jeho základě za „veřejnou službu“ (§ 2 odst. 3 ŠkolZ), naznačuje, že tomu tak není. Pečovatelská veřejná správa je někdy řazena mezi

¹¹ Srov. např. ŠULÁKOVÁ, M. Privatizace a publicizace práva. *Rekodifikace a praxe*. 2016, roč. 5, č. 6, s. 6 a 7.

¹² Srov. např. HURDÍK, J. – SELUCKÁ, M. Hrozí smrt soukromého práva? *Právník*. 2019, roč. 158, č. 1, s. 18–31.

¹³ Příkladem mohou být veřejnoprávní smlouvy, zejména ty koordinační (podrobněji sub 4).

¹⁴ Srov. tzv. *teorie fisku*, dříve uplatňovaná zejména v německém právu. Fiskus lze zjednodušeně charakterizovat jako státní pokladnu, resp. v širším smyslu majetkovou sféru státu. Podstatou této teorie je odlišné pohlízení na stát, vystupuje-li ve vztazích soukromoprávních, oproti jeho vystupování vrchnostenskému (mocenskému). Fiskální oblast byla také první, kde byla dovozena vázanost státu právem a jeho právní odpovědnost (dnešní paradigma právního státu je však pochopitelně značně širší). Podrobněji viz HA-VELKA, J. Fiskus. In: HÁCHA, E a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek I*. Reprint původního vydání z let 1929–1948. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 660 a násl.

¹⁵ To ilustruje např. institut *zápisu*, který je jakousi veřejnoprávní alternativou smlouvy pro organizační složky státu, které samy o sobě nemají právní subjektivitu – § 19 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „MajČR“).

¹⁶ Podrobněji např. MILSTEIN, A. Daseinsvorsorge. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (eds.). *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2018, s. 361–373.

¹⁷ Srov. zejména § 165 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „ŠkolZ“).

správu nevrchnostenskou (vedle správy fiskální),¹⁸ někdy je však vyčleňována.¹⁹ Z pohledu právního dualismu může mít její samostatné chápání své opodstatnění.

Uvedené bychom mohli dále zobecnit. Je-li zjednodušenou podstatou veřejné správy správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, k tomuto cíli lze dospět různými právními prostředky. Výstižným se proto zdá být závěr, že veřejný zájem může být prosazován jak veřejnoprávními, tak soukromoprávními normami, „což implikuje také to, že veřejné nemusí být vždy totéž, co veřejnoprávní, resp. že soukromoprávní není vždy (a priori) veřejnému kontradiktorní.“²⁰ O samotné regulaci veřejné správy by proto bylo možné konstatovat, že je do jisté míry *smíšená*, kombinující jak charakteristické prostředky veřejnoprávní (správněprávní), tak také některé prostředky práva soukromého.

Bližší realitě než zmíněné ostré („binární“) vnímání hranic uvnitř veřejné správy se proto zdá být spíše vnímání regulace veřejné správy jako určité *škály*. Co do svých nástrojů se tato škála nepohybuje mezi čistě veřejnoprávním a soukromoprávním, nýbrž spíše mezi „ryze veřejnoprávním“ a „převážně soukromoprávním“ (ale nikoli „ryze soukromoprávním“, jelikož tím by veřejná správa splynula se správou soukromou). Rozdíly uvnitř této škály pochopitelně nejsou bez praktického významu.

S posunem od veřejnoprávních nástrojů k soukromoprávním zpravidla klesá míra formalizace a „přísnosti“ jejich regulace. To v právní rovině souvisí zejména s ústavními a podústavními požadavky na výkon veřejné moci a jeho kontrolu, v právně-filozofické rovině zřejmě také s určitou opatrností (či až nedůvěrou) vůči veřejné moci, které u v principu soukromoprávního vystupování veřejné správy není (tolik) zapotřebí. Právně relevantní je však nepochybně také efektivnost určité správní činnosti, která může být různá u přístupu veřejnoprávního nebo soukromoprávního.

Může-li regulace veřejné správy být (někdy) kombinací norem práva veřejného a soukromého, mohou mít tuto povahu pochopitelně také konkrétní právní instituty.

2.2 SMÍŠENÉ PRÁVNÍ INSTITUTY

Nejobecněji lze na smíšené právní instituty pohlížet skrze střet právně-politických představ o přístupu k právní regulaci. Tento přístup má jistě své hraniční polohy, za které lze – v kontextu právního dualismu – považovat přístup „plně soukromoprávní“ a „plně veřejnoprávní“. V tomto duchu se někdy hovoří o působení *liberalizačních* a *socializačních* tendencí. První vedoucí k postupné privatizaci práva a druhá k jeho publicizaci. Přitom jde-li o naznačenou publicizaci, ta slovy P. Havlana „záležela nejprve v pronikání veřejnoprávních prvků do občanskoprávních institutů, poté v konstruování teorie o smíšených právních institutech a konečně ve snaze podřadit původně civilistické, příp. smíšené instituty právu veřejnému“.²¹

¹⁸ Srov. např. POTĚŠIL, L. § 1 [Předmět úpravy a rozsah působnosti]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 9.

¹⁹ Srov. HENDRYCH, D. Kapitola I: Veřejná správa. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7; obdobně např. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále též „zvláštní senát“), ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82.

²⁰ HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 54.

²¹ Tamtéž, s. 46.

Nejobecněji tak smíšený právní institut lze chápat jako určitý *mezistupeň* v publicizaci právních vztahů či případně i v jejich privatizaci (jelikož tyto procesy mohou probíhat souběžně). V užším smyslu jde o *regulatorní techniku* konstruující určitý právní institut za pomoci norem a přístupů z oblastí práva soukromého a zároveň – v různém poměru – práva veřejného. Či možná elegantněji řečeno, v případě zmíněné teorie smíšených právních institutů jde dle J. Janovského o organickou jednotu soukromoprávních a veřejnoprávních prvků, přičemž takový smíšený institut se z části nachází pod režimem soukromoprávním a z části režimem veřejnoprávním.²²

Označení „smíšený institut“ nicméně samozřejmě není exkluzivní pro oblast právního dualismu. Může označovat také jiné hranice – např. norem hmotněprávních a procesních. V teorii správního práva může označení smíšený institut indikovat především kategorii tzv. smíšených správních aktů jako aktů na pomezí aplikace práva a normotvorby. Ve zkoumaném smyslu nebyly smíšené ani dříve se v domácím správním právu vyskytující tzv. smíšené správní delikty (které v sobě kombinovaly správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících). Podobných příkladů by jistě bylo možné nalézt řadu.

Jedná-li se o smíšené instituty v kontextu právního dualismu, mohou se samozřejmě vyskytovat v řadě právních kontextů stýkání veřejného a soukromého práva. Z pohledu soukromého práva jde např. o oblast tzv. ochrany slabších (typicky ochrany spotřebitele). Za smíšené bychom zřejmě mohli považovat některé způsoby mimosoudního řešení sporů (tzv. ADR – *alternative dispute resolution*). Dále je s veřejnoprávními prvky typicky spojována např. oblast pracovního práva.

Jde-li o smíšené instituty v prostředí veřejné správy, mnohé z nich zkoumala již praporepubliková literatura. Zmínit lze zejména *veřejné vlastnictví*. To sice bylo některými teoretickými směry chápáno jako nikoli varianta „obecného“ vlastnictví, nýbrž jako svébytný veřejnoprávní institut (stojící vedle vlastnictví soukromoprávního). V domácím kontextu se však zřetelně prosadil „civilistický přístup“, dle kterého je veřejné vlastnictví v základu vlastnictvím soukromoprávním, to však nevylučuje existenci jeho veřejnoprávních omezení daných jeho zvláštním účelem.²³ Výsledkem je proto určitý smíšený institut.²⁴ S veřejným vlastnictvím blízce souvisejí také některé další instituty, které bychom mohli charakterizovat jako smíšené – např. tzv. *veřejné věci*²⁵ či tzv. *veřejné užívání*.²⁶

Typickou oblastí střetu práva veřejného a soukromého v oblasti veřejné správy jsou také tzv. *právnícké osoby veřejného práva*. Ty totiž zpravidla taktéž nejsou veřejnoprávní zcela. Vzpomenout lze zejména judikaturu k pojmu veřejná instituce v rámci práva na informace, kde Ústavní soud pracoval s vícero znaky a (v případě právní povahy

²² JANOVSKEJ, J. *Teorie veřejného vlastnictví: (příspěvek k studiu právního řádu veřejného statku v Československu, Francii a Německu)*. Praha: Nákladem Knihovny Sborníku věd právních a státních, 1927, s. 10 a literatura zde citovaná.

²³ Srov. např. § 12 a násl. MajČR.

²⁴ Srov. JANOVSKEJ, c. d., s. 27.

²⁵ Srov. HAVLAN, c. d., s. 64.

²⁶ Srov. STAŠA, J. Kapitola XIV: Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

státního podniku Letiště Praha) vyšel z „převahy“ znaků veřejnoprávních.²⁷ I zde se předmětné posuzování odehrává na hranicích práva soukromého a veřejného, přičemž někdy se může nabízet závěr, že zkoumaná právní forma je smíšená.²⁸

Dalším příkladem smíšeného institutu ve veřejné správě mohou být různé veřejnoprávní *autorizace*, jejichž výsledkem jsou činnosti na pomezí veřejného a soukromého práva.²⁹ Zřetelnou „smíšenost“ vykazuje také oblast zadávání veřejných zakázek. Jde-li o aktuální judikaturu správních soudů, za smíšený institut je zde explicitně označován *převod dobývacího prostoru*.³⁰ Jak je patrné, smíšené instituty v domácí veřejné správě nejsou nijak ojedinělé. Mnohdy však takové instituty nejsou jako smíšené nahlíženy, resp. hranice veřejného a soukromého práva v kontextu veřejné správy jsou mnohdy oblastí veřejnosprávní doktrínou neprozkoumanou.³¹

2.3 ÚSKALÍ SMÍŠENÝCH INSTITUTŮ

Je nasnadě, že kombinace veřejného a soukromého práva v jednom právním institutu může působit komplikace. Uvedené lze ilustrovat např. na otázce, kterou si v kontextu institutu veřejného užívání (v návaznosti na dřívější závěry literatury a judikatury) klade A. Mácha. Touto otázkou je, zda veřejné užívání (např. veřejně přístupné pozemní komunikace) představuje subjektivní právo jednotlivce, resp. zda má toto právo povahu veřejnoprávní či soukromoprávní.³² Pokud by se jednalo o subjektivní právo, měla by tomu odpovídat možnost domoci se jeho ochrany u určitého orgánu veřejné moci. Pokud by předmětné právo bylo soukromoprávní povahy, bylo by myslitelné, aby se osoba, jejíž užívání je rušeno, domáhala ochrany užívání soukromoprávní negatorní žalobou. Mácha se však přiklání k závěru, že v tomto případě o subjektivní právo nejde, resp. že ochrana veřejného užívání je svěřena správnímu dozoru (v různých podobách), nikoli soudům v rámci ochrany práva uživatele.³³

Právě otázka, *kterým orgánům* má náležet rozhodování o ochraně práv a povinností či obecněji o aplikaci (vynucování) práva v kontextu smíšených právních institutů, se zdá být ústředním problémem právního dualismu v tomto kontextu. Kvalifikace povahy

²⁷ Viz náleze ÚS ze dne ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

²⁸ Takto lze uvažovat např. o *školské právnícké osobě* jakožto právní formě pro účely poskytování vzdělávání (§ 124 a násl. ŠkolZ). Na hranicích veřejného a soukromého práva se pohybuje také teoretická kategorie *veřejného podniku* či lze za „hraniční“ právnícké osoby považovat např. *politické strany*. Do dejme, že odkazy na určité smíšené kategorie právníckých osob lze nalézt i ve starší literatuře (J. Matějka např. poukazuje na vymezování „kvalifikovaných korporací“ jakožto kategorie stojící vedle korporací soukromoprávních a veřejnoprávních; viz MATĚJKA, c. d., s. 43 a 98 a literatura zde citovaná).

²⁹ Z nedávné doby např. povaha *autorizovaného inspektora* a jím vydávaného certifikátu v rovině stavebního práva (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9); často uváděným příkladem bývají také *stanice technické kontroly*.

³⁰ „*Převod dobývacího prostoru je smíšeným institutem soukromoprávní povahy s výraznou veřejnoprávní ingerencí (§ 27 odst. 7 horního zákona)*.“ (rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 186/2014-50, bod 20).

³¹ Kriticky k absenci zájmu na konkrétním příkladu např. ČERNÍN, K. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, s. 803–817.

³² MÁCHA, A. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*. 2015, roč. XLVIII, č. 4–5, s. 203 (či ještě podrobněji k těmto otázkám MÁCHA, A. *Veřejné užívání a jeho předmět*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022).

³³ Tamtéž, s. 210–212.

předmětné právní normy totiž může, jak je patrné na výše uvedeném příkladu, vést v k různým závěrům – od příslušnosti správních orgánů k příslušnosti správních nebo civilních soudů, popřípadě až po právem dovolenou svépomoc – potažmo ke kompetenčním konfliktům. Obdobné platí také v jiných právních řádech důsledně rozlišujících veřejné a soukromé právo (např. ve Francii³⁴).

Jinými slovy řečeno, systém právních záruk či prostředků přezkumu správních činností je v domácím a obecně kontinentálním právním prostředí vystavěn na právním dualismu. Jde-li o „veřejnoprávní dotčení“ subjektivních práv či jiných chráněných zájmů výkonem vrchnostenské veřejné správy, k dispozici je relativně komplexní systém prostředků ochrany v kompetencích správních orgánů či správních soudů. Naopak „soukromoprávní dotčení“ práv výkonem nevvrchnostenské veřejné správy je především oblastí soukromoprávní soudní ochrany (v občanském soudním řízení).

Smíšené právní instituty nicméně mohou přinášet také některé další komplikace. Odlišení aspektů veřejnoprávních a soukromoprávních může být významné i z pohledu *obecných východisek* veřejného a soukromého práva, která nejsou shodná – např. rozdíl mezi vázaností mocenského výkonu veřejné správy zákonem (tzv. výhrady zákona) a autonomií vůle jako základní zásadou soukromého práva.³⁵ Obdobně je pro ryze veřejnoprávní postupy významná jejich legalita, pro postupy veřejné správy v základu soukromoprávní je mnohdy významnější jejich efektivnost v ekonomickém pojetí. Zatímco v případě majetkoprávního jednání veřejné správy se může více projevovat politická vůle (typicky v rozhodování zastupitelských orgánů), rovina výkonu vrchnostenské státní správy má být zpravidla depolitizovaná atd.

V dichotomii veřejného a soukromého práva jsou pochopitelně odlišná také konkrétní *právní pravidla* pro správní činnosti. Jde-li o činnosti vrchnostenské, jsou z výše uvedených důvodů spojeny se zákonnými požadavky. Ty mohou být hmotněprávního charakteru, především však může jít o podrobné procesní požadavky na postupy orgánů veřejné správy (např. pravidla správního řízení), kterým v základu soukromoprávní vystupování veřejné správy nepodléhá. Může jít také o aplikovatelnost právních principů a zásad. Specifickými jsou základní zásady činnosti správních orgánů.³⁶ Ty jsou v jejich současném pojmání aplikovatelné pouze na vrchnostenskou veřejnou správu, nikoli „dále“.³⁷

Není proto překvapivé, že některé z právních institutů, které bychom mohli chápat jako smíšené (alespoň v širším smyslu), mohou provázet aplikační problémy. Níže jsou pro ilustraci přiblíženy tři z těchto institutů, které se liší v míře své „smíšenosti“ a které za smíšené v literatuře zpravidla označovány nejsou.

³⁴ Ve francouzském právu lze odkázat na *doznes aplikovaný zákon ze dne 16.–24. srpna 1790 o organizaci soudnictví*, jehož prostřednictvím (čl. 13) je na základě dualismu práva rozhraničována příslušnost soudnictví na civilní a správní, a to včetně obdoby domácího zvláštního senátu (*Tribunal des conflits*).

³⁵ Pro veřejné subjekty sice platí, že skrze své poslání nejsou nadány plnou autonomií vůle (srov. náleze ÚS ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02), i tato „omezená“ autonomie ovšem zpravidla bude širším prostorem nežli zákonem vymezené správní uvážení při výkonu veřejné moci (tím spíše výkon veřejné moci bez správního uvážení).

³⁶ Upravené v § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „SR“).

³⁷ Byť zaznamenat lze i opačný názor (takto POTĚŠIL, *c. d.*, s. 9), který zastává i autor tohoto textu.

3. SLUŽEBNÍ POMĚRY

3.1 PODSTATA A SMÍŠENÉ ASPEKTY

Právním institutem, u kterého lze aktuálně zaznamenat diskuzi týkající se hranic práva veřejného a soukromého, jsou služební poměry (kterým bylo dedikováno předcházející monotematické číslo). Ty jsou co do své povahy domácí literaturou – až na výjimky – označovány za *veřejnoprávní*.³⁸ V obdobném duchu se nese také judikatura Nejvyššího správního soudu.³⁹ Méně jasné je, zda lze služební poměry považovat za veřejnoprávní výlučně, anebo zda jde spíše o zjednodušení.

Pro všechny druhy služebních poměrů neplatí totéž. Jde-li o služební poměr založený zákonem o státní službě, nikoli ojedinele odkazuje na zákoník práce,⁴⁰ což některým jeho aspektům dává (v rovině individuálního pracovního práva) soukromoprávní charakter. Méně tak činí právní úprava služebního poměru vojáků z povolání⁴¹ či zahraniční služby⁴² a zcela bez výslovné delegace na zákoník práce zůstává služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů.⁴³ Zde se vyskytující služební poměr se proto může jevit jako zcela veřejnoprávní.

