

Aleš Mácha, Ondřej Vícha

Ochrana a veřejné užívání ovzduší

Úvod

Ovzduší představuje složku životního prostředí, kterou člověk (jakož i ostatní živé organismy) nejen nezbytně potřebuje ke své existenci, ale kterou intenzivně využívá, a to v souvislosti se svou činností či uspokojováním svých potřeb. Základním předpokladem existence organismů, včetně člověka, je dýchání. Již od pradávna však člověk využíval ovzduší také k vypouštění spalin, prvotně pouze k vypouštění spalin z ohniště či jiných zdrojů jako vedlejší produkt při získávání tepla, světla a při úpravě potravy, následně i k vypouštění spalin vzniklých při jeho hospodářské činnosti.

Ovzduší je tedy obdobně jako voda složkou životního prostředí, kterou člověk využívá již od nepaměti a z její přirozené povahy. Charakteristickým rysem těchto složek životního prostředí je, že jsou využívány tzv. veřejně, tj. neurčitým okruhem osob. Nicméně s postupem doby, pokroku ve vědě a technice a v důsledku obrovského hospodářského rozvoje, který započal zejména v rámci průmyslové revoluce během 18. a zejména 19. století (označovaném jako „století páry“),¹⁾ se ukazuje, že ovzduší (jakož i jiné složky životního prostředí), které byl člověk zvyklý užívat podle libosti, již nelze dále užívat tímto způsobem a intenzitou. Z těchto důvodů je zřejmé, že i užívání ovzduší musí mít svá právně stanovená pravidla. Jinými slovy, je nutné ovzduší chránit před činností člověka, a to prostřednictvím práva.

Cílem tohoto článku je analyzovat užívání ovzduší z hlediska *veřejného užívání*, které soudobá česká právní věda definuje jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků odpovídající jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem uživatelů.²⁾ Článek si neklade za cíl komplexně pojednat o veřejném užívání ovzduší z hlediska všech jeho možných forem (např. využití ovzduší jako vzdušného prostoru pro letectví),³⁾ ale zaměřuje se primárně na jeho využití z hlediska vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, a zejména tedy na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně

¹⁾ Blíže srov. např. PAULINYI, Á.: *Průmyslová revoluce: o původu moderní techniky*. Praha: ISV, 2002. 290 s. ISBN 80-86642-02-X, nebo SIRŮČEK, P.: *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie (vývoj - současnost - výhledy)*. Slaný: Melandrium, 2007, 511 s., ISBN 978-80-86175-03-4.

²⁾ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307-308, ISBN 978-80-7179-254-3.

³⁾ K této formě veřejného užívání ovzduší blíže viz např. HAVEL, B. F.: *The principles and practice of international aviation law*. 1. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, ISBN 978-1107697737, DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. P.: *An introduction to air law*. Edited by Pablo Mendes de Leon. 9. upravené vydání. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012, ISBN 978-9041137296 nebo ČAPEK, J., KLÍMA, R., ZBÍRALOVÁ, J.: *Civilní letectví ve světle práva*. 1. vydání. Praha: Lexis Nexis, 2005, ISBN 80-86199-95-9.

ovzduší (dále jen „ZochrO“). Jeho cílem je právní úpravu na úseku ochrany ovzduší zasadit, nebo alespoň přiblížit více než tak činí současná právní věda, do teoretického rámce správní vědy, resp. veřejného užívání.

Vzhledem k výše uvedenému se článek věnuje okrajově též právní úpravě obsažené v zákoně č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, která mj. stanoví podmínky veřejného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek ve vztahu k fyzickým osobám (kuřákům). Současně jsou zmíněny i vazby k právním předpisům z oblasti dopravy (automobilové, letecké a vodní), které stanoví podmínky provozování mobilních zdrojů znečišťování ovzduší. Stranou našeho zájmu záměrně ponecháváme specifickou právní úpravu regulující emise skleníkových plynů, popř. jiných regulovaných látek, jejímž primárním cílem není ochrana ovzduší, ale ochrana klimatického systému Země⁴⁾ nebo její ozonové vrstvy.⁵⁾

Ovzduší a jeho právní ochrana

Ovzduší je jednou ze složek životního prostředí, které je v platné právní úpravě ZochrO definováno jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.⁶⁾ Ochrana ovzduší představuje velmi důležitou součást ochrany životního prostředí, která je uplatňována především prostřednictvím předcházení znečišťování nebo jeho odstraňování a omezování. Vlivem lidské činnosti a přírodních procesů se do ovzduší neustále dostávají znečišťující látky, které v některých případech nejsou jeho přirozenou součástí nebo v jiných případech nejsou přirozeně zastoupeny v takovém množství. V případě, že tyto látky mají nebo mohou mít negativní vliv na lidské zdraví nebo na ekosystémy, respektive vegetaci, hovoří se o znečištění ovzduší. Nebezpečné a rizikové vlivy znečišťujících látek (nepřirozených nebo v nepřirozeném množství zastoupených složek ovzduší) na lidské zdraví a životní prostředí představují základní důvod pro to, aby se přijímaly nástroje pro prevenci, tj. předcházení dalšímu znečišťování, regulaci a ke snižování znečištění již vzniklého.

V průběhu předcházejících let byly na různých úrovních (mezinárodní, unijní, státní či lokální) přijaty různé soubory právních nástrojů, díky nimž dochází

⁴⁾ Jedná se zejména o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 ze dne 16. dubna 2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, popř. zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. K tématu obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů blíže srov. například CAJCHANOVA, A.: Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. *České právo životního prostředí*, č. 3/2008 (24), s. 3 – 68, ISSN 1213-5542 nebo BEJČKOVÁ, P.: Zamyšlení nad fungováním evropského systému emisního obchodování na počátku třetího obchodovacího období. *České právo životního prostředí*, č. 2/2012 (32), s. 103 – 111, ISSN 1213-5542.

⁵⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. září 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, popř. zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

⁶⁾ § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

ke snižování emisí látek znečišťujících ovzduší, a to včetně emisí z velkých spalovacích zařízení, průmyslových zařízení a dopravy, včetně silničních motorových vozidel (například zlepšením kvality pohonných hmot a postupným zpřísněním emisních norem Euro).

Základním pramenem mezinárodního práva v oblasti ochrany ovzduší je Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (Ženeva, 1979)⁷⁾ a její doplňkové protokoly.⁸⁾ Politika EU v oblasti ochrany životního prostředí, včetně ochrany ovzduší, vychází z primárního práva EU⁹⁾ a z akčního programu EU pro životní prostředí.¹⁰⁾ Sekundární právo EU v oblasti ochrany ovzduší tvoří tři pilíře:

První pilíř zahrnuje normy kvality vnějšího ovzduší stanovené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší¹¹⁾ pro přízemní ozon, částice, oxidy dusíku, nebezpečné těžké kovy a řadu dalších znečišťujících látek.¹²⁾ Všechny členské státy EU měly na celém svém území tyto normy kvality ovzduší plnit v závislosti na znečišťující látce od roku 2005 nebo 2010.¹³⁾ V případě překročení stanovených mezních hodnot se vyžaduje, aby členské státy EU přijaly plány kvality ovzduší (angl. *Air Quality Plans – AQP*), v nichž podrobně vymezi opatření, jimiž bude možné zajistit co nejkratší trvání doby překročení daných hodnot.¹⁴⁾

⁷⁾ Vyhlášená pod č. 5/1985 Sb.

⁸⁾ Protokol o dlouhodobém financování Programu spolupráce při monitorování a vyhodnocování dálkového přenosu látek znečišťujících ovzduší v Evropě, tzv. EMEP Protokol (Ženeva, 1984), Protokol o snižování emisí síry (Helsinky, 1985 – vyhlášený pod č. 75/2010 Sb.), Protokol o kontrole emisí oxidů dusíku (Sofie, 1988), Protokol o kontrole emisí těkavých organických látek (Ženeva, 1991), Protokol o dalším snižování emisí síry (Oslo, 1994), Protokol o těžkých kovech (Aarhus, 1998), Protokol o persistentních organických látkách (Aarhus, 1998) a Protokol o omezování tvorby přízemního ozónu (Göteborg, 1999).