Judikatura ovšem ukazuje, že ani v této situaci se nemusí být možné vyhnout aplikaci soukromého práva: „*Zákon o služebním poměru [příslušníků bezpečnostních sborů – pozn. T. S.] neupravuje způsob zjištění průměrného služebního příjmu, z něhož se podle již zmíněného § 103 odst. 2 věty první téhož právního předpisu vychází při stanovení výše náhrady za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě. Žalovaný i krajský soud proto v tomto směru správně použili příslušná ustanovení zákoníku práce z roku 2006 jakožto obecného právního předpisu upravujícího právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce.*“⁴⁴

Poněkud lépe ilustruje problematiku služebních poměrů v kontextu právního dualismu problematika náhrady škody vzniklé ze služebního poměru, a to zejména v rovině povahy tohoto nároku, resp. určení orgánu příslušného o něm rozhodovat. V této souvislosti dospěla judikatura zvláštního senátu (podle zákona č. 131/2002 Sb.) k závěru, že tento nárok je veřejnoprávní a v případě vojáků z povolání o něm rozhoduje velitel vojenského útvaru, jehož rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví.⁴⁵ Také odpovědnost za škodu je zde tedy nahlížena veřejnoprávně. To je poněkud

³⁸ Viz KADLUBIEC, V. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 4, s. 407.

³⁹ Srov. zejména rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2003, č. j. As 29/2003-97; či ze dne 29. 2. 20124, č. j. Ads 103/2011-149.

⁴⁰ Srov. § 98 až 104, § 109, § 112 a násl. zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Srov. § 68o odst. 2, § 68q odst. 4, § 68r a § 118 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Srov. § 58 odst. 1 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě), ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Srov. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015-17.

⁴⁵ Viz usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2005, č. j. Konf 51/2004-9.

atypické řešení, jelikož povinnost k náhradě škody (obecněji újmy) v domácím prostředí zpravidla posuzují soudy civilní.

Tento závěr vedl později k nejasnostem ohledně právního režimu odpovědnosti za škodu v případech příslušníků bezpečnostních sborů, resp. k otázce možné uplatnitelnosti zákona o odpovědnosti za škodu⁴⁶ (který představuje obecnou úpravu odpovědnosti za nezákonný výkon veřejné moci, kde jsou příslušnými civilní soudy). Tuto otázku vyřešila judikatura zvláštního senátu (po „vzoru“ služebního poměru vojáků) preferencí odpovědnosti za škodu dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a to s poukazem na komplexnost zde upravené odpovědnosti.⁴⁷ Tento závěr však byl překonán judikaturou Ústavního soudu,⁴⁸ a to s neméně pozoruhodnou reakcí zvláštního senátu,⁴⁹ přičemž v podobnostech lze odkázat na literaturu.⁵⁰

3.2 ÚSKALÍ DUALISMU V TOMTO KONTEXTU

Z uvedeného plynou určitá úskalí konstrukce služebních poměrů, což někdy vede ke zpochybňování jejich veřejnoprávní povahy. Přehled takto zaměřených argumentů přináší zejména V. Kadlubiec, který s odkazem na jiné autory⁵¹ upozorňuje na sblížování služebních poměrů s poměry pracovními, a tím na „hraniční“ povahu služebních poměrů. Rozporuje např. specifickou jednostrannost vzniku služebních poměrů, nerovnosti v jejich rámci či veřejnoprávního postavení státu jako zaměstnavatele.⁵² Obecněji pak tento autor poukazuje na výhody a nevýhody veřejnoprávního, resp. soukromoprávního přístupu.⁵³ Další autoři pak obdobně pohlížejí na služební poměr jako na „hybridní“.⁵⁴ Lze se však setkat i s názory tuto „relativizaci“ veřejnoprávní povahy služebních poměrů odmítající.

⁴⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dále též „OdpŠk“.

⁴⁷ Srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, č. j. Konf 11/2018-16.

⁴⁸ Srov. náleží ÚS ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19; přičemž je sporné, zda měla posuzovaná věc ústavněprávní rozměr (viz odlišné stanovisko soudců V. Sládečka a R. Suchánka).

⁴⁹ Srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 1. 2022, č. j. Konf 11/2018-64.

⁵⁰ Podrobněji viz MARTINEC, J. Soukromoprávní či veřejnoprávní povaha služebního poměru a její praktické dopady (část II). *Soukromé právo*. 2023, roč. 11, č. 1, s. 9–14; pro širší kontext lze doporučit také první část textu [MARTINEC, J. Soukromoprávní či veřejnoprávní povaha služebního poměru a její praktické dopady (část I). *Soukromé právo*. 2022, roč. 10, č. 12, s. 2–8].

⁵¹ Zejména na P. Machálka a J. Stránskému (MACHÁLEK, P. Služební poměry. In: GALVAS, M. a kol. *Pracovní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 135; STRÁNSKÝ, J. *Vývoj a postavení pracovního práva jako soukromoprávního odvětví*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 63–69).

⁵² KADLUBIEC, c. d., s. 410–413.

⁵³ Jak se konstatuje tamtéž (s. 409): „[p]říklon k veřejnoprávnímu pojetí služebního poměru se sebou nese vertikální (mocenské) uspořádání vztahu, administrativní rozhodování formou přezkoumatelných individuálních správních aktů a pravomoc správního soudnictví rozhodovat o právech a povinnostech se služebním poměrem souvisejících. Pokud naopak přijmeme za správnou téži o soukromoprávní povaze státně-zaměstnaneckého vztahu, tikony zaměstnavatele vůči zaměstnanci nebudou muset dostát materiálním a formálním náležitostem aktů veřejné moci, služební poměr bude dynamičtější a neformálnější, přičemž pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech ze služebních poměrů bude dána soudům civilním.“

⁵⁴ Takto TOMEK, P. – FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Olomouc: ANAG, 2019, s. 10–12.

Konkrétně J. Martinec konstatuje, že „[a]čkoliv se v odborné literatuře neustále objevují obezličky, které označují služební poměr za právní vztah hybridní, smíšený, anebo sui generis, mám za to, že není potřeba utíkat od odpovědi, ke které judikatura nevyhnutelně směřuje: služební poměr je právním vztahem veřejného práva, byť upraveným právními předpisy, které neobsahují jen výlučně veřejnoprávní normy. Při jejich aplikaci tak lze vycházet i z norem soukromého práva, typicky při vyplňování mezer v zákoně prostřednictvím analogia iuris. Není proto nutné (a ani vhodné) násilně a účelově publicizovat soukromoprávní nároky jenom pro to, abychom získali další argumenty pro svěření jejich ochrany kýženým orgánům.“⁵⁵

Z pohledu používání označení „smíšený institut“ však lze s uvedeným souhlasit jen z části. Předně smíšený právní institut lze v teoretické rovině chápat spíše jako popis či abstrakci právní reality, nikoli jako právně-politický cíl (byť v duchu zmíněných tendencí k publicizaci či privatizaci práva může jít i o cíl). Především však již z konstatování o uplatnění norem soukromého práva v kontextu služebních poměrů plyne jistá smíšenost v nejširším slova smyslu. S čím však lze s Martincem souhlasit, je, že pouhé vyplnění mezery soukromým právem z určitého jinak veřejnoprávního institutu smíšený institut nečiní, resp. s každým uplatněním soukromého práva v právu veřejném nelze spojovat existenci smíšeného institutu *stricto sensu*. Např. ojedinělé odkazy na soukromé právo v rámci úpravy správního řízení (např. § 29 odst. 1 SŘ) z něj ještě neučiní řízení „smíšené“.

Služební poměr proto zřejmě není ideálním příkladem smíšeného právního institutu, jelikož jeho konstrukce není na soukromém právu natolik závislá, resp. normy soukromého práva jej spíše „doplňují“ (byť míra tohoto doplňování, jak bylo naznačeno, může být významná). Nadto uvedené je zjednodušením, jelikož smíšenost služebního poměru nemusí spočívat jen v míře odkazování na zákoník práce (ale také v některých jiných aspektech „konstrukce“ služebních poměrů, na které poukazuje např. Kadlubiec; viz výše).

4. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

4.1 PODSTATA A SMÍŠENÉ ASPEKTY

Výraznějším příkladem smíšeného institutu ve veřejné správě jsou veřejnoprávní smlouvy, které vyvolávají otázky nad svou povahou od svého prvopočátku. Nejedná se o soukromoprávní smlouvy, jinak veřejnými subjekty běžně uzavírané.⁵⁶ Namísto toho se jedná o „*dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“, přesněji práva správního (§ 159 odst. 1 SŘ). Obsah a účinky těchto smluv jsou proto primárně veřejnoprávní. Nadto je výslovně vyžadováno, aby byly v souladu s veřejným zájmem (§ 159 odst. 2 SŘ).

⁵⁵ MARTINEC, c. d., s. 14.

⁵⁶ Srov. § 3 zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejnoprávní smlouvy se poněkud vymykají běžným či tradičním formám správních činností tím, že tyto formy regulované správním právem zpravidla nepočítají se souhlasem adresátek či adresátů realizace veřejné správy. Pro vrchnostenskou veřejnou správu je typický její mocenský charakter odrážející se v jednostrannosti předmětných forem. Ve starší literatuře proto panovala určitá pochybnost o podstatě veřejnoprávních smluv, např. J. Pražák je označoval jako *contradictio in adjecto*.⁵⁷ Pro tuto zdrženlivost však již dnes neexistuje prostor již proto, že veřejnoprávní smlouvy jsou pozitivněprávně upraveny – obecně (ve správním řádu) i ve zvláštních zákonech.

Smíšenost veřejnoprávních smluv je dána již tím, že smlouva je institutem práva soukromého, resp. je jedním z jeho institucionálních pilířů.⁵⁸ Smlouvy vyskytující se v právu veřejném (zminěné veřejnoprávní smlouvy či dále např. smlouvy mezinárodní) přitom sdílejí soukromoprávní východiska, zejména smluvní svobodu. Také pro veřejnoprávní smlouvy tak principiálně platí, že jsou výsledkem *smluvního konsensu*. Neboli taktéž veřejnoprávní smlouvy vznikají jako výsledek jednostranných vzájemně si odpovídajících projevů vůle dvou a více stran.⁵⁹ Slovy občanského zákoníku,⁶⁰ „[s]mlouvou projevují strany vůli zřítit mezi sebou závazek a řídit se obsahem smlouvy“ (§ 1724 odst. 1 OZ).

Veřejnoprávní smlouva má proto svůj zřetelný soukromoprávní základ, který je veřejnoprávně modifikován – někdy více, někdy méně. Kdy lze veřejnoprávní smlouvu spojovat s výkonem veřejné moci, jsou typicky případy veřejnoprávních smluv tzv. subordinálních. Jejich stranami jsou správní orgán a osoba, která by byla tzv. hlavním účastníkem ve správním řízení (§ 161 SŘ). Tyto smlouvy nahrazují vydání určitého správního rozhodnutí, což nalézá uplatnění např. ve stavebním právu. Ve své podstatě se jedná o „mírnější“ formu výkonu veřejné moci nežli tradiční správní rozhodnutí.

Naopak některé veřejnoprávní smlouvy z kategorie koordinačních (§ 160 SŘ) mohou být svou povahou veřejnoprávní méně či spíše formálně. Např. veřejnoprávní smlouva o založení dobrovolného svazku obcí podle zákona o obcích,⁶¹ kde judikatura dovodila veřejnoprávní povahu v zásadě pouze s ohledem na veřejnoprávnost stran smlouvy – jednotlivých obcí.⁶² Naopak touto úzkou optikou by veřejnoprávními smlouvami patrně nebyly smlouvy podle § 162 SŘ (mezi těmi, kdo by byli hlavními účastníky, pokud by

⁵⁷ Viz PRAŽÁK, J. – FIEDLER, F. *Rakouské právo správní. Část druhá, Nástin zvláštní části práva správního*. Rakouské právo veřejné; díl 2. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1906, s. 112 a násl.

⁵⁸ Viz HURDÍK, J. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 60 a násl.

⁵⁹ Jak se konstatuje v judikatuře: „*Soukromoprávním smlouvám se smlouva veřejnoprávní přibližuje v tom, že stejně jako ony je dvou či vícestranným právním úkonem, který vzniká na základě dvou či více vzájemně adresovaných a obsahově shodných souhlasných projevů vůle, tedy na základě svobodné nabídky (oferty) a svobodného přijetí návrhu (akceptace). Procesem svého vzniku (jehož cílem je dosažení smluvního konsensu) se tedy neliší od smluv občanskoprávních či obchodněprávních. Zásadní odlišnosti veřejnoprávních smluv je skutečnost, že upravují veřejná subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva“ (rozsudek NS ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 33 Odo 161/2002).*

⁶⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „OZ“).

⁶¹ Srov. § 20a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ObZř“).

⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176.

probíhalo správní řízení),⁶³ jejichž stranou nemusí být žádný správní orgán či veřejný subjekt, přesto jsou upraveny (s ohledem na svůj obsah) jako veřejnoprávní. Problematické tak může být již to, že ne všechny kategorie veřejnoprávních smluv jsou „veřejnoprávní“ ve stejné míře.⁶⁴

4.2 ÚSKALÍ DUALISMU V TOMTO KONTEXTU

Jako v dřívějších případech, i nyní lze vysledovat některé praktické problémy na rozmezí právního dualismu, které veřejnoprávní smlouvy provázejí. Předně jsou správním řádem vymezovány tzv. materiálně.⁶⁵ Podstatné zde není označení, nýbrž je vyžadován určitý veřejnoprávní obsah. Tomu odpovídá praxe ve zvláštních zákonech, které uzavírání veřejnoprávních smluv předpokládají, mnohdy je však výslovně neidentifikují.⁶⁶ Je proto třeba zkoumat povahu právním řádem předpokládané smlouvy. Slovy prvorepublikové literatury, podstata veřejné (veřejnoprávní) smlouvy spočívá v tom, že zakládá určitý „veřejnoprávní poměr“, přičemž „[v]šecho se točí kolem otázky, kdy je možno uzavírat veřejné smlouvy a který poměr je veřejnoprávní“.⁶⁷ Samotné označení není rozhodující,⁶⁸ jelikož veřejnoprávní smlouva se posuzuje podle svého obsahu (§ 159 odst. 4 SŘ). Určení, která smlouva je veřejnoprávní, proto nemusí být vždy snadné.⁶⁹

Na uzavírání veřejnoprávních smluv dopadají některé zvláštní veřejnoprávní požadavky. Jde zejména o zákonný základ pro uzavírání veřejnoprávních smluv v oblasti vrchnostenské veřejné správy (v návaznosti na výhradu zákona u výkonu veřejné moci) či obligatorní souhlas správního orgánu u některých veřejnoprávních smluv, bez kterého k jejímu uzavření nedojde (§ 164 odst. 3 SŘ). Přitom pochopitelně platí, že uzavření soukromoprávní smlouvy zmíněný veřejný poměr nezaloží. A stejně tak zřejmě nebude mít jakkoli analogické obligační účinky ani soukromoprávní smlouva o stejném obsahu, jelikož obsah vyhrazený smlouvě veřejnoprávní není obsahem, který by byl právním řádem ponechán na svobodné vůli ujednat soukromoprávní smlouvu (srov. § 1725 věta druhá OZ), nýbrž bude zpravidla kogentně regulován veřejným právem.

Jde-li obecněji o vztah správního řádu a občanského zákoníku, je stanoveno (§ 170 SŘ), že ustanovení občanského zákoníku se (s některými výjimkami) podpůrně použijí,

⁶³ Tyto smlouvy jsou proto někdy označovány jako „veřejnoprávní smlouvy mezi subjekty soukromého práva“.

⁶⁴ V literatuře se v této souvislosti hovoří o veřejnoprávních smlouvách v užším a širším smyslu (viz MALÁST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. XLII, č. 6, s. 341 a literatura zde citovaná).

⁶⁵ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013-64.

⁶⁶ Namísto toho o nich hovoří např. jako o „dohodách“ (srov. § 19 a násl. ObZř).

⁶⁷ HOETZEL, J. Akty správní. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek I*. Reprint původního vydání z let 1929–1948. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 45.

⁶⁸ Může však mít význam pro posouzení obsahu předmětné smlouvy; viz GRYGAR, T. *Veřejnoprávní smlouvy*. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 470.

⁶⁹ Za veřejnoprávní tak např. nelze považovat smlouvy podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (viz závěr č. 101 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011).

nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, to však pouze *přiměřeně*.⁷⁰ To pochopitelně otevírá prostor pro nejasnosti, která ustanovení občanského zákoníku a jak mohou být aplikována. V praxi byla řešena např. otázka, jakým způsobem doručovat výpověď veřejnoprávní smlouvy – doručováním podle správního řádu, nebo podle občanského zákoníku.⁷¹ Takových otázek pochopitelně může vyvstat celá řada.

Dalším praktickým problémem, který se může při uzavírání veřejnoprávních smluv vyskytnout, je neplnění těchto smluv a související ochrana smluvních stran (potažmo veřejného zájmu). Pochopitelně, je-li veřejnoprávní smlouva smlouvou, obsahuje určitý (byť specifický) závazek smluvních stran, ze kterého plyne právo a povinnost nějak jednat či nejednat (nejobecněji *dare, facere, omītere, pati* – § 1789 OZ). Pro případy sporů z veřejnoprávních smluv obsahuje správní řád vlastní úpravu zakládající kompetenci rozhodovat o nich některými správními orgány (§ 169 SR), tedy nikoli civilními soudy jako v případě smluv soukromoprávních (§ 12 OZ). Tyto správní orgány tak (ve sporném řízení – § 141 SŘ) posuzují nároky přímo související s právy a povinnostmi veřejnoprávní povahy založenými předmětnou veřejnoprávní smlouvou.