⁹⁾ Jde zejména o čl. 11 a čl. 191-192 Smlouvy o fungování EU, resp. čl. 3 Smlouvy o EU.

¹⁰⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. Za účelem ochrany, zachování a rozvíjení přírodního bohatství EU si tento v pořadí 7. akční program EU pro životní prostředí [viz bod 28 písm. d)] vytkl za cíl „do roku 2020 zajistit, aby bylo dále zmírněno znečištění ovzduší a jeho dopad na ekosystémy a biologickou rozmanitost s dlouhodobým cílem nepřekračovat kritické zátěže a úrovně.“ K tomu blíže srov. VOMÁČKA, V., JANČÁŘOVÁ, I.: Sedmý akční program pro životní prostředí – Obr na nejistých nohách. *České právo životního prostředí*, č. 1, 2015 (37), s. 61 – 110.

¹¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

¹²⁾ Uvedené právní předpisy se týkají dvanácti znečišťujících látek. Konkrétně se jedná o oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice (PM10 aPM2.5), ozon, benzen, olovo, oxid uhelnatý, arsen, kadmium, nikl a benzo[a]pyren.

¹³⁾ Za určitých okolností bylo možné lhůtu plnění odložit (do roku 2015 v případě oxidu dusičitého a benzenu a do června 2011 v případě suspendovaných částic).

¹⁴⁾ Kromě zmíněných mezních hodnot, jejichž účelem je „zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě“ (čl. 2 odst. 5 směrnice 2008/50/ES) uvedená směrnice rozlišuje i tzv. varovnou prahovou hodnotu, což je úroveň koncentrace znečišťujících látek v ovzduší,

Druhý pilíř se skládá z vnitrostátních cílů v oblasti snižování emisí, které byly stanoveny ve směrnici o národních emisních stropích pro nejdůležitější znečišťující látky s přeshraničním dopadem, tedy pro oxidy síry, oxidy dusíku, amoniak, těkavé organické sloučeniny a částice.¹⁵⁾ Vnitrostátní cíle v oblasti snižování emisí byly nedávno revidovány a byly k nim přiřazeny nové mezní hodnoty, které je třeba splnit do roku 2020 a do roku 2030. Byla k nim také přidána jedna znečišťující látka – jemné částice (PM_{2,5}). Členské státy EU musely ke splnění svých závazků vypracovat do roku 2019 vnitrostátní programy omezení znečištění ovzduší.

Třetí pilíř zahrnuje emisní normy pro hlavní zdroje znečištění, od emisí z motorových vozidel a plavidel po emise z energetiky a dalších průmyslových sektorů. Tyto normy jsou stanoveny na úrovni EU v předpisech zaměřených na emise z energetického průmyslu a dalších průmyslových sektorů,¹⁶⁾ z motorových vozidel,¹⁷⁾ plavidel¹⁸⁾ a z pohonných hmot,¹⁹⁾ jakož i v právních předpisech zaměřených na energetickou účinnost výrobků.²⁰⁾

při jejímž překročení existuje při krátkodobé expozici riziko pro lidské zdraví u obyvatelstva jako celku a při níž musí členské státy neprodleně přijmout opatření“ (čl. 2 odst. 10 směrnice 2008/50/ES). S jejich překračováním je spojena povinnost přijímat tzv. krátkodobé akční plány (angl. *Short-term action plans – SAP*), které se aplikují zejména v situacích, kdy v dané lokalitě hrozí, že koncentrace znečišťujících látek překročí stanovenou varovnou prahovou hodnotu; tedy v situacích mimořádně znečištěného ovzduší s možnými negativními následky na lidské zdraví i při krátkodobé expozici. K tomu blíže srov. JANČÁROVÁ, I., VODIČKA, J.: Kam se poděly krátkodobé akční plány? *Časopis pro právní vědu a praxi*, XXVI, 2/2018, s. 337 – 355, ISSN 1210-9126.