Veřejnoprávní smlouva ovšem může obsahovat ještě další ujednání akcesorické povahy. Např. může jít o sjednání smluvní pokuty za porušení veřejnoprávní smlouvy. Judikatura zvláštního senátu nicméně dovodila, že sporem z veřejnoprávní smlouvy mohou být nejen tyto nároky, ale dokonce i nároky mimosmluvní (vyvolané porušením veřejnoprávní smlouvy, avšak vznikající ze zákona – např. náhrada škody).⁷² I ty tak mají být rozhodovány příslušnými správními orgány, byť současně lze dodat, že toto pojetí se jeví jako poněkud široké.⁷³

Co však již bude rozhodováno soudy v občanském soudním řízení, jsou nároky plynoucí ze soukromoprávního obsahu „vloženého“ do veřejnoprávní smlouvy.⁷⁴ Přesněji jde o situaci, kdy jsou do téže listiny zahrnuty nejméně dvě smlouvy, přičemž všechny nejsou veřejnoprávní povahy. V těchto případech již je dle judikatury třeba odlišit soukromoprávní spor.⁷⁵ Takovéto „složené“ smlouvy jsou ve své podstatě smíšenými právními instituty *par excellence*. Je ale nasnadě, že nejsou příliš doporučeníhodné k uzavírání.

V případě veřejnoprávních smluv tak stojí jejich smíšenost již na zřetelném soukromoprávním základu – v podobě smlouvy – a na ustanoveních soukromého práva, která jsou na ně aplikovatelná. Jejich problematičnost spočívá zejména v odlišení, kdy má být uzavřena smlouva veřejnoprávní, popřípadě v jakém rozsahu je předmětná smlouva regulována soukromým právem. Jak však bylo zmíněno, nejedná se o problém nový, jelikož tyto otázky provázejí veřejnoprávní smlouvy od svého počátku.

⁷⁰ Srov. čl. 41 Legislativních pravidel vlády.

⁷¹ Viz závěr č. 119 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012.

⁷² Viz usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11.

⁷³ Takto již HEJČ, D. – HAVLAN, P. Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualismu práva. *Právní rozhledy*. 2018, roč. 26, č. 20, s. 712.

⁷⁴ Viz tamtéž, s. 711.

⁷⁵ Viz usnesení zvláštního senátu dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010-7.

5. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

5.1 PODSTATA A SMÍŠENÉ ASPEKTY

Dalším smíšeným institutem uplatňovaným ve veřejné správě je odpovědnost za škodu (či obdobně nemajetkovou újmu) způsobenou výkonem veřejné moci. Z trojice institutů rozebíraných v tomto textu nejvíce platí, že by jej bylo možné chápat jako soukromoprávní. Ale jak bude poukázáno dále, i to je jen zdání. Pro předmětnou odpovědnost platí, že je soukromoprávní ve svém základu, jelikož zřetelně vychází z obecné odpovědnosti za škodu v civilním právu (v domácím veřejném právu její svébytná obdoba neexistuje). Zákon o odpovědnosti za škodu ji ovšem významně *modifikuje*, a to zejména co do předpokladů vzniku povinnosti nahradit škodu.

Konkrétně je vystavěna jako tzv. absolutní objektivní odpovědnost (nevyžadující zavinení a neumožňující liberaci), především však stojí na zcela specifických formách protiprávního jednání, kterým je jednak vydání (nezákonného) rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Tyto delikty jsou přitom v základu veřejnoprávní, jelikož spočívají jednak na realizaci určité pravomoci a jednak na veřejnoprávních podmínkách jejího výkonu, resp. jejich porušení. Zřetelně veřejnoprávním je také obecné východisko v podobě základního práva na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci (čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). I zde tak existuje prostor pro nejasnosti ohledně povahy tohoto institutu.

Předmětná odpovědnost je v soudobé domácí literatuře převážně označována za soukromoprávní. Konkrétněji bývá (v rámci tzv. sankčního pojetí právní odpovědnosti) konstatováno, že ačkoli *primární* povinnost, jejíž porušení vede ke vzniku nároku na odškodnění při výkonu veřejné moci, je veřejnoprávní povahy, pro *sekundární* povinnost, spočívající v poskytnutí určité kompenzace za porušení primární povinnosti, to již neplatí. Jednodušeji řečeno, zatímco (zpravidla) stát vystupuje vůči adresátkám a adresátům výkonu veřejné moci v nerovném, právně silnějším postavení, pro následný odpovědnostní vztah to již neplatí, jelikož jde o vztah v základu závazkový.⁷⁶ Za soukromoprávní označuje odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci také dřívější judikatura jak civilních, tak správních soudů.⁷⁷ V obdobném duchu se nese také starší judikatura Ústavního soudu.⁷⁸

⁷⁶ Viz VOJTEK, P. – BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 223.

⁷⁷ Např. v rozsudku NS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1011/2007, se konstatuje, že odpovědnostní vztahy založené zákonem č. 82/1998 Sb. jsou vztahy soukromoprávními, přičemž stát v nich vystupuje v rovném postavení jako právnická osoba. Obdobně při posuzování otázky, do působnosti kterých soudů náleží projednávání nároků na odškodnění, konstatuje usnesení NSS ze dne 11. 5. 2005, č. j. Na 12/2005-8, že „[p]ředmětem rozhodování v dané věci je oprávněnost žalobcova nároku na náhradu škody způsobené mu nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem státních orgánů při výkonu veřejné moci. Podmínky, za nichž stát odpovídá za takovou škodu, stanoví zákon č. 82/1998 Sb. Tento zákon je součástí soukromého práva.“

⁷⁸ Odkázat lze v první řadě na nález pléna ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, kterým bylo zrušeno tehdejší ustanovení § 31 odst. 3 OdpŠk. V tomto rozhodnutí sice nešlo o otázku právní povahy předmětné odpovědnosti, za pozornost ovšem stojí, že právní věta publikovaná ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu začíná konstatováním, že zákon o odpovědnosti za škodu je součástí občanského práva. Obdobně závěry jsou přítomny i v dalších rozhodnutích Ústavního soudu, nicméně síl v nich také určitý veřejnoprávní

Obrat v judikatuře Ústavního soudu k explicitně veřejnoprávnímu pojetí předmětné odpovědnosti přináší nález ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, který je prvním rozhodnutím, kde se Ústavní soud zabýval povahou odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci přímo. Otázkou, která byla v tomto případě řešena, byla možnost domáhat se v rámci nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím taktéž přiznání úroku z prodlení po dobu, po kterou byl nárok tzv. předběžně uplatněn (§ 14 a 15 OdpŠk). Ústavní soud tuto možnost vyloučil, pozornost však nepřitahuje ani tak tento závěr, jako jeho odůvodnění.

Z narativní části předmětného nálezu se podává, že stěžovatel argumentoval především soukromoprávní povahou příslušného odpovědnostního vztahu, přičemž poukázal na to, že z pravidel upravených v občanském zákoníku plyne obecná povinnost dlužníka platit úrok z prodlení již tehdy, kdy je požádán o plnění, tedy již od počátku předběžného uplatnění nároku. Opačný závěr by dle stěžovatele znamenal neodůvodněné zvýhodnění státu ve srovnání s jinými dlužníky a v důsledku porušení principu rovnosti.

Ústavní soud ovšem „automatickou aplikabilitu“ obecné soukromoprávní úpravy vyloučil, a to především s odůvodněním že „[...] *nebyť čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaných článků Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace [...]*“. Přičemž v následujícím bodu nálezu (19) Ústavní soud explicitně označil zákon o odpovědnosti za škodu za *veřejnoprávní předpis*. Za pozornost stojí také závěr, že s ohledem na odlišnou povahu předmětné odpovědnosti pro ni, resp. prakticky zejména pro poškozené osoby, nemusí platit totéž co pro obecnou civilněprávní odpovědnost.

Jakkoli je uvedený nález některými autory přijímán,⁷⁹ vytýkána je mu – po mém soudu opodstatněně – jeho nepřesvědčivé odůvodnění,⁸⁰ případně jsou jeho závěry přímo odmítány.⁸¹ Pozoruhodnější však je, že náhled Ústavního soudu nebyl (navzdory obecné závaznosti vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu dle čl. 89 odst. 2 Ústavy), jak se zdá, akceptován ani obecnými soudy.⁸²

podtext (srov. nález ÚS ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05, kde je konstatováno, že i přes přiznanou soukromoprávní povahu odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci „*je třeba v oblasti regulace následků výkonu veřejné moci hledat její mnohem větší sepejití s ústavním právem, než je tomu u jiných druhů soukromoprávní regulace*“; obdobně taktéž nález ÚS ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 590/08).

⁷⁹ Takto zejména NĚMČÁK, V. *Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. Právník*. 2013, roč. 151, č. 3, s. 222–234.

⁸⁰ Takto MALAST, J. *Odpovědnost za výkon veřejné samosprávy*. In: KLÍMA, K. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 264–268.

⁸¹ Dle P. Vojtky je třeba na závěru, že právní vztah, který vzniká za podmínek stanovených zákonem o odpovědnosti za škodu, je občanskoprávním vztahem odpovědnosti za škodu, „*setrvat i přes nesouhlasný názor Ústavního soudu vyjádřený v přímé polemice v bodu 19. nálezu ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09*“ (VOJTEK – BIČÁK, c. d., s. 223).

⁸² Srov. např. rozsudek NS ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 517/2014; či usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 8. 2016, sp. zn. Komp 1/2016.

Také v případě předmětné odpovědnosti – jako smíšeného institutu – má její právní povaha praktické důsledky. Nemusí jít o „detaily“ jako výše zmíněný úrok z prodlení, nýbrž o otázky fundamentálnější.

Předně povaha této odpovědnosti determinuje orgány, které budou o nárocích z ní plynoucích autoritativně rozhodovat. Pokud bychom ji pojali jako ryze veřejnoprávní (v rovině existence veřejného subjektivního práva na náhradu škody již na zákonné úrovni), rozhodujícím orgánem by v případě nároků směřujících vůči státu zřejmě měly být úřady podle § 6 OdpŠk v rámci uplatnění nároků podle § 14 a 15 OdpŠk. Následně by jejich rozhodnutí bylo přezkoumatelné žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. To ovšem neodpovídá současné realitě, jelikož tzv. předběžné uplatnění nároku není chápáno jako postup správního orgánu⁸³ (a potud ani není přezkoumatelné ve správním soudnictví).

Nicméně dokonce ani tehdy, pokud by o nárocích na náhradu škody rozhodovaly správní orgány, resp. správní soudy (což jinak není vyloučeno),⁸⁴ nejednalo by se o odpovědnost ryze veřejnoprávní. Stále by totiž řada otázek byla subsidiárně upravena soukromým právem, resp. občanským zákoníkem (srov. § 26 OdpŠk). A to do té doby, dokud by zákon o odpovědnosti za škodu neobsahoval skutečně komplexní úpravu – počínaje způsobem a rozsahem náhrad či příčinnou souvislostí, konče různými širšími souvislostmi. Taková komplexní úprava je sice možná, otázkou však je, zda je také praktická.

Domnívám se proto, že diskuze o tom, zda je odpovědnost upravená zákonem o odpovědnosti za škodu soukromoprávní, anebo veřejnoprávní, poněkud postrádá opodstatnění, jelikož za současného stavu je pojata jako smíšený institut. Nadto je otázkou, zda lze tuto odpovědnost – s ohledem na její soukromoprávní základ – konstruovat jako v praxi plně veřejnoprávní. Lze dodat, že učinit ji zcela soukromoprávní v domácím právním řádu zřejmě nelze.⁸⁵ Její smíšené pojetí proto může být racionálním řešením (byť může vyvolávat některé aplikační otázky).

6. ZÁVĚR PRVNÍ ČÁSTI

První část článku se pokusila přiblížit koncept tzv. smíšených právních institutů (ve smyslu právního dualismu) a jejich uplatnění ve veřejné správě. Zdá se, že na tyto instituty můžeme nejobecněji pohlížet jako na výsledek vzájemného působení tendencí vedoucích k publicizaci či privatizaci práva. V užším smyslu je lze chápat jako instituty konstruované normami práva veřejného i soukromého, a to v různém poměru.

⁸³ Srov. rozsudek NS ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015.

⁸⁴ Podrobněji viz SVOBODA, T. Jak souvisí poskytování ochrany ve správním soudnictví a oblast odškodňování? In: SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 243–245 a literatura zde citovaná [cit. 2023-08-30]. Dostupné na: <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/svoboda-zalobni-typy.pdf>.

⁸⁵ Srov. náleží ÚS ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2287/18.

Současně ale zřejmě nelze označit za smíšený každý právní institut, který je jen dílčím způsobem „doplněn“ normami napříč právním dualismem. O smíšené instituty *stricto sensu* půjde spíše tehdy, pokud jsou tyto instituty organicky „vystavěny“ zároveň na právu veřejném i soukromém.

Text předkládá tři příklady smíšených institutů uplatňovaných ve veřejné správě. Zatímco v případě služebních poměrů, které jsou převážně označovány za veřejnoprávní, se jedná spíše o zmíněné doplňování soukromým právem, v případě dalších zmíněných institutů – veřejnoprávních smluv a odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci – jde již o jejich soukromoprávní základ v pravém smyslu (přičemž v případě veřejnoprávních smluv je jejich veřejnoprávní základ patrný více, v případě předmětné odpovědnosti v jejím převažujícím pojetí spíše méně). Ve všech ilustrovaných případech ale platí, že smíšená povaha může vést k některým problémům.

V obecné rovině je jím zejména otázka příslušnosti orgánu, který v kontextu smíšeného institutu aplikuje právo. Smíšené instituty mohou generovat kompetenční konflikty mezi správním a civilním soudnictvím (s potenciálním důsledkem v podobě *denegatio iustitiae*). Sporné ovšem mohou být také otázky obecných východisek a konkrétních aplikovatelných právních pravidel v kontextu smíšených institutů. Domnívám se, že z uvedených důvodů je opodstatněné se smíšenými instituty obecněji zabývat.

V druhé části článku, která vychází v některém z následujících čísel časopisu, bude věnována pozornost v úvodu identifikované otázce, na základě kterých hraničních hledisek rozlišovat, zda určité aspekty smíšených institutů považovat za soukromoprávní, anebo veřejnoprávní, což ovlivňuje jejich aplikaci.

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
tomas.svoboda@law.muni.cz
ORCID: 0000-0002-2197-8214

PRÁVNÍ ASPEKTY URBEXU Z POHLEDU VLASTNÍKA NEMOVITOSTI V KONTEXTU ČESKÉHO PRÁVA¹

DANUTA DUDA,² MICHAL MÁRTON,³ KAMILA TUREČKOVÁ⁴

Abstract: **Legal Aspects of URBEX from the Perspective of the Property Owner in the Context of Czech Law**

Urban Exploration (URBEX) is a relatively recent leisure activity that is directly related to the exploration of abandoned and unused objects and areas, collectively referred to as brownfields. This survey of modern ruins is conducted for private purposes only, for the purpose of photo-documentation or video-visualization and their sharing within the community or presentation to the public. Due to the fact that the properties visited in this way are owned by other entities and there is often a real risk of damage to property and health, it is necessary to identify those legal aspects of URBEX that normatively regulate the relationship of both parties concerned. The aim of this paper is to define, within the framework of Czech legal standards, the rights and obligations of the property owner, which flow for them in connection with the realization of URBEX on real estate that is his property.

Keywords: URBEX; urban exploration; law; Czech Republic; brownfield; property owner; property rights

Klíčová slova: URBEX; *urban exploration*; právo; Česká republika; brownfield; vlastník nemovitosti; vlastnické právo

DOI: 10.14712/23366478.2024.13

¹ Tento článek vznikl za podpory projektu SGS/29/2023 „Regenerační potenciál brownfieldů v České republice s odkazem na aktivity veřejného sektoru“.

² Mgr. Danuta Duda, Ph.D., Katedra ekonomie a veřejné správy, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, Slezska univerzita v Opavě / Department of Economics and Public Administration, School of Business Administration in Karviná, University of Silesia in Opava / E-mail: duda@opf.slu.cz / ORCID: 0000-0002-2743-7451.

³ JUDr. Michal Márton, Ph.D., Katedra ekonomie a veřejné správy, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, Slezska univerzita v Opavě / Department of Economics and Public Administration, School of Business Administration in Karviná, University of Silesia in Opava / E-mail: marton@opf.slu.cz / ORCID: 0000-0002-5609-8364.

⁴ Doc. Ing. Kamila Turečková, Ph.D., MBA, Katedra ekonomie a veřejné správy, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, Slezska univerzita v Opavě / Department of Economics and Public Administration, School of Business Administration in Karviná, University of Silesia in Opava / E-mail: tureckova@opf.slu.cz / ORCID: 0000-0002-7845-6791.

ÚVOD

Urban exploration lze volně přeložit do češtiny jako cílený průzkum či návštěva opuštěných objektů a areálů, které vznikly lidskou činností a které jsou aktuálně opuštěné, chátrají a neplní svou původní užitnou (praktickou) funkci. Alternativně lze *urban exploration* (dále „URBEX“) nahradit termíny, jako je průzkum moderních ruin či městský průzkum, přičemž konkrétním smyslem této činnosti je jejich vizuální dokumentace formou fotografie nebo videozáznamu, často mající po dodatečných technických úpravách a modifikacích povahu umělecké tvorby. Cílem URBEXu je zdokumentovat opuštěné a zapomenuté části urbánních struktur lidských sídel (urbánní krajiny) a současně (nebo) si „užít“ pocit dobrodružství z návštěvy těchto jedinečných prostor a míst. Obliba URBEXu se v posledních dvou desetiletích významně zvýšila a umožnila vznik vlastní globální subkultury a celé řady místních urbexových komunit.⁵ S tím souvisí značný růst zájmu o opuštěné nemovitosti a jejich nenáhodnou, plánovitou a ojedinělou návštěvu. Není výjimkou, že se jedná o objekty a areály, které nejsou či nemají být běžně přístupné veřejnosti převážně z důvodu objektivní i subjektivní hrozby poškození zdraví či věci, protože jsou svou podstatou v řadě oblastí nebezpečné a stavebně nestabilní. Vlastníci, resp. pověření správci nemovitostí jsou tak odpovědní nejen z pohledu práva, ale jejich odpovědnost má také rozměr morální a společenský. Současně se jedná o nemovitosti, které jsou ve vlastnictví jiných subjektů, což právně limituje možnosti vstupu pro cizí osoby. Toto je však otázka odpovědnosti urbexera, a nikoli vlastníka objektu.

Cílem předloženého příspěvku je definovat práva a povinnosti vlastníka nemovitosti ve vztahu k URBEXu realizovaném na jeho majetku, a to z pohledu českých legislativních norem. Samotný fenomén URBEXu nebyl doposud (až na výjimky) vědecky komplexně rozpracován a vymezit jej v normativních mezích zákona lze považovat za základní požadavek k jeho odborné determinaci. Tento teoreticky zpracovaný koncept právní odpovědnosti vlastníka nemovitosti vůči URBEXu (resp. urbexerům / tzv. průzkumníkům) nelze vzhledem k absenci české právní praxe doplnit reálnou soudní zkušeností a konfrontovat tak zde prezentovaný pohled na řešenou problematiku s faktickou skutečností. Naléhavost řešení zvoleného tématu přímo souvisí s progresivním zájmem části veřejnosti o tuto aktivitu, která má paralelu v rostoucí propagaci URBEXu na sociálních sítích a v dalších médiích.⁶ URBEX se již dokonce transformoval do objektu rozvoje specializovaného nekonzumního odvětví cestovního ruchu^{7, 8, 9} a jeho obliba

⁵ KINDYNIS, T. Urban Exploration: from Subterranea to Spectacle. *The British Journal of Criminology* [online]. 2017, Vol. 57, No. 4, s. 982–1001 [cit. 2023-10-04]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1093/bjc/azw045>.

⁶ ROSA, H. *Social Acceleration: a New Theory of Modernity*. New York: Columbia University Press, 2013.

⁷ GONZÁLEZ, M. G. Imaginando vivencias a través del *urbex*. Una forma de prototurismo posindustrial suburbano. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* [online]. 2022, Vol. 20, No. 2, s. 359–370 [cit. 2023-10-04]. Dostupné na: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2022.20.026>.

⁸ LENNON, J. – FOLEY, M. *Dark Tourism: the Attraction of Death and Disaster*. London: Continuum, 2002.

⁹ FRASER, E. Urban exploration as adventure tourism: journeying beyond the everyday. In: ANDREWS, H. – ROBERTS, L. (eds.). *Liminal Landscapes: Travel, Experience, and Spaces In-between*. New York: Routledge, 2012, s. 136–151.

nabývá celosvětových parametrů.¹⁰ Doplňme, že role druhé strany, tj. tzv. městských průzkumníků, alt. urbexerů, není předmětem právní analýzy zpracovaného textu níže. Vzhledem ke skutečnosti, že pravidla URBEXu^{11, 12} jsou explicitně nastavená (zejména klíčové pravidlo, že urbexer nezanechá po své návštěvě v nemovitosti žádné stopy své přítomnosti), nemají požadovanou legitimitu a nemusí být jejich realizátory fakticky ctěna. Máme na mysli takové jevy, jakými jsou vandalismus, krádeže nebo vytváření černých skládek, které zpětně vyžadují dodatečnou reakci vlastníka nemovitosti.

Metodologický rámec tohoto ryze teoretického textu je vymezen především rešerší českých legislativních zdrojů ve formě zákonů či jiných právních předpisů a jejich faktickou analýzou v kombinaci s tematicky relevantními informacemi k oblasti URBEXu a brownfieldů. Řada poznatků vychází také z vlastní vědecko-výzkumné činnosti autorů a odborných zkušeností, převážně v oblasti právní praxe. Do zpracování článku byl promítnut jak deduktivní, tak induktivní přístup, přičemž klíčová je syntéza dílčích zjištění formulovaná v závěru a mající prvky generalizovaných tvrzení.

BROWNFIELDSY, OBJEKT URBEXU, A JEJICH POTENCIÁLNÍ HROZBY

Jak již bylo řečeno výše, URBEX je volnočasová, individuální nebo dobrovolně sdílená aktivita, při níž se primárně vyhledávají, navštěvují (zkoumají), vizuálně dokumentují a narativně sdílejí prožitky z návštěvy opuštěných a nevyužívaných nemovitostí, které jsou téměř vždy veřejnosti volně nepřístupné. Nejčastěji jsou objektem URBEXu opuštěné továrny a sklady, zříceniny budov jako takové, prázdná stavenišť, tunely, kanalizace a střechy.¹³ Tyto nemovitosti disponují mysteriózní atmosférou,^{14, 15} jsou pro svou nefunkčnost před zraky občanů „skryté“ a průzkumníci zde zažívají pocit vnitřního vzrušení z ilegální infiltrace.¹⁶

Nemovitosti, které jsou objektem URBEXových aktivit, fakticky naplňují definici brownfieldů. Status brownfieldů mají opuštěné, resp. částečně opuštěné a zanedbané nemovitosti ve formě objektů, budov, staveb, areálů, prostranství, pozemků, fyzických komunikací apod., které dříve plnily konkrétní ekonomickou funkci, která však byla

¹⁰ ROBINSON, P. Conceptualizing urban exploration as beyond tourism and as anti-tourism. *An International Journal of Akdeniz University Tourism Faculty*. 2015, Vol. 3, No. 2, s. 141–164.

¹¹ GARRETT, B. L. Undertaking Recreational Trespass: Urban Exploration and Infiltration. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 2014, Vol. 39, No. 1, s. 1–13.

¹² WAITT, G. – COOK L. Leaving nothing but ripples on the water: performing ecotourism natures. *Social and Cultural Geography* [online]. 2007, Vol. 8, No. 4, s. 535–550 [cit. 2023-10-04]. Dostupné na: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14649360701529782?scroll=top&needAccess=true>.

¹³ NINJALICIOUS, N. *Access All Areas: a User's Guide to the Art of Urban Exploration*. Ontario: Infilpress, 2005.

¹⁴ PAIVA, T. – MANAUGH, G. *Night Visions: the Art of Urban Exploration*. San Francisco: Chronicle Books, 2008.

¹⁵ GEORGE, J. Gazing through the sepia lens: critical considerations of tourism's nostalgic construction of the small town. *Social Alternatives*. 2011, Vol. 30, No. 2, s. 30–34.

¹⁶ STEINER, C. J. – REISINGER, Y. Understanding existential authenticity. *Annals of Tourism Research*. 2006, Vol. 33, No. 2, s. 299–318.

ukončena a nové využití zde nebylo doposud, resp. po určitou dobu, nalezeno.¹⁷ Jen dodejme, že v druhém případě máme na mysli regenerovaný brownfield, na kterém se URBEX nerealizuje. Námi myšlené nemovitosti jsou funkčně prázdné, mohou být kontaminované, stavebně chátrají a rozpadají se. Brownfieldy vznikají po občanské vybavenosti, dále pak jako pozůstatek průmyslových, zemědělských, rezidenčních, vojenských, administrativních, těžebních, dopravních či jiných aktivit.^{18, 19} Z výše uvedeného lze konkretizovat efekty, převážně nežádoucího charakteru, které lze u brownfieldů identifikovat a které specifikují skutečné nebo potenciální hrozby a rizika pro urbexery a současně z nich vyplývají povinnosti a závazky pro vlastníky těchto nemovitostí.

Jako jedna z nejvýznamnějších hrozeb se jeví možnost kontaminace a existence ekologické zátěže ve smyslu škodlivosti a ohrožení pro lidské zdraví a jiné složky životního prostředí. Znečištění škodlivými látkami může mít podobu kontaminace půdy nebo povrchových i podzemních zdrojů vody vzniklé nevhodným nakládáním s nebezpečnými a toxickými látkami v rámci původní ekonomické činnosti. Opuštěné nemovitosti jsou také často místem lokálního znečištění odpady ve formě černých skládek, které mohou místo dodatečně také kontaminovat. Kontaminované mohou být také samotné stavební konstrukce budov (převážně obsahují azbestocement). Koncentrace odpadků v opuštěných budovách a areálech vytváří vhodné prostředí pro rozmnožování drobných savců, kteří představují možný zdroj infekčních nákaz. Současně černé skládky představují možné fyzické nebezpečí při kontaktu s takto umístěným odpadem (rozbité sklo, ostré předměty). Objekty vybrané pro URBEX mohou být problematickým místem také z důvodů, že se v nich nezávisle na průzkumnících vyskytují bezdomovci, narkomané, vandalové, delikventi, alkoholici aj., kteří se navíc často obklopují toulavými psy a kočkami, a obecně zde pak hrozí možnost vzájemného konfliktu. A nakonec, z důvodu toho, že brownfieldy jsou řadu let opuštěné a chátrají, jsou často postiženy projevy vandalismu, jejich stavebně-technický stav je narušen a hrozí v nich nebo jejich bezprostředním okolí riziko úrazu, poškození věcí či jiných objektů spojených s ponechaným původním vybavením a/nebo se špatnou statikou staveb, porušenou konstrukcí budov či nášlapných vrstev (dlažby, podlahy, schodiště).²⁰

¹⁷ TUREČKOVÁ, K. – NEVIMA, J. – DUDA, D. – TULEJA, P. Latent Structures of Brownfield Regeneration: a Case Study of Regions of the Czech Republic. *Journal of Cleaner Production* [online]. 2021, Vol. 311 [cit. 2023-10-04]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.127478>.

¹⁸ KADEŘÁBKOVÁ, B. – PIECHA, M. a kol. *Brownfields: jak vznikají a co s nimi*. Praha: C. H. Beck, 2009.

¹⁹ TUREČKOVÁ, K. Specific types and categorizations of brownfields: synthesis of individual approaches. *Geographia Technica* [online]. 2021, Vol. 17, No. 2, s. 29–39 [cit. 2023-10-04]. Dostupné na: http://technicalgeography.org/index.php/on-line-first/379-03_tureckova.

²⁰ TUREČKOVÁ, K. *Brownfieldy jako výzva pro veřejný sektor*. Praha: Professional Publishing, 2023.

PŘÁVNÍ ASPEKTY URBEXU Z POHLEDU VLASTNÍKA NEMOVITOSTI

Málokterý vlastník nemovitosti si uvědomí princip deklarovaný v Listině,²¹ že „vlastnictví zavazuje“. Litera článku 11 odst. 1 Listiny garantuje právo vlastník majetek, nicméně realizace vlastnického práva není bezbřehá a naráží na odst. 3 citovaného článku, podle něhož vlastnictví zavazuje, a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Následně se tento Listinou garantovaný princip odráží v občanskoprávní úpravě, v rámci níž vlastnické právo náleží mezi absolutní majetková práva,²² která působí „*erga omnes*“ neboli vůči všem, tedy vůči neomezenému okruhu osob, jejichž povinností je zdržet se zásahu do práv vlastníka nebo strpět výkon jeho práva. Tento výkon však není bezbřehý a naráží jednak na výše uvedený ústavní princip, ale také na práva ostatních vlastníků. Lapidárně řečeno, svoboda výkonu vlastnického práva jednoho vlastníka končí tam, kde začíná výkon téhož práva jinou osobou.

Na ochranu vlastnických práv (konkrétně aplikovatelnou na případ neoprávněného vstupu na cizí nemovitost) má vlastník právo dle § 1042 občanského zákoníku.²³ „*Vlastník se může domáhat ochrany proti každému, kdo neprávem do jeho vlastnického práva zasahuje nebo je ruší jinak než tím, že mu věc zadržuje.*“ Neoprávněný vstup na cizí nemovitost je protiprávním jednáním, které zakládá vztah mezi dvěma subjekty a nese s sebou odpovědnost. Obsahem takového vztahu je právo vlastnictví a povinnost všech ostatních nezasahovat do výkonu těchto práv, která byla porušena. Předmět vlastnictví, tedy nemovitost, je pak objektem tohoto vztahu.

Na základě § 1042 občanského zákoníku²⁴ vlastník nemovitosti může podat negatorní žalobu (nebo tzv. zápornou žalobu). Negatorní žalobou se lze domáhat ochrany proti zásahům do práva vlastníka spočívajících v jiném rušení než v neoprávněném zadržování jeho věci. Může jít zejména o neoprávněné užívání cesty vedoucí přes pozemek vlastníka, o přechod nebo přejezd přes jeho pozemek, o čerpání vody ze studny vlastníka, o terénní úpravy, o ukládání různých předmětů na pozemek vlastníka, o započítání stavby na cizím pozemku apod.²⁵ V případě URBEXU se může pak jednat o neoprávněný vstup na cizí pozemek. Negatorní žalobou se tak lze domáhat ochrany proti zásahům, které se přímo projevují na pozemku vlastníka a zasahují tím do jeho vlastnického práva.²⁶ Význam negatorní žaloby je dán tím, že stačí prokázat fakt rušení vlastnického práva. Na žalovaném pak je, aby se případně pokusil dokázat, že zásah do žalobceva vlastnického práva nebyl učiněn, případně že nebyl učiněn neprávem. Petit (závěrečná část) negatorní žaloby směřuje k tomu, aby se žalovaný zdržel dalších

²¹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

²² § 1011 – § 1114 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²³ § 1042 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník. III., Věcná práva (§ 976–1474): komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021.

²⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2020, sp. zn. 22 Cdo 3742/2019.

rušebních činů a aby, pokud již nastaly, odstranil následky svého rušebního jednání uvedením do předešlého stavu.²⁷

Pokud se jedná o problematiku opuštěných budov, tak je vhodné na tomto místě uvést, že dle § 1050 odst. 2 občanského zákoníku:²⁸ „*Nevykonává-li vlastník vlastnické právo k nemovité věci po dobu deseti let, má se za to, že ji opustil.*“ Koncepce normy je založena na myšlence, že absence výkonu vlastnického práva k nemovité věci po zákonem stanovenou dobu 10 let zakládá vyvratitelnou domněnku opuštění věci. Hypotéza normy tedy vyžaduje kumulativní splnění dvou předpokladů: a) absence výkonu vlastnického práva k nemovité věci a b) kontinuální trvání této skutečnosti po dobu 10 let (přítom zásadně není rozhodující, zda má nemovitost *in concreto* známého či neznámého vlastníka). Dojde-li k naplnění uvedené hypotézy, nastupuje právní následek v podobě vyvratitelné domněnky opuštění věci. Na daný skutkový stav tedy bude třeba hledět tak, jako by dosavadní vlastník svoji věc opustil. Jelikož opuštění nemovité věci má za následek nabytí vlastnického práva státem (§ 1045 odst. 2 občanského zákoníku),²⁹ jak již bylo uvedeno v § 1050 odst. 2, jde o vyvratitelnou domněnku.

Z hlediska občanského práva je ve vztahu k odpovědnosti vlastníka nemovitosti relevantní rovněž jeho odpovědnost za škodu, a to nejen za újmu na jmění, např. věci, které měl urbexer při sobě, ale také nemajetkovou újmu, např. při poškození zdraví. Podle § 2938 odst. 1 občanského zákoníku při zřícení budovy nebo odloučení její části v důsledku vady budovy nebo nedostatečného udržování budovy nahradí její vlastník škodu z toho vzniklou. Zřícením budovy se rozumí její pád, celkové zhroucení v důsledku ztráty spojení, které udržovalo budovu pohromadě. Odloučením části budovy se rozumí pak oddělení nebo uvolnění (bez úplného oddělení části budovy, aniž by došlo ke zřícení celé budovy).³⁰ Příkladem lze uvést utrnutí stropu, zřícení schodiště, pád střešní tašky, vypadnutí skleněné tabule okna. Toto ustanovení však dle komentářové literatury³¹ dopadá na případy, kdy v důsledku defektu budovy dojde ke vzniku škody osobě pohybující se vně, např. na ulici. Je otázkou, zda lze odpovědnost vlastníka objektu rozšířit rovněž na urbexera pohybujícího se uvnitř budovy.

Vzhledem k dikci § 2938 občanského zákoníku však okolnost vady či nedostatečné údržby musí ve sporu tvrdit a prokazovat poškozený, neboť jde o zákonem stanovený znak skutkové podstaty. Smyslem takové úpravy je přísnou odpovědnost omezit jen na prokazatelné případy okolností spojených s vnitřními vlastnostmi budovy a eliminovat příliš široký okruh příčin, které by neměly vztah k požadovanému standardu kvality budovy či péče o ni. Protože předpokladem vzniku povinnosti nahradit újmu podle § 2938 občanského zákoníku je, že ke zřícení nebo odloučení došlo v důsledku vady budovy nebo v důsledku nedostatečného udržování budovy, musí být následek adekvátní ve vztahu k příčině. Zkoumat je třeba věcnou stránku, zda byla budova postavena nebo udržována způsobem, který odpovídá požadavkům na její odolnost a bezpečnost

²⁷ Důvodová zpráva k občanskému zákoníku [online]. 2011 [cit. 2023-10-05]. Dostupné na: http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova_zprava_leden_2011_.pdf.