¹⁵⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

¹⁶⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (přepřacované znění), a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. listopadu 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení.

¹⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 ze dne 18. června 2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI) a o přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidel, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a směrnice 2007/46/ES a o zrušení směrnic 80/1269/EHS, 2005/55/ES a 2005/78/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 510/2011 ze dne 11. května 2011, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nová lehká užitková vozidla v rámci integrovaného přístupu Unie ke snižování emisí CO₂ z lehkých vozidel, nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009 ze dne 23. dubna 2009, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nové osobní automobily v rámci integrovaného přístupu Společenství ke snižování emisí CO₂ z lehkých vozidel.

¹⁸⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/53/EU ze dne 20. listopadu 2013 o rekreačních plavidlech a vodních skútrech a o zrušení směrnice 94/25/ES.

¹⁹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS.

²⁰⁾ 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.

Platnou právní úpravu na úseku ochrany ovzduší a právní rámec pro jeho veřejné užívání v České republice - pokud jde o stacionární zdroje - tvoří zejména ZochrO.²¹⁾ Pokud jde o zdroje mobilní, lze zmínit zejména 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 pozdějších předpisů (dále jen „ZPPVPK“), zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZCL“), zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVP“), nebo zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDrah“).

S ohledem na vymezení působnosti ZochrO pro vymezení veřejného užívání ovzduší považujeme za ovzduší pouze tzv. *vnější ovzduší v troposféře*²²⁾ a nikoli vnitřní ovzduší v budovách. Působnost zákona o ochraně ovzduší nespočívá pouze ve stanovení právních nástrojů ke snižování znečištění (tj. kvality ovzduší neboli imisí) a znečišťování (tj. emisí vypouštěných ze zdrojů znečišťování ovzduší) dané složky životního prostředí, ale též ve stanovení nástrojů k regulaci maximální přípustné úrovně znečištění a znečišťování ovzduší, stanovení závazných postupů pro zjišťování kvality ovzduší (imisí, znečištění) a množství znečišťujících látek vypouštěných ze zdrojů do ovzduší (emisí, znečišťování), jakož i ve stanovení práv a povinností fyzickým a právnickým osobám, jejichž cílem je omezit znečišťování ovzduší, a zakotvení působnosti orgánů veřejné správy na úseku ochrany ovzduší.

Ochranou ovzduší se rozumí předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnašenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší.²³⁾ Kvalita ovzduší je také nezbytným předpokladem pro naplnění ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí.²⁴⁾

²¹⁾ Blíže srov. MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN: 978-80-7400-477-3, nebo BEJČKOVÁ, P.: *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7552-911-4.

²²⁾ § 2 písm. a) ZochrO.

²³⁾ § 1 odst. 1 ZochrO.

²⁴⁾ Podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na příznivé životní prostředí. Ani za čtvrtstoletí svého zakotvení v Listině se však toto základní právo nestalo ve vztahu ke kvalitě životního prostředí (včetně ovzduší) funkčním základním právem, které by bylo v praxi využíváno ke zvýšení ochrany životního prostředí. Judikatura ohledně výkladu tohoto práva je nečetná, neboť u soudů jde o pouze zřídka využívanou součást českého katalogu základních práv. Ústavní soud ČR se během doby platnosti Listiny základních práv a svobod dobral v podstatě pouze vymezení, kdo se může tohoto práva z procesního hlediska dovolávat, a sice, že to jsou vedle fyzických osob (původně považovaných za výhradně k tomu oprávněné) též ekologické spolky a obce (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 nebo sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015).