²⁸ § 1050 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ § 1045 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ MELZER, F. – TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník. Svazek IX, § 2894–3081: velký komentář*. Praha: Leges, 2018.

³¹ Tamtéž.

při zohlednění všech předvídatelných okolností. V zásadě nezáleží na tom, jak došlo k rozdělení nebo uvolnění, zda s vnějším podnětem nebo bez něj. Vnější vlivy mohou pocházet přímo od vlastníka budovy, mohou spočívat v jednání třetí osoby, nebo může jít o klimatické vlivy jako bouře, záplavy, zemětřesení apod. Důležité však je, aby vada budovy nebo její nedostatečné udržování bylo podstatnou adekvátní příčinou škodné události, tedy aby následkem vady či nedostatečné údržby nastala situace, ve které může přistoupení nějaké zvláštní, spouštěcí okolnosti (např. jednání třetí osoby) vést ke škodné události. Vada nebo nedostatečná údržba tak nemusí být jedinou příčinou škodní události. Z výše uvedeného vyplývá, že povinnost k náhradě újmy nevzniká, pokud ke škodní události vedla např. výlučně mimořádná přírodní katastrofa, se kterou nemohlo být za daných okolností počítáno. Vlastník tak odpovídá za to, že údržba jeho stavby je prováděna řádně tak, aby nedocházelo ke škodám na straně třetích osob v důsledku zřícení stavby a také za nesprávnou či nevhodnou činnost třetích osob zmocněných vlastníkem k údržbě stavby, i kdyby vycházely z pokynů odborníků nebo byly odborníky.³²

Z hlediska postavení urbexera jako osoby poškozené však lze vyslovit hypotézu, že bude založena i jeho zodpovědnost; zcela v situaci, kdy vlastník podnikl veškerá opatření (proti vniknutí a označení nebezpečí pramenící z budovy), v omezeném rozsahu bude urbexer odpovídat i v situaci, kdy vlastník nesplní své povinnosti, a to tím, že urbexer porušil obecnou prevenční povinnost počínat si tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví, nebo vlastnictví jiného, jak vyjadřuje § 2900 občanského zákoníku. Samotná skutečnost, že urbexer se pohybuje v prostorách opuštěných budov, je přijetím rizika toho, že budovy nemusí být v bezvadném stavu. Tedy, urbexer by si měl být vědom rizika, že i když mu vznikne škoda ve smyslu občanského zákoníku, již z podstaty činnosti urbexera – průzkum opuštěných budov – bude nést na této škodě svůj díl odpovědnosti podle § 2918 občanského zákoníku.

Ceduli s nápisem: „*Pozor. Hrozí nebezpečí pádu. Jen na vlastní nebezpečí*“, by však bylo lze soudě dle § 2896 NOZ považovat za varování před nebezpečím, což by se zřejmě odrazilo na spoluúčasti poškozeného na způsobené škodě (již zmíněný § 2918 občanského zákoníku). Takové opatření však lze přijmout jen v zcela odůvodněných případech, např. pokud se opravuje budova. Cedule s obdobným nápisem bez toho, aniž by nějaké nebezpečí skutečně hrozilo, takovou funkci nemá a ani mít nemůže.³³ Smyslem varování před nebezpečím je umožnit potenciálnímu poškozenému, aby se choval způsobem, kterým nebezpečí hrozící újmy zmírní či zcela eliminuje. Pokud je poškozený předem varován před nebezpečím, ale tohoto varování nedbá, může být tato okolnost přičtena poškozenému, což může vést k poměrnému snížení povinnosti škůdce nahradit (odčinit) újmu (§ 2918). Vždy je třeba zvážit způsoblost formulace v oznámení použité vzbudit v poškozeném náležitou představu o hrozícím nebezpečí, jeho možnosti újmu

³² Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1080/2022 ze dne 14. 9. 2022.

³³ JANOŠEK, V. Škoda způsobená věcí spadlou nebo vyhozenou; mají se uživatelé místností (podobných míst), resp. vlastníci nemovitých věcí, čeho obávat? In: *epravo.cz* [online]. 26. 6. 2014 [cit. 2023-11-11]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/skoda-zpusobena-veci-spadlou-nebo-vyhozenou-maji-se-uzivatele-mistnosti-podobnych-mist-resp-vlastnici-nemovitych-veci-ceho-obavat-94445.html>.

odvrátit, jakož i včasnost varování, jehož se mu dostalo.³⁴ V tomto případě, jak již bylo zmíněno, urbexer jednal nedbale a nevěnoval takovému varování pozornost, může se v případě následného vzniku újmy jednat o případ tzv. spoluzavinění dle již zmíněného § 2918 občanského zákoníku.

Povinnosti vyplývající pro vlastníka stavby jsou specifikovány především v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“),³⁵ dále pak v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu a v dalších právních předpisech (včetně právních předpisů EU), které detailně popisují požadavky vyplývající pro výkon správy a údržby (udržovací práce) stavby.

Dle § 167 odst. 1 stavebního zákona vlastník stavby a zařízení je povinen provádět údržbu stavby nebo zařízení po celou dobu jejich existence, neprodleně ohlásit stavebnímu úřadu závady na stavbě nebo zařízení, které ohrožují životy, zdraví osob nebo zvířat, uchovávat stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě nebo zařízení po dobu 10 let ode dne právní moci kolaudačního rozhodnutí, uchovávat po celou dobu trvání stavby ověřenou projektovou dokumentaci, dokumentaci pro provádění stavby, dokumentaci stavby.

Dle § 169 odst. 1 stavebního zákona³⁶ vlastník stavby je povinen bezodkladně oznamovat stavebnímu úřadu prostřednictvím systému stavebně technické prevence výskyt závažné a opakující se závady nebo havárie stavby a výsledky šetření jejich příčin, došlo-li při nich ke ztrátám na životech, k ohrožení života osob nebo zvířat nebo ke značným škodám. Oznámení musí obsahovat místo, čas, popis oznamované události a jejích důsledků, povahu stavby, popřípadě další okolnosti důležité pro správné posouzení příčin.

Pokud je to to nezbytné k ochraně zákonem chráněného veřejného zájmu, stavební úřad může i bez provedené kontroly nařídit opatření k nápravě, které spočívá v povinnosti: provést udržovací práce, zejména v případě nedostatečné údržby stavby, provést nutné zabezpečovací práce, zejména v případě, že jsou ohroženy životy nebo zdraví osob nebo zvířat, provést nutné zabezpečovací práce, zejména v případě, že hrozí zřícení nebo sesuv nebo vyklidit stavbu v případě, že jsou závadami na stavbě ohroženy životy nebo zdraví osob nebo zvířat. Opatření k nápravě se nařizuje vlastníku stavby nebo pozemku (§ 295 odst. 1 a 2 stavebního zákona).

Dle 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 (dále jen „nařízení 305/2011“),³⁷ stavby jako celek i jejich jednotlivé části musejí vyhovovat zamýšlenému použití, zejména s přihlédnutím k bezpečnosti a ochraně zdraví osob v průběhu celého životního cyklu staveb. Po dobu ekonomicky přiměřené životnosti musí stavby při běžné údržbě plnit tyto základní požadavky na stavby.

³⁴ PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.

³⁵ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ 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.

- 1) **Mechanická odolnost a stabilita** (stavba musí být navržena a provedena tak, aby zatížení, která na ni budou pravděpodobně působit v průběhu výstavby a užívání, neměla za následek: zřícení celé stavby nebo její části, větší stupeň nepřipustné deformace, poškození jiných částí stavby nebo technických zařízení nebo instalovaného vybavení v důsledku větší deformace nosné konstrukce, poškození neúměrně původu poškození).
- 2) **Požární bezpečnost** (stavba musí být navržena a provedena takovým způsobem, aby v případě požáru: byla po určenou dobu zachována nosnost konstrukce, byl uvnitř stavby omezen vznik a šíření ohně a kouře, bylo omezeno šíření požáru na sousední stavby, obyvatelé mohli stavbu opustit nebo aby mohli být jinými prostředky zachráněni, byla brána v úvahu bezpečnost záchranných jednotek).
- 3) **Hygiena, ochrana zdraví a životního prostředí** (stavba musí být navržena a provedena takovým způsobem, aby v průběhu celého životního cyklu neohrožovala hygienu nebo bezpečnost a zdraví pracovníků, jejich uživatelů nebo sousedů, ani neměla v celém průběhu životního cyklu nepřiměřeně významný vliv na kvalitu životního prostředí nebo na klima, a to během výstavby, používání i demolice).
- 4) **Bezpečnost a přístupnost při užívání** (stavba musí být navržena a provedena takovým způsobem, aby při jejím užívání nebo provozu nevznikalo nepřijatelné nebezpečí nehod nebo poškození, např. uklouznutím, pádem, nárazem, popálením, zásahem elektrickým proudem, zraněním výbuchem a vloupáním. Zejména stavba musí být navržena a postavena tak, aby byla zohledněna přístupnost pro osoby se zdravotním postižením a použití těmito osobami).
- 5) **Ochrana proti hluku**
- 6) **Úspora energie a tepla**
- 7) **Udržitelné využívání přírodních zdrojů**

Tyto technické požadavky na stavby jsou zohledněny rovněž ve stavebním zákoně.

Jak již bylo v článku uvedeno, mohou být objektem URBEXu i prázdná staveniště.³⁸ Dle nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích,³⁹ staveniště v zastavěném území musí být na jeho hranici souvisle oploceno do výšky nejméně 1,8 m. Při vymezení staveniště se bere ohled na související přilehlé prostory a pozemní komunikace s cílem tyto komunikace, prostory a provoz na nich co nejméně narušit. Náhradní komunikace je nutno řádně vyznačit a osvětlit. Pokud není možno prostor oplotit, musí být zajištěn jiným vhodným způsobem, například střežením nebo vyloučením provozu. Nepoužívané otvory, prohlubně, jámy, propadliny a jiná místa, kde hrozí nebezpečí pádu fyzických osob, musí být zakryty, ohrazeny nebo zasypány. Je nutné zabezpečení staveniště proti vstupu nepovolaných fyzických osob, je třeba zajistit označení hranic staveniště tak, aby byly zřetelně rozeznatelné i za snížené viditelnosti, a stanovit lhůty kontrol tohoto zabezpečení. Zákaz vstupu nepovolaným fyzickým osobám musí být vyznačen bezpečnostní značkou na všech vstupech a na přístupových komunikacích, které k nim vedou.

³⁸ NINJALICIOUS, c. d.

³⁹ Nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích.

Je tedy zřejmé, že vlastník chátrající stavby má povinnosti jak podle správního práva, především stavebního zákona, tak odpovídá rovněž podle občanského práva za případnou škodu a v určitých případech je nasnadě vyvodit jeho trestní odpovědnost. Tou se zabývá tato pasáž. V první řadě je nutno mít na paměti princip subsidiarity trestní represe, kdy nejprve je nutno posoudit, zda nepostačuje vyvození odpovědnosti podle předpisů soukromého práva či správního práva.⁴⁰ Při průzkumu budovy může typicky dojít ke zranění urbexera nebo škodě na jeho majetku; proto bude zkoumána otázka trestných činů proti životu a zdraví a trestných činů majetkových. Úvodem je potřeba poukázat na skutečnost, že podle českého trestního práva je přípustné, aby pachatelem byla jak osoba fyzická, tak právnická. Není tedy významné, zda je vlastníkem nemo-vitosti osoba fyzická či právnická. Odlišná je situace státu, který se podle § 21 občanského zákoníku považuje za právnickou osobu. Nicméně § 6 odst. 1 písm. a) zákona o trestní odpovědnosti právnických osob⁴¹ vylučuje trestněprávní odpovědnost České republiky. Tedy, i pokud by stavba byla ve vlastnictví státu, nebude tento za případný trestný čin odpovídat. „Česká republika – stát, který sám je právnickou osobou, je souborem organizačních složek státu vykonávajících v rámci své působnosti nebo předmětu činnosti funkce státu (včetně činnosti s tím souvisejících), které také vykonávají vlastnická a jiná majetková práva státu formou příslušnosti k hospodaření s majetkem státu. Z povahy organizačních složek státu vyplývá, že uplatnění trestní odpovědnosti vůči organizačním složkám státu je vyloučeno; stát by trestal sám sebe.“⁴² V případě právnických osob je nutno řešit otázku přičitatelnosti jednání, tzn. právnické osobě lze přičítat spáchání trestného činu, jestliže byl spáchán osobou oprávněnou za ni jednat.⁴³ Obvykle bude vyvozena trestní odpovědnost jak právnické osoby, tak i fyzické osoby, která je za ni oprávněna jednat. Dále je u fyzických osob nutno řešit otázku zavinění, která se u právnických osob projektuje do fyzické osoby, jejíž jednání se právnické osobě přičítá. Odpovědnost za většinu trestných činů lze vyvodit pouze v případě, je-li dáno úmyslné zavinění, u trestných činů proti životu a zdraví zákon reflektuje skutkové podstaty s nedbalostním zaviněním.

Pokud jde o jednotlivé trestné činy, z kategorie trestných činů proti životu a zdraví, přichází odpovědnost vlastníka budovy za usmrcení z nedbalosti (§ 143 trestního zákoníku), těžké ublížení na zdraví z nedbalosti (§ 147 trestního zákona) a ublížení na zdraví z nedbalosti (§ 148 trestního zákoníku). Tyto nedbalostní trestné činy mají své protějšky rovněž s úmyslným zaviněním – vražda (§ 140 trestního zákoníku), těžké ublížení na zdraví (§ 145 trestního zákoníku), ublížení na zdraví (§ 146 trestního zákoníku). Pokud jde o majetkové trestné činy, lze uvažovat o odpovědnosti za poškození cizí věci (§ 228 trestního zákoníku), avšak v případě tohoto trestného činu je vyžadováno úmyslné zavinění.

⁴⁰ § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Cit. z důvodové zprávy k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁴³ § 8 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

Z hlediska zavinění trestní zákoník rozlišuje úmysl přímý, úmysl nepřímý, nedbalost vědomou a nedbalost nevědomou.⁴⁴ Úmysl přímý obsahuje jak vědomostní, tak volní složku. Pachatel ví, že svým jednáním může porušit zájem chráněný trestním zákonem, a takový následek způsobit chce. Lze vyslovit závěr, že tyto trestné činy je možno prakticky vyloučit. Je samozřejmě možné nasimulovat situaci, že např. vlastník budovy, která je „před spadnutím“ výslovně upozorní urbexera na existenci této budovy, která se následně zřítí, ale tuto kategorii vedle vůle vlastníka definuje i míra náhody či přípravy na to, aby se budova zřítíla na konkrétní osobu, např. narušením konstrukce. Proto je možno vyslovit hypotézu, že odpovědnost vlastníka budovy za trestný čin spáchaný v úmyslu přímém je v zásadě vyloučena. Úmysl nepřímý rovněž obsahuje jak vědomostní, tak volní složku. Pachatel ví, že svým jednáním může porušit zájem chráněný zákonem, a s tímto následkem je srozuměn. Tuto kategorii již nelze považovat za zcela vyloučenou, typicky by mohlo jít o situace, kdy vlastník ví o havarijním stavu své budovy, tuto nezajistí, na opakované výzvy stavebního úřadu nereaguje a následně v této budově dojde ke zranění urbexera či škodě na jeho majetku vyšší než 10.000 Kč. V daném případě vlastník věci stav znal, ale byl vysoce lhostejný k tomu, že její havarijní stav může způsobit následky předvídané v trestním zákoníku. Slovo „lhostejnost“ je užito záměrně, neboť rozdíl mezi úmyslem nepřímým a nedbalostí nevědomou je možno vymezit právě vyšší mírou lhostejnosti u úmyslu nepřímého. V rámci nedbalosti vědomé pachatel ví, že může porušit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřeného důvodu spoléhá, že k tomu nedojde. Oproti předchozímu případu ví o tom, že jeho budova je v havarijním stavu, ale činí nedostatečné kroky k jejímu zajištění, nebo je přesvědčen o „nezničitelnosti“ své budovy např. z důvodu, že ji ještě poctivě postavil jeho pradědeček. Z hlediska trestněprávní odpovědnosti bude tato forma zavinění zjevně nejtypičtější – vlastník *de facto* zanedbává péči o budovu, přitom je přesvědčen, že se nemůže nic stát.

Poslední, podle názoru autorů ryze teoretickou kategorií, je zavinění v nedbalosti nevědomé. Zde absentují obojí složky, jak vědomostní, tak volní. Pachatel v daném případě nevěděl, že může porušit zájem chráněný zákonem, ačkoli to vzhledem ke svým osobním poměrům vědět mohl a měl. Proč je nahlíženo na uvedenou kategorii jako teoretickou, je skutečnost, že nelze předpokládat, že by vlastník o svém vlastnictví nevěděl, už vzhledem k tomu, že z nemovitých věcí je vyměřována daňová povinnost. Pokud by vlastník naopak poukazoval na nevědomost týkající se povinnosti řešit havarijní stav jeho budovy, naráží na obecnou zásadu „*ignoratio iuris non excusat*“ neboli neznalost zákona neomlouvá. Pochopitelně lze i teoreticky namodelovat situaci, kdy vlastník nevěděl, že určitou budovu vlastní, např. z důvodu množství jím vlastněných budov, resp. nesledoval tok svých prostředků za účely platby daní, přitom budova v jeho vlastnictví byla v havarijním stavu a způsobila těžkou újmu na zdraví urbexerovi. Jako vlastník měl tuto skutečnost pochopitelně vědět podle principu „vlastnictví zavazuje“. Přesto lze vyvodit závěr, že realizace zavinění z nedbalosti nevědomé bude v trestněprávní praxi ve vztahu trestněprávní odpovědnosti vlastníka budovy vůči urbexerovi mít nulový potenciál.

⁴⁴ § 15 a 16 trestního zákoníku.

Jako zásadní lze vnímat právě odpovědnost fyzických osob za zaviněné trestněprávní jednání vzhledem k tomu, že se jednání fyzické osoby, např. jednatele či pověřeného zaměstnance, přičítá i objektivní odpovědnost právnické osobě, za kterou jedná.

Je však nutno poukázat na skutečnost, že doposud absentuje validní judikatura v této oblasti a pasáž o trestněprávní odpovědnosti vychází v zásadě z hypotéz autorů.

ZÁVĚR

URBEX představuje nastupující fenomén trávení volného času a alternativní formu nekonvenčního cestovního ruchu. Vzhledem k trendům ve společnosti lze očekávat, že obliba URBEXu bude v blízké budoucnosti stoupat, a proto je nutné jasně definovat práva a povinnosti všech zúčastněných stran. Tento příspěvek se zaměřil na analýzu legislativní stránky přípustného chování vlastníka nemovitosti, pro něž platí normativní předpisy České republiky. Právní aspekty URBEXu z hlediska vlastníka nemovitosti se vyznačují ve třech rovinách: v rovině občanského práva, správního práva a trestního práva. Zde je potřeba doplnit, že řada výše uvedených právních institutů má všeobecný charakter a dotýká se oblasti užití nemovitostí a determinace role, práv a povinností vlastníka vůči třetím osobám. Opačně však toto neplatí (ne každá třetí osoba je urbexer), protože ze samotné povahy URBEXu ne všechny potenciální situace jsou relevantní a mohou vůbec v praxi nastat.

Z pohledu občanského práva se vlastník může dle § 1042 občanského zákoníku domáhat ochrany proti každému, kdo neprávem do jeho vlastnického práva zasahuje nebo je ruší jinak než tím, že mu věc zadržuje. Negatorní žalobou se lze domáhat ochrany proti zásahům do práva vlastníka spočívajících např. rovněž v neoprávněném vstupu na cizí pozemek, tzn. i proti urbexerovi. Z hlediska občanského práva je ve vztahu k odpovědnosti vlastníka nemovitosti relevantní rovněž jeho odpovědnost za škodu, a to nejen za újmu na jmění, např. věci, které měl urbexer při sobě, ale také nemajetkovou újmu, např. při poškození zdraví. Podle § 2938 odst. 1 občanského zákoníku při zřícení budovy nebo odloučení její části v důsledku vady budovy nebo nedostatečného udržování budovy nahradí její vlastník škodu z toho vzniklou. Příspěvek má za cíl řešit právní aspekty URBEXu z pohledu vlastníka nemovitosti, tak jen okrajově dodejme, že urbexer by si měl být však vědom rizika, že i když mu vznikne škoda ve smyslu občanského zákoníku, již z podstaty činnosti urbexera – průzkum opuštěných budov, bude nést na této škodě svůj díl odpovědnosti podle § 2918 občanského zákoníku.

Pokud máme na mysli právní aspekty URBEXu z hlediska správního práva, pak se jedná o povinnosti vlastníka stavby, které jsou specifikovány především ve stavebním zákoně či v nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích a souvisejí s podniknutím veškerých opatření proti vniknutí a označení nebezpečí pramenících z budovy. Vlastník stavby a zařízení je povinen mj. provádět údržbu stavby nebo zařízení po celou dobu jejich existence, neprodleně ohlásit stavebnímu úřadu závady na stavbě nebo zařízení, které ohrožují životy, zdraví osob nebo zvířat. Staveniště v zastavěném území musí být na jeho hranici souvisle oploceno do výšky nejméně 1,8 m. Pokud není možno prostor

oplotit, musí být zajištěn jiným vhodným způsobem, například střežením nebo vyloučením provozu. Nepoužívané otvory, prohlubně, jámy, propadliny a jiná místa, kde hrozí nebezpečí pádu fyzických osob, musí být zakryty, ohrazeny nebo zasypany. Je nutné zabezpečení staveniště proti vstupu nepovolaných fyzických osob, je třeba zajistit označení hranic staveniště tak, aby byly zřetelně rozeznatelné i za snížené viditelnosti.

Z pohledu trestního práva, pokud jde o jednotlivé trestné činy, z kategorie trestných činů proti životu a zdraví, přichází v úvahu odpovědnost vlastníka budovy za usmrcení z nedbalosti (§ 143 trestního zákona), těžké ublížení na zdraví z nedbalosti (§ 147 trestního zákona) a ublížení na zdraví z nedbalosti (§ 148 trestního zákona). Tyto nedbalostní trestné činy mají své protějšky rovněž s úmyslným zaviněním. Z hlediska trestněprávní odpovědnosti bude nedbalost vědomá jako forma zavinění zjevně nejtypičtější – vlastník *de facto* zanedbává péči o budovu, ví o tom, že jeho budova je v havarijním stavu, ale činí nedostatečné kroky k jejímu zajištění, nebo je přesvědčen o „nezničitelnosti“ své budovy, přitom je přesvědčen, že se nemůže nic stát. Je však nutno poukázat na skutečnost, že doposud absentuje validní judikatura v této oblasti a pasáž o trestněprávní odpovědnosti vychází v zásadě z hypotéz autorů.

Nakonec dodejme, že právní analýza chování urbexerů-průzkumníků bude řešena v jiné publikaci. Z toho důvodu je od tohoto tématu v textu výše abstrahováno.

Mgr. Danuta Duda, Ph.D.

Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné Slezské univerzity v Opavě

duda@opf.slu.cz

ORCID: 0000-0002-2743-7451

JUDr. Michal Márton, Ph.D.

Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné Slezské univerzity v Opavě

marton@opf.slu.cz

ORCID: 0000-0002-5609-8364

doc. Ing. Kamila Turečková, Ph.D., MBA

Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné Slezské univerzity v Opavě

tureckova@opf.slu.cz

ORCID: 0000-0002-7845-6791

RECENZE

FRANKOVÁ, MARTINA. PRÁVNÍ ASPEKTY ENVIRONMENTÁLNĚ UDRŽITELNÉ VÝSTAVBY – MOŽNOSTI A LIMITY STAVEBNÍHO PRÁVA. PRAHA: WOLTERS KLUWER ČR, 2023, 284 S. ISBN 978-80-7676-741-6

Nakladatelství Wolters Kluwer ČR se dlouhodobě soustavně věnuje vydávání odborných monografií a komentářů k právním předpisům z oboru práva životního prostředí. Jeho nejnovějším edičním počinem je monografie Martiny Frankové na téma právních aspektů environmentálně udržitelné výstavby v éře změny klimatu. Autorka se v knize zabývá tématem z hlediska možností a limitů stavebního práva, konkrétně konceptem environmentálně udržitelné neboli zelené výstavby. Vychází přitom z hypotézy, že ochrana životního prostředí jako veřejný zájem dotčený výstavbou má své místo přímo ve stavebním právu, které má značný prostor k přímé regulaci výstavby environmentálně šetrné. Platná právní úprava nicméně podle autorky tuto ideu zohledňuje pouze v omezené míře. V kontextu současné klimatické změny přitom výrazně vzrůstá potřeba zabývat se environmentálními aspekty výstavby a problematika ochrany životního prostředí a stavebního práva se postupně jeví jako neoddělitelné.

Martina Franková je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tamtéž vystudovala doktorský studijní program a v roce 2023 úspěšně prošla habilitačním řízením. Ke dni 1. 1. 2024 byla jmenována docentkou pro obor právo životního prostředí. Zabývá se právem životního prostředí, právními aspekty ochrany klimatu a pozemkovým právem, jehož je na katedře garantkou. Má dlouholeté zkušenosti též ze státní správy, v současné době působí na Ministerstvu životního prostředí. Problematikou stavebního práva se zabývala také na Ministerstvu pro místní rozvoj. Všechny tyto zkušenosti bohatě zúročila ve své habilitační práci, ze které vychází stejnojmenná recenzovaná monografie.

Pro rozvoj vědy práva životního prostředí má zvolené téma zásadní význam. Konceptem environmentálně udržitelné výstavby a promítnutím požadavků ochrany životního prostředí do hmotného stavebního práva se v české právní vědě dosud nikdo nezabýval. Zároveň je třeba uvést, že se jedná o téma vysoce aktuální, vzhledem k rekodifikaci veřejného stavebního práva, ke kterému dochází v současné době, zejména pokud jde o zákony č. 283/2021 Sb., č. 284/2021 Sb., č. 148/2023 Sb., č. 149/2023 Sb. a č. 152/2023 Sb.

Z formálního hlediska recenzovaná monografie obsahuje text o celkovém rozsahu 284 stran. Kniha má tmavěmodrou obálku, tolik typickou pro sérii Právní monografie nakladatelství Wolters Kluwer ČR. Autorka nevyvíšlela nic složitějšího, text se člení na odborný úvod (který již sám o sobě je hodnotný), čtyři kapitoly a závěry (ani tato závěrečná část knihy není jen formálním doslovem, jak někdy bývá u monografií bohužel zvykem). Text je doplněn seznamem použitých zkratk, medailonkem o autorce, seznamem použité literatury a jiných zdrojů, českým a anglickým abstraktem a českými a anglickými klíčovými slovy. Na závěr je připojen věcný rejstřík, který usnadňuje orientaci v knize.

System a řazení jednotlivých kapitol a subkapitol mi přijdou logické. V úvodu na s. XV autorka vymezuje téma a cíle monografie, klade si klíčové otázky včetně dílčích podotázek a vyslovuje základní hypotézy. Na s. XVIII až XX se věnuje základním pojmům, nezbytným pro pochopení dalšího textu, jako jsou „stavební právo“, „výstavba“ a „environmentálně udržitelná výstavba“.

Autorka nejprve v kapitole 1. představuje pojednání o veřejném zájmu na ochraně životního prostředí, který je dotčen výstavbou. Především analyzuje vztah veřejného a soukromého zájmu na ochraně životního prostředí při výstavbě.

V kapitole 2. se následně věnuje mezinárodním, unijním i vnitrostátním dokumentům, ze kterých plynou určité požadavky na řešení vztahu životního prostředí a výstavby, a to vše v kontextu dopadů změny klimatu. Smyslem této části je především analyzovat východiska environmentálně šetrné výstavby včetně identifikace otázek, kterým je *de lege ferenda* nezbytné věnovat pozornost. Dle mého názoru se autorka zabývala všemi pro téma podstatnými prameny, včetně těch nejnovějších, přijatých za českého předsednictví v Radě EU během července až prosince 2022.

Jádrum recenzované monografie jsou dle mého názoru kapitoly 3. a 4., které autorka pochopitelně vystavěla i na půdorysu kapitol předchozích. Kapitola 3. je věnována environmentálním aspektům hmotného práva stavebního. V centru pozornosti této kapitoly stojí pojem „environmentálně udržitelná“ neboli „zelená výstavba“. Je třeba uvést, že jde dosud v českém právu o pojem nezakotvený, a proto je zde velký prostor pro tvůrčí úvahy. Autorka se pokouší tento pojem vymezit na základě analýzy širokého množství pramenů a zkoumá možnosti právního zakotvení konceptu environmentálně udržitelné neboli zelené výstavby do stavebního práva z pohledu *de lege ferenda*. Využívá přitom zejména zahraniční zkušenosti (včetně zaoceánských zemí, což je pro účely komparace velmi přínosné a věcně i právně zajímavé), odbornou literaturu a požadavky mezinárodního a unijního práva, zejména v oblasti certifikačních systémů a kritérií environmentálně udržitelné výstavby. Soudím, že právě obsah subkap. 3.1. je v podmínkách české právní vědy ojedinělým počinem a autorka zde přináší skutečně průkopnickou analýzu, která je významným základem pro její úvahy *de lege ferenda* stran zakotvení konceptu zelené výstavby. Mravenčí práci pak autorka odvedla u subkapitol 3.2. a 3.3. z hlediska analýzy environmentálních požadavků na výstavbu z pohledu českého práva. Kapitulu zakončuje úvahami o konceptu zelené výstavby z pohledu *de lege ferenda* a diskutuje právní překážky zelené výstavby.

Následující kapitola 4. se zabývá stavebním právem z odlišné perspektivy, a sice z pohledu procesních nástrojů ochrany životního prostředí. Jedná se o nástroje, které upravují mechanismy prosazování požadavků práva životního prostředí, resp. prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí do stavebních a jiných povolovacích procesů v rámci stavebního práva. Jinými slovy jde o procesní aspekty upravující promítání environmentálních požadavků z podkladových aktů vydávaných orgány ochrany životního prostředí do rozhodnutí, popř. jiných úkonů stavebních úřadů. Považuji zařazení této kapitoly za logické a z pohledu vědeckého zkoumání nesmírně důležité pro ochranu životního prostředí a změnu klimatu. Souhlasím s autorkou, že dosud nedostatečné řešení environmentálních aspektů výstavby přímo hmotným právem stavebním výrazně zvyšuje důležitost podkladových aktů vydávaných orgány ochrany

životního prostředí v povolovacích procesech, zejména závazných stanovisek. Těmto mechanismům se autorka v kapitole 5. věnuje jak z perspektivy stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tak z perspektivy nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Významně však do těchto vztahů promlouvá i nový zákon v oblasti systému práva životního prostředí, zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

Cílem recenzované monografie, tak jak si jej autorka v úvodu monografie vymezila, je analyzovat právní úpravu výstavby obsaženou ve stavebním právu, její limity a možnosti jejího vývoje, s ohledem na princip udržitelného rozvoje při zohlednění klimatických změn, tedy ve světle nezbytnosti adaptačních a mitigačních opatření. Z věcného hlediska je řešení otázek ochrany klimatu dle mého názoru neoddelitelné od ostatních problémů životního prostředí, přičemž z tohoto předpokladu vychází i autorka ve své monografii, neboť zohlednění klimatických změn je neoddelitelnou součástí řešení environmentálně udržitelné výstavby.

Dle mého názoru v úvodu monografie formulované výzkumné otázky a dílčí podotázky jsou vhodné a potřebné pro vědecký výzkum v rámci zvoleného tématu. Nejde totiž jen o analýzu, nýbrž i komparaci, syntézu a úvahy *de lege ferenda*. Co je dále důležité uvést, uspořádání textu recenzované monografie vychází z několika hypotéz, které autorka uvádí v úvodu knihy.

Dovolím si je ve stručnosti shrnout do tří okruhů:

1. Platné hmotné právo stavební neobsahuje koncept zelené výstavby, resp. obsahuje pouze určité environmentální minimum požadavků na výstavbu.
2. Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem dotčeným výstavbou. Těžiště právní úpravy, která řeší toto dotčení, je ve stávající platné právní úpravě soustředěno do práva životního prostředí, nikoli do hmotného stavebního práva. Autorka dokonce dochází k názoru, že je žádoucí, aby environmentální požadavky na stavby byly *de lege ferenda* součástí hmotného stavebního práva.
3. Environmentální požadavky na stavby v hmotném právu stavebním nejsou nastaveny dostatečně. Osobně souhlasím s autorkou, že tato skutečnost do značné míry zvyšuje důležitost, ale také četnost tzv. podkladových aktů, nejčastěji závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany životního prostředí do řízení o povolování staveb vedených stavebními úřady.

Takto formulovaným cílům, výzkumným otázkám a hypotézám pak odpovídají co do struktury i obsahu nejen jednotlivé kapitoly, ale i autorčiny závěry na s. 217 až 228 recenzované monografie. Soudím, že autorkou učiněné závěry v úvodu monografie stanovené hypotézy prověřily a potvrzují. Její závěry jsou přiměřeně kritické a obsahují i náměty úpravy *de lege ferenda*, zejména konceptu zelené výstavby, i když v některých pasážích mohly být podrobnější. S řadou jejích názorů učiněných v závěrech se mohu osobně ztotožnit, některé odpovídají i mým zkušenostem (zejména pokud se jedná o závěry k procesním a institucionálním otázkám). V každém případě však monografie Marty Frankové přináší spoustu námětů do (jak doufám) rozvíjející se diskuse v oblasti české právní vědy k tématu environmentálně udržitelné výstavby.

Dle mého názoru jde v případě recenzované monografie Marty Frankové o originální text, obsahující příslušné vědecké postupy, čemuž odpovídají výsledky a závěry. V české odborné literatuře se jedná v rámci práva životního prostředí o první, a nebojím

se to řící, průkopnickou práci na zvolené téma. Autorka jí vlastně otevírá odbornou diskusi nad možnostmi zakotvení konceptu zelené výstavby v českém právním řádu. Takto je třeba na recenzovanou monografii nahlížet.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stejskal@prf.cuni.cz

doi: 10.14712/23366478.2024.14

BABÁČEK, TOMÁŠ – BENEŠ, JOSEF – HLOUŠEK, FILIP –
KNEBEL, PETR – TRYLČ, LADISLAV. ZÁKON O VÝROBCÍCH
S UKONČENOU ŽIVOTNOSTÍ: PRAKTICKÝ KOMENTÁŘ.
PRAHA: WOLTERS KLUWER ČR, 2023, 608 S.
ISBN 978-80-7676-305-0 (VÁZ.), 978-80-7676-306-7
(E-PUB), 978-80-7676-307-4 (MOBI)

V květnu 2023 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR praktický komentář k zákonu č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, který je jedním z klíčových nových právních předpisů pro oblast odpadového hospodářství v České republice. Komentovaný zákon byl přijat spolu s novým zákonem o odpadech (č. 541/2020 Sb.) po mnoha letech příprav v rámci širších změn českého vnitrostátního odpadového práva, které byly vyvolané potřebou řádného převzetí závazků vyplývajících z právních aktů EU, zejména směrnic o odpadech (2008/98/ES), odpadních elektrických a elektronických zařízeních (2012/19/EU), bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech (2006/66/ES) nebo o vozidlech s ukončenou životností (2000/53/ES), vše ve znění pozdějších předpisů.

Komentovaný zákon upravuje tzv. rozšířenou odpovědnost výrobců (*Extended Producer Responsibility, EPR*), a to primárně výrobců elektrozařízení, baterií a akumulátorů, pneumatik a vozidel. K tomu je třeba dodat, že pro obaly je tento koncept řešen samostatným zákonem o obalech (č. 477/2001 Sb.), jehož komentář vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR v roce 2019.¹ Právní úprava komentovaného zákona se prostřednictvím odkazu v zákoně č. 243/2022 Sb., o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí, uplatní i na další kolektivní systémy (např. výrobců tabákových výrobků, předvhlčených ubrousků, balónků či hygienických vložek), a lze očekávat, že se tento okruh bude do budoucna rozšiřovat. V tomto směru působí poněkud kuriózně tvrzení autorů (na s. 27), že rozšířená odpovědnost výrobců je ve Slovinsku uplatňována i na hřbitovní svíce.

Zákon č. 542/2020 Sb. nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2021, jeho komentář přitom vychází z právního stavu k 1. 5. 2023. Text komentáře zohledňuje novelizaci zákona č. 542/2020 Sb. provedenou zákonem č. 244/2022 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí (účinnou od 1. 10. 2022). Je škoda, že autoři nezohlednili i dosavadní druhou novelizaci komentovaného zákona provedenou zákonem č. 432/2022 Sb., kterým se mění 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), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění

¹ TRYLČ, L. – PETRŽÍLEK, P. *Zákon o obalech: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. Recenze tohoto komentáře vyšla v časopisu *České právo životního prostředí*. 2019, roč. XXIV, č. 4, s. 127–129.

pozdějších předpisů, a další související zákony. K tomu je však třeba dodat, že tato dílčí novela má nabýt účinnosti až k 1. 1. 2024 a zahrnuje pouze čtyři legislativně-technické změny zákona o výrobcích s ukončenou životností spočívající ve zrušení pojmu „technický průkaz“ či jeho nahrazení pojmem „osvědčení o registraci“.

Praktický komentář i v tomto případě provádí čtenáře celým předpisem formou praktického výkladu, který je užitečný tím spíše, že autorský kolektiv má zastoupení jak v soukromém sektoru, tak i ve státní správě. Publikace je společným dílem pětičlenného autorského kolektivu. Mgr. Tomáš Babáček, LL.M., a Mgr. Filip Hloušek jsou advokáty, kteří v současnosti působí v advokátní kanceláři Verdian zaměřující se na oblast udržitelnosti a transformace. Mgr. Ing. Petr Knebel působí jako právník v sektoru obnovitelných zdrojů energie. Mgr. Ing. Ladislav Trylč působil jako vedoucí oddělení zpětného odběru na odboru odpadů při Ministerstvu životního prostředí a od roku 2022 pracuje ve společnosti ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o., kde se nadále věnuje agendě zpětného odběru. A konečně Mgr. Bc. Josef Beneš působí na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí, kde se zabývá problematikou odpadů a specificky tzv. zpětným odběrem výrobků. Oba dva posledně jmenovaní autoři se na Ministerstvu životního prostředí podíleli i na přípravě komentovaného zákona, a mohli tak zúročit své zkušenosti s dosavadním fungováním právní úpravy v oblasti odpadového hospodářství.

Komentář k zákonu o výrobcích s ukončenou životností přináší na 608 stranách ucelený výklad tohoto zákona, který má celkem 145 paragrafů a 7 příloh. Jeho účelem je vysvětlit pravidla pro předcházení vzniku odpadu z vybraných výrobků a práva a povinnosti výrobců při uvedení vybraných výrobků na trh. Text komentáře se věnuje také právům a povinnostem osob při nakládání s výrobky s ukončenou životností a působností jednotlivých správních orgánů (MŽP, MPO, ČÍŽP, ČOI, orgánů Celní správy, krajských úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností) v oblasti předcházení vzniku odpadu z vybraných výrobků a v oblasti nakládání s výrobky s ukončenou životností. Autoři rozlišují dva systémy zpětného odběru (individuální a kolektivní) a pojednávají o podmínkách jejich vytváření, provozu a financování, a to ve vztahu ke specifickým jednotlivých vybraných výrobků (elektrozařízení, baterií a akumulátorů, pneumatik a vozidel). Stranou zájmu autorů nezůstávají ani některé ekonomické nástroje zakotvené v komentovaném zákoně (např. finanční rezervy na provoz kolektivních systémů nebo emisní poplatky u vybraných vozidel), jakož i odpovědnost za přestupky a ukládání pokut na tomto úseku veřejné správy.

Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratk a předpisů citovaných v komentáři. V rámci vlastního textu jsou v komentáři u jednotlivých paragrafů uváděny i výňatky z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o výrobcích s ukončenou životností a text vlastního komentáře je přehledně členěn do dílčích kapitol. Autoři průběžně odkazují též na znění prováděcích vyhlášek Ministerstva životního prostředí přijatých k provedení komentovaného zákona, tj. vyhlášky č. 345/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s vozidly s ukončenou životností, a vyhlášky č. 16/2022 Sb., o podrobnostech nakládání s některými výrobky s ukončenou životností. Nespornou výhodou komentáře jsou i průběžné odkazy na metodické pokyny,

sdělení či stanoviska Ministerstva životního prostředí či jiných relevantních institucí (např. organizace European WEEE Registers Network).

Pokud jde o citaci judikatury SDEU, autoři v rámci komentáře k § 72, který upravuje financování nakládání s některými odpadními solárními panely, vhodně poukazují na rozsudek SDEU ve věci C-181/20 *VYSOČINA WIND a.s. proti České republice*. Na jeho základě dochází k závěru, že právní úprava, která byla zavedena do českého právního řádu již v roce 2012 novelizací starého zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.) a která byla *de facto* bez zásadních změn převzata zákonem o výrobcích s ukončenou životností, je plně v souladu s právem EU, resp. směrnicí o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (2012/19/EU). Oproti tomu při výkladu pojmu elektrozařízení – viz § 3 odst. 1 písm. c) komentovaného zákona – opomíjí rozsudek SDEU ve věci C-369/14 *Sommer Antriebs- und Funktechnik*, v němž SDEU dospěl k závěru, že pohony garážových vrat napájené elektrickým proudem o napětí přibližně 220 V až 240 V určené k tomu, aby společně s příslušnými garážovými vraty tvořily součást vybavení staveb, a které mohou být kdykoli odmontovány, opět namontovány nebo namontovány dodatečně, spadají do oblasti působnosti směrnice o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (2002/96/ES a 2012/19/EU).

Autoři komentáře k § 6, který upravuje povinnosti při výrobě vybraných výrobků, bez bližšího vysvětlení naznačují, že „*zřejmě doznají změn a podrobností v souvislosti se strategií EU o udržitelných výrobcích*“. K povinnosti umožnit opravu, repasi nebo renovaci a opětovné použití výrobku – viz § 6 odst. 2 písm. c) komentovaného zákona – mohli autoři upřesnit právní úpravu EU aktuálně navrhovanou Evropskou komisí na základě Zelené dohody pro Evropu a jejího cíle udržitelné spotřeby. Návrh nařízení o ekodesignu udržitelných výrobků² stanoví na straně nabídky rámec pro opravitelnost výrobků ve fázi výroby, zejména pokud jde o požadavky na design výrobků a dostupnost náhradních dílů. Na straně poptávky návrh směrnice o posílení postavení spotřebitelů pro ekologickou transformaci³ stanoví lepší informovanost o trvanlivosti a opravitelnosti zboží v místě prodeje. Návrh směrnice o společných pravidlech na podporu oprav zboží⁴ se zaměřuje na fázi používání zboží zakoupeného spotřebiteli. Podporuje opravu zboží jako prostředek nápravy v rámci právní záruky podle směrnice o některých aspektech smluv o prodeji zboží (2019/771/EU) a poskytuje spotřebitelům a podnikům nové nástroje, které podporují opravu zboží nad rámec právní záruky. Na tyto změny právní úpravy EU týkající se udržitelnosti vybraných výrobků a jejich oprav bude tedy třeba reagovat v rámci dalšího vydání tohoto komentáře.

Autoři komentáře považují tento publikační počín za svůj příspěvek k pochopení a správné aplikaci rozšířené odpovědnosti výrobců (EPR), který označují za jeden z prvních pokročilých moderních konceptů v oblasti ochrany životního prostředí. Příhodně poukazují na skutečnost, že aby koncept EPR překonal své „dětské nemoci“ a prosadil se do dnešní podoby, vyžadovalo 30 let úsilí pracovníků ministerstev a antimonopolních úřadů, výrobců a dovozců, distributorů, zpracovatelů, obcí a spotřebitelských organizací.

² COM(2022) 142 final ze dne 30. 3. 2022.

³ COM(2022) 143 final ze dne 30. 3. 2022.

⁴ COM(2023) 155 final ze dne 22. 3. 2023.

Autoři připomínají, že komentovaný zákon byl přijat v době, kdy koncept EPR slavil 30 let (jeho kořeny totiž spadají do počátku 90. let 20. století).

Jako celek lze recenzovanou publikaci doporučit nejen právníkům či fyzickým osobám (výrobci), které uvádějí vybrané výrobky na trh, nebo osobám nakládajícím s výrobky s ukončenou životností, ale též pracovníkům příslušných správních orgánů, jakož i širší odborné veřejnosti.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

ondrej.vicha@upol.cz

doi: 10.14712/23366478.2024.15

ZPRÁVY

ZPRÁVA Z BRATISLAVSKÉHO PRÁVNICKÉHO FÓRA 2023

Ve dnech 11. a 12. září 2023 se na půdě Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě uskutečnil již 9. ročník mezinárodní vědecké konference *Bratislavské právnické fórum*, a to pod záštitou Alumni Klubu této fakulty. Tato konference pravidelně skýtá možnost pro výměnu cenných vědeckých poznatků ve všech hlavních právních odvětvích na mezinárodní, evropské i vnitrostátní úrovni, a to včetně teorie práva a právních dějin. Specifikem tohoto fóra je právě jeho široké zaměření, kdy diskuse paralelně probíhají v několika sekcích doplněných plenárním zasedáním (panelovou diskusí) nad ústředním tématem konference.

Ústředním motivem letošního ročníku *Bratislavského právnického fóra* byl *Člověk v centru právního státu*. Otázka postavení jednotlivce v dnešní společnosti v kontextu hodnot a záruk, které spojujeme s konceptem právního státu, je neustále aktuální. Lidská společnost se potýká s nekončící řadou různých problémů a výzev, jejichž společným znakem je, že se různými způsoby více či méně dotýkají sféry člověka. Stát na tyto problémy a výzvy reaguje mj. prostřednictvím soukromoprávní i veřejnoprávní regulace, která se v různé míře dotýká práv a povinností (nejen) jednotlivce. Cílem každé takové regulace by mělo být na jedné straně co nejefektivnější řešení společenských problémů a výzev a na druhé straně co nejméně zasahovat do svobody člověka při respektování principu proporcionality. Právě hledání nejhodnějších právních řešení byla konference věnována.

Účastníci konference diskutovali o právních aspektech mnoha různých aktuálních i minulých problémů, jimž naše společnost byla a je vystavena. Jednalo se jak o problémy zcela nové, spojené s moderní dobou (např. digitální služby, nové technologie a umělá inteligence), tak i o problémy do značné míry věčné (např. autonomie a odpovědnost jednotlivce, záruky právního státu, důvěra v právo, transparentnost). Konference probíhala v celkem dvanácti sekcích. Ze všech sekcí *Bratislavského právnického fóra 2023* však čtenáře tohoto čísla časopisu jistě bude nejvíce zajímat sekce environmentálního a klimatického práva, jejímž podtématem bylo *Vývažování soukromých a veřejných zájmů při ochraně životního prostředí*.

Garanty této sekce byli prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD., z katedry správního a environmentálního práva Právnické fakulty Univerzity Komenského a dále Mgr. Ing. Ján Jenčo, generální ředitel Slovenské inspekce životního prostředí, která byla rovněž odborným partnerem této sekce.

Po úvodním slovu prof. Srebalové zahájil konferenci Mgr. Ing. Jenčo rozbořením a rozborovou úvodní otázkou: *Podstata ochrany veřejného zájmu ve slovenském právním řádu na ústavní i podústavní úrovni*. Účastníky seznámil též s významem a způsoby prosazování ochrany veřejného zájmu v činnosti Slovenské inspekce životního prostředí a poukázal na nejněžnější právní problémy, s nimiž se inspekce v současnosti potýká.

Na toto vystoupení navázal prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy s obecněji zaměřeným pří-

spěvkem „*Proportionality in the public interests in environmental protection*“, v němž upozornil na nejrůznější problémy vyvažování veřejných a soukromých v teorii i praxi ochrany životního prostředí. Poukázal mj. na to, že velmi často je obtížné veřejný zájem v určité věci konkretizovat. Problémy navíc mnohdy vyvolává i nutnost vyvažovat několik různých soupeřících veřejných zájmů v téže věci současně (např. ochrana několika různých složek životního prostředí současně).

JUDr. František Eliaš z Generální prokuratury Slovenské republiky v příspěvku „*Environmentálne trestné činy z pohľadu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky*“ hovořil o důležitosti stíhání environmentální kriminality, o jejím rozsahu a skladbě v posledních letech, o organizačních otázkách včetně otázky specializace orgánů činných v trestním řízení, v níž Slovensko v mezinárodním srovnání vyniká, či o významu nevládních organizací v odhalování a vyšetřování trestné činnosti. Závěry dr. Eliaše se opíraly mj. o jeho praktické zkušenosti prokurátora, ale též o zajímavá statistická data. Příspěvek dr. Eliaše vyvolal dlouhou diskusi mj. též nad vztahem soudního a správního trestání, nad významem a praktickou aplikací materiálního korektivu deliktů odpovědnosti či nad vhodností odklonů v trestním řízení.

Doc. JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D., z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v příspěvku „*K institutu veřejného užívání*“ rozebral, jaký je vztah mezi zájmem na veřejném užívání určitých statků a ochranou vlastnického práva, resp. zásadou, že vlastnictví zavazuje. Poukázal na to, že k vyvažování veřejných zájmů dochází jak při normotvorbě, tak při dalších činnostech veřejné správy, přičemž rozebral základní principy veřejného užívání. Shrнул a rozvedl dosavadní teoretické poznatky v této oblasti a své teze demonstroval na konkrétních příkladech z platného práva.

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v příspěvku „*Sociální funkce vlastnického práva v kontextu klimatické změny*“ hovořil o omezování vlastnického práva v reakci na klimatickou změnu. Rovněž se zamýšlel nad významem ústavního principu, že vlastnictví zavazuje, a nad tím, jaké má tento princip praktické důsledky v současné době. Ve svém příspěvku se zaměřil zejména na omezování vlastnického práva vlastníků lesů. Poukázal na to, že v praxi jednou z nejdůležitějších a současně nejproblematičtějších otázek je otázka náhrady za omezení vlastnického práva.

Mgr. Václav Brabec z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy se v příspěvku „*Conflict of public and private interests in the exercising of sporting activities in specially protected areas*“ zabýval otázkou, zdali provozování sportu může být činností ve veřejném zájmu v kontextu zvláště chráněných území. Poukázal na rozdíl při vyvažování veřejných a soukromých zájmů při provozování rekreačního a profesionálního sportu. Ve své analýze dospěl k závěru, že z hlediska vyvažování veřejných a soukromých zájmů ve zvláště chráněných územích je možné umožnit provozování sportu pouze rekreační formou.

JUDr. Jakub Kanický z Právnické fakulty Univerzity Karlovy ve svém příspěvku „*Access to justice in environmental matters in the EU under the revised Aarhus Regulation*“ rozebral, jakým způsobem Evropské společenství a později Evropská unie implementovaly svůj závazek plynoucí z článku 9 (3) Aarhuské úmluvy, který se týká přístupu veřejnosti k právní ochraně ve věcech životního prostředí. Účastníky seznámil

s historickým vývojem relevantní právní úpravy a upozornil na poslední závěry Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy. Rovněž rozebral, k jakým změnám tyto závěry vedly a s jakými problémy se Evropská unie nadále potýká.

Mgr. Jana Šmelková, PhD., z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě se v příspěvku „*Obmedzenia vlastníckeho práva v záujme ochrany životného prostredia*“ zabývala problematikou předkupního práva v oblasti ochrany přírody. Podrobně rozebrala, jaký je význam tohoto institutu pro ochranu přírody a jakým způsobem je předkupní právo využíváno na Slovensku v praxi. Srovnala též slovenskou právní úpravu s českou právní úpravou. Poukázala na jejich rozdíly, přičemž slovenská právní úprava se jeví z hlediska ochrany veřejného zájmu vhodnější, nicméně po vzoru české úpravy by zákonné předkupní právo mělo být evidováno v katastru nemovitostí.

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D., z Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky se v online příspěvku „*Územní plánování a jeho role v době klimatické krize*“ zabývala významem územního plánování jednak v kontextu starého stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) a jednak v kontextu nového stavebního zákona (č. 283/2021 Sb.). Zamýšlela se nad tím, jaké by měly být povinnosti obcí a dalších subjektů v územním plánování za účelem účinného prosazování mitigačních a adaptačních opatření. Poukázala na to, že územní plánování je vhodnou platformou pro vyvažování mnoha různých soupeřících veřejných i soukromých zájmů. Řešení problému změny klimatu je pak nepochybně veřejným zájmem.

JUDr. Marek Prityi z advokátní kanceláře Eversheds Sutherland v příspěvku „*Renewable energy sources and environmental protection: a conflict of public interests*“ vysvětlil právní rámec pro rozvoj a využívání obnovitelných zdrojů energie. Podrobně se zabýval tím, jaké veřejné zájmy se v této oblasti střetávají, jakým způsobem jsou vyvažovány a kteří veřejnoprávní i soukromoprávní aktéři zde hrají nezastupitelnou roli. Upozornil, že problematika obnovitelných zdrojů energie je částečně harmonizována na úrovni Evropské unie, nicméně každý členský stát se při implementaci potýká se specifickými problémy.

Mgr. Denis Bede, PhD., ze startupu CYRKL Zdrojová platforma v příspěvku „*Balancing public and private interests in waste law*“ hovořil o vyvažování soukromých zájmů podnikatelů s veřejnými zájmy v oblasti odpadového hospodářství. Upozornil na nedostatečně jasné vymezení pojmu odpad. Zabýval se také problémem vyvažování soukromých a veřejných zájmů v povolovacích procesech pro zařízení pro nakládání s odpady.

Prof. UAM dr. hab. Aneta Suchoń z Adam Mickiewicz University v Poznani v online příspěvku „*Right to food and energy in the aspect of agricultural land use – chosen legal issues in the example of Poland*“ rozebírala velmi důležitý problém, a to pro jaký účel by měla být využívána zemědělská půda v kontextu zajišťování potravinové a energetické bezpečnosti (využití např. pro zemědělskou produkci, nebo pro umístění fotovoltaických panelů, což jsou využití, která si vzájemně konkurují). Poukázala na to, že toto téma je v současnosti vysoce aktuální nejen v Polsku, ale též na úrovni Evropské unie ve vazbě mj. na válečný konflikt na Ukrajině, a referovala o připravovaných návrzích legislativních změn. Rovněž nabídla možná právní řešení tohoto problému.

Dr. Alexandra Burdulea z West University v Temešváru se v online příspěvku „*Balancing EU overreaching objectives – the case of environmental integration and circular economy*“ zabírala problémem integrace různých cílů vyplývajících z primárního práva Evropské unie (např. cíl udržitelného rozvoje, vyvážený hospodářský růst, cenová stabilita). Svě teze představila na několika příkladech ze soutěžního práva a oběhového hospodářství (např. problém protisoutěžního jednání odůvodňovaného veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, problém greenwashingu a klamání spotřebitelů).

Ing. Mgr. et Mgr. Hana Cejpek Musilová se ve svém online příspěvku „*Vyvažování veřejných a soukromých zájmů při zemědělském hospodaření a ochraně životního prostředí ve vybraných oblastech České republiky*“ zaměřila zejména na problematiku poskytování náhrad za omezení vlastnického práva při zemědělském hospodaření podle § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podrobně rozebrala teoretické i praktické aspekty poskytování náhrad a upozornila na některé problémy, které teorie a praxe řeší, mnohdy odlišně. Z podnětu prof. Damohorského se též zamýšlela nad vhodností opakovaně poskytované roční náhrady namísto (vyšší) náhrady jednorázové.

Mgr. Wojciech Iskra z Uniwersytet Śląski v Katovicích v online příspěvku „*Basic assumptions of the draft amendment to The Urban Waste Water Treatment Directive*“ rozebral změny, které má přinést návrh novely unijní směrnice o čištění městských odpadních vod. Zabýval se tím, jaké hlavní cíle návrh novely sleduje, jaké nové environmentální, technické a technologické standardy mají být za účelem ochrany životního prostředí a lidského zdraví zavedeny a jaké dopady to může mít na členské státy a zejména na územní celky s ohledem na plánované rozšíření působnosti směrnice i na aglomerace s nižším populačním ekvivalentem než dosud.

Po paralelním jednání v jednotlivých sekcích se účastníci konference mohli zúčastnit plenárního zasedání v aule Právnické fakulty Univerzity Komenského, které mělo formu dvou panelových diskusí významných hostů z právní i mimoprávní oblasti. První panelové diskuse na téma *Umělá inteligence jako výzva pro právo, právnícké vzdělávání a právní stát*, kterou moderoval JUDr. Matuš Mesarčík, PhD., LL.M., se zúčastnili Mgr. Silvia Belovičová, LL.M., advokátka, JUDr. Tomáš Jucha, MSc., Senior Policy Manager AmCham Slovakia, prof. Ing. Ivan Kotuliak, PhD., děkan Fakulty informatiky a informačních technologií Slovenské technické univerzity v Bratislavě, a prof. Ing. Igor Farkaš, Dr., z katedry aplikované informatiky Fakulty matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského v Bratislavě. V druhé panelové diskusi, jejímž předmětem bylo *Trestní právo a právní stát* a kterou moderoval prof. JUDr. Tomáš Strémy, PhD., vystoupili JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D., předseda Nejvyššího soudu, doc. JUDr. Eduard Burda, PhD., děkan Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě, JUDr. Martin Puchalla, PhD., předseda Slovenské advokátní komory, a JUDr. Jozef Kandra, první náměstek generálního prokurátora Slovenské republiky. První den konference byl zakončen slavnostní recepcí v Moyzesově síni Filozofické fakulty Univerzity Komenského. Druhý den dopoledne pokračovalo jednání v některých sekcích fóra.

Letošní ročník *Bratislavského právníckého fóra* byl velmi vydařený, a to jak pokud jde o přednesené ústní příspěvky, tak pokud jde o navazující diskuse. Ke kvalitě diskusí přispěla mj. rozdílnost přístupů k řešení obdobných problémů v různých státech, z nichž

účastníci konference pocházeli, jakož i rozdílnost pohledů různých právnických i neprávnických profesí na dané problémy.

Výstupem letošního ročníku konference bude rozsáhlý elektronický sborník, v němž budou publikovány písemné příspěvky účastníků ze všech sekcí fóra. V té souvislosti je vhodné upozornit, že problémy ochrany životního prostředí nebyly diskutovány pouze v sekci environmentálního a klimatického práva, ale v menší míře též v několika dalších sekcích (např. sekce správního práva, evropského práva, mezinárodního práva či trestního práva).

Letošní ročník *Bratislavského právníckého fóra* jistě nebyl posledním. Již nyní se lze proto těšit na nadcházející ročníky, neboť komplexní a velmi otevřený formát této konference je do určité míry unikátní.

JUDr. Jakub Kanický
Právníká fakulta Univerzity Karlovy
kanickyj@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-2596-5939

doi: 10.14712/23366478.2024.16

THE FIRST YEAR OF BUSINESS LAW CONFERENCE *PRAŽSKÉ DNY OBCHODNÍHO PRÁVA* ON LEGAL REGULATION OF THE BUSINESS CORPORATIONS AS A POLITICAL INSTRUMENT

The Charles University, Faculty of Law, hosted on the 4th of October 2023 the first year of the business law conference called *Pražské dny obchodního práva*. Although this was the first year, the conference continues a more than ten-year tradition of doctoral conferences organized by the Department of Business Law. The conference represented the conclusion of the successful project of the Specific University Research (SVV) of Charles University, No. 260 618, called “Legal Regulation of Business Corporations as a Political Instrument”.

The primary objective of the conference hosted by the Department of Business Law at Faculty of Law of Charles University, was to convene a diverse assembly of experts in the field of Business Law and Compliance. The conference sought to unite legal specialists, as well as doctoral students with the specialization in Business Law, all of whom share a keen interest in exploring contemporary topics surrounding the current developments in the area of Business Corporations as a Political Instrument. This overarching theme primarily encompassed discussions on the existence of special business corporations and delved into matters related to ESG (Environmental, Social, and Governance). The conference thus provided an effective platform for academic staff and doctoral students as well as experts from practice to present their research and share practical experiences.

The conference was officially started with the opening remarks by Kateřina Eichlerová who organized the conference. Her greetings were followed by the opening remark from Radim Boháč, dean of the Faculty of Law of Charles University. Radim Boháč appreciated that the conference is being held and he wished for the conference to spark productive discussions. Following that Klára Hurychová, who also organized the conference, delivered a welcoming speech to the participants.

The conference was divided into five consecutive sections with fifteen contributions. The first section, moderated by Lucie Josková, focused on the question of the existence of special forms of Business corporations. The first presentation titled Special forms of Business corporations: do they exist or not? was delivered by Kateřina Eichlerová. Josef Kříž addressed in his presentation the question whether Open-End Investment Company with Variable Capital (SICAV) is a special legal entity. Subsequently the conference delved into the topic Changes within specific business corporations concerning their scope of activities presented by Václav Mánek. Finally, Jakub Kotas concluded this section by presenting a topic Response of SICAV funds to provision 282 of Act on Management Companies and Investment Funds. During the discussion within the first section, it was addressed that the concept of corporate forms is outdated and tends to hinder practical application. Instead, the focus should shift towards understanding how a specific legal entity operates, particularly in the context

of a SICAV. The discussion also revolved around the idea that law should respond to economic consequences. However, it was emphasized that while law should assist and adapt, completely discarding legal forms of companies could lead to chaos and undermine legal certainty.

Second section of the conference, which was moderated by Kateřina Eichlerová, focused on rights arising from the share and liability of the statutory body. In this section, Stanislava Černá addressed a question whether the usufruct right to the share in a limited liability company can be an instrument for co-decision on the allocation of own resources. Her presentation was followed by Jan Mířek, who gave a speech on Liability of members of the bank's statutory body in the event of bankruptcy. During the discussion within the second section, the special regulation of banks and the process of their functioning was addressed, more specifically the functioning of their statutory bodies, as well as the issue of decision-making law in Business Corporations and what it is based on or related to. It was emphasized that legislation is often unresponsive or slow to respond to trends in society. The discussion further revolved around the foreign practice of usufruct right to the share, more precisely the practice in France, where the participants debated how such a practice could work in the Czech legal system.

Third section of the conference was moderated by Kateřina Eichlerová and focused on the topic ESG and its impact on business corporations. The section was opened by Lucie Josková with her presentation on Sustainability (ESG) and the duty of care. Aneta Boukalová a Roman Kuchař gave a speech on Obligation to provide information in the context of non-financial reporting vs. loyalty of a member of the statutory body. Their contribution was followed by Radka Václavíková and her presentation on the Impact of the ESG declaration on due diligence and the risks associated with it. The section was concluded with contribution by Klára Hurychová on Impact of ESG regulation on business contractual autonomy. A following discussion dealt with the extension of duty of care of the statutory body to new obligations such as due diligence and risk-based approach. It was also pointed out that the autonomy of the will of Business Corporations must always be key in private law, including in the context of ESG.

The fourth section was moderated by Klára Hurychová and dealt with greenwashing. In this section, Magdaléna Hamáčková presented her contribution on Greenwashing as a modern phenomenon, and Monika Feigerlová gave a speech on Climate plans of corporations as a tool to fight climate change greenwashing. The discussion that followed was mainly related to how greenwashing manifests itself and how it can be prevented. At the same time, participants addressed whether it is acceptable for the legislator to make preventing climate change a responsibility of Business Corporations.

The fifth and last section was moderated by Lucie Josková and was dedicated to the topic of ESG mainly in relation to the public law. In this section, Petra Kotápišová presented her contribution on ESG in the context of selected competition law institutions. The last presenter of the whole conference was Josef Drdák with his presentation on ESG and public procurement. The following discussion covered a specific case from the Court of Justice of the European Union, which was presented by Petra Kotápišová, emphasizing doubts about the sustainability motivations presented. Participants also explored the practical challenges of integrating sustainability into evaluative criteria for

public procurement. The conversation extended to the role of the government in promoting green investments and the potential limitations of using guidelines as evaluative criteria in procurement processes.

At the conclusion of the conference, Kateřina Eichlerová took the floor and thanked the participants for their valuable presentation and reminded that the presented contributions will be published in the monothematic issue of the *Business Law Review*, which will be published in December. Finally, she invited the participants to the next year of the conference *Pražské dny obchodního práva*, which will be held again in the autumn of 2024.

Mgr. Petra Kotápišová
Charles University, Faculty of Law
kotapisp@prf.cuni.cz

Mgr. Aneta Boukalová
Charles University, Faculty of Law
boukalova@prf.cuni.cz

Mgr. Radka Václavíková
Charles University, Faculty of Law
vaclavra@prf.cuni.cz

doi: 10.14712/23366478.2024.17

REDAKČNÍ RADA

Předseda a šéfredaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Výkonný redaktor: JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Tajemnice: Mgr. Martina Holcová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

prof. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

doc. JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund)

prof. Dr. Reinhard Bork (Universität Hamburg)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (Ústav státu a práva AV ČR, Praha)

prof. dr hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Ústavní soud, Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud, Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach)

prof. JUDr. Marie Karfiková, CSc. (emeritní předsedkyně a rozhodkyně, Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, Praha)

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc. (Západočeská univerzita v Plzni)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität zu Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (emeritní profesor, Univerzita Karlova, Praha)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c. (Západočeská univerzita v Plzni)

prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Univerzita Komenského, Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (emeritní soudkyně, Ústavní soud, Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomski fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita, Brno)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (emeritní profesorka, Univerzita Karlova, Praha)

JUDr. Ing. Aleš Borkovec, Ph.D.
JUDr. Bc. Peter Brezina, Ph.D.
JUDr. Pavel Bureš, Ph.D.
JUDr. Filip Cileček
Mgr. David Čep, Ph.D.
JUDr. Markéta Dittrich Neklová, Ph.D.
Mgr. Luboš Dörfl, Ph.D.
JUDr. Antonín Draščík
doc. JUDr. Simona Ferenčíková, Ph.D.
Mgr. Tomáš Fiala, Ph.D., LL.M.
doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D.
doc. JUDr. Lenka Freel, Ph.D.
doc. JUDr. Dita Frintová, Ph.D.
JUDr. Jan Grinc, Ph.D.
JUDr. Tomáš Grygar
Mgr. Ivana Halamová Dobíšková, LL.M.
JUDr. Martin Hapla, Ph.D.
prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.
JUDr. Vladimír Horna
Mgr. Hromada, Ph.D.
Mgr. Iva Hřebíková
prof. JUDr. Ing. Adrián Jalč, Ph.D.
JUDr. Marek Jančík
JUDr. Lucie Josková, Ph.D., LL.M.
doc. JUDr. et PhDr. mult. Libor Klimek, PhD., dr. h. c.
JUDr. Bc. Marian Kokeš, Ph.D.
JUDr. Mgr. Martin Koloušek, Ph.D.
JUDr. Jana Komendová, Ph.D.
JUDr. Jana Kotounová, Ph.D.
JUDr. Marián Kováčik
doc. JUDr. Hana Kováčiková, PhD.
JUDr. Bc. Jakub Král, Ph.D.
doc. JUDr. Viktor Križan, Ph.D.
JUDr. Jan Kupčík, Ph.D.
doc. JUDr. Miloš Lacko, Ph.D.
JUDr. Magdalena Ličková, Ph.D.
JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D.
JUDr. Ing. Petr Machálek, Ph.D.
prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.
JUDr. Jan Malíř, Ph.D.
doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.
JUDr. Vladimír Minčíč, Ph.D.

JUDr. Monika Minčíčová, Ph.D.
Mgr. Jiří Mňuk, LL.M.
JUDr. Jiří Mulák, Ph.D.
prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, Ph.D.
JUDr. Petr Osina, Ph.D.
doc. JUDr. Michal Petr, Ph.D.
JUDr. Tomáš Pezl, Ph.D.
prof. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.
doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.
JUDr. Ivana Rabinská, Ph.D.
JUDr. Pavol Rak, Ph.D.
JUDr. Martin Richter, Ph.D.
prof. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc.
JUDr. Kristýna Řezníčková, Ph.D.
doc. JUDr. Tibor Seman, Ph.D.
prof. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.
JUDr. Martin Slobodník, Ph.D., LL.M.
JUDr. Jaroslav Stádník, Ph.D.
prof. JUDr. Tomáš Strémy, Ph.D.
doc. JUDr. Eva Szabová, PhD.
doc. JUDr. Mgr. Eva Šimečková, Ph.D.
plk. Mgr. et Mgr. Miroslav Šteinbach
JUDr. Ing. Martin Štika
doc. JUDr. Miroslav Štrkolec, Ph.D.
doc. PhDr. JUDr. Marcela Tittlová, Ph.D., LL.M.
JUDr. Ondřej Trubač, Ph.D., LL.M.
JUDr. Petr Válek, LL.M., Ph.D.
doc. JUDr. František Vavera, Ph.D., LL.M.
JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.
JUDr. Zuzana Vikarská, Ph.D.
JUDr. Vladislav Vnenk, Ph.D.
JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.
doc. JUDr. Margerita Vysokajová, CSc.
JUDr. Marta Zavadilová, Ph.D.
JUDr. Katarzyna Žák Krzyžanková, Ph.D.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2024
Vol. LXX

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com) a zařazen v databázi DÓAJ (Directory of Open Access Journals) a Scopus.

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1
Praha 2024
www.karolinum.cz
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585