Přestože došlo na různých úrovních práva k přijetí výše nastíněné právní úpravy ochrany ovzduší, jeho znečištění stále představuje nebezpečí pro lidské zdraví i životní prostředí. Z nejnovějších údajů zveřejněných Evropskou agenturou pro životní prostředí (EEA)²⁵⁾ vyplývá, že i přes pomalé zlepšování kvality ovzduší jsou i nadále překračovány imisní limity vyplývající z práva EU, jakož i doporučení Světové zdravotnické organizace (WHO). Jeden z hlavních zdrojů znečištění ovzduší v Evropě představuje silniční doprava, zejména pokud jde o nebezpečné znečišťující látky, jako je oxid dusičitý a suspendované částice (angl. *particulate matters* - PM). Na znečištění ovzduší se podílejí také emise ze zemědělství, energetiky, průmyslu a domácností (lokální topeniště). Lidské zdraví poškozují nejvíce suspendované částice (PM), oxid dusičitý (NO₂) a přízemní ozon (O₃).

Vysoké koncentrace látek znečišťujících ovzduší mají i nadále negativní dopad na zdraví lidí žijících zejména v městském prostředí. Znečištění ovzduší je příčinou chronických i vážných onemocnění, jako jsou astma, kardiovaskulární problémy a rakovina plic. Nejnovější údaje Světové zdravotnické organizace²⁶⁾ ukazují, že úroveň znečištění ovzduší zůstává nebezpečně vysoká v mnoha částech světa, takže devět lidí z deseti dýchá vzduch s vysokým obsahem znečišťujících látek. V členských státech EU, včetně České republiky, je znečištění ovzduší i nadále nejčastější příčinou předčasných úmrtí souvisejících se životním prostředím, podle odhadů způsobí více než 400 000 předčasných úmrtí ročně.²⁷⁾ Znečištění ovzduší má také značné ekonomické dopady: má negativní vliv na délku života, zvyšuje náklady na zdravotní péči a snižuje produktivitu ve všech hospodářských odvětvích kvůli zvýšení pracovní neschopnosti. Znečištění ovzduší také negativně ovlivňuje ekosystémy, poškozují půdu, lesy, jezera a řeky a snižuje zemědělské výnosy.

Opatření uplatňovaná v minulosti i dnes a technologický pokrok vedou k pomalému, avšak dlouhodobému pokroku při snižování těchto negativních dopadů. Aktualizované odhady uvedené ve zprávě EEA naznačují, že koncentrace jemných suspendovaných částic (PM_{2,5}) byly v roce 2015

K této problematice blíže srov. např. MÜLLEROVÁ, H.: Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, č. 6, 2019, s. 533-617, ISSN 0231-6625, MÜLLEROVÁ, H. a kol.: *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, ISBN 978-80-87439-29-6, nebo MÜLLEROVÁ, H.: *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, ISBN 978-80-87439-35-7.

²⁵⁾ *Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2018*. Evropská agentura pro životní prostředí, 2018. [cit. 1. 7. 2019]. Dostupné na <<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>>.

²⁶⁾ 9 z 10 lidí na celém světě dýchá znečištěný vzduch, ale více států přijímá opatření. WHO, News Release, 2. 5. 2018, [cit. 1. 7. 2019]. Dostupné na: <<http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>>.

²⁷⁾ *Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2018*. Evropská agentura pro životní prostředí, 2018. [cit. 1. 7. 2019]. Dostupné na: <<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>>.

odpovědné za přibližně 422 000 předčasných úmrtí v 41 evropských zemích, přičemž k 391 000 z nich došlo v 28 členských státech EU. Ze zprávy EEA rovněž vyplývá, že od roku 1990 došlo ke snížení počtu předčasných úmrtí způsobených PM_{2,5} přibližně o půl milionu. Vděčíme za to uplatňování unijní politiky a práva v oblasti kvality ovzduší a zavedení opatření na národní i regionální úrovni, která vedla například k čistším automobilům, čistšímu průmyslu a čistší výrobě energie.

Ochrana ovzduší je označována za jeden z nejzásadnějších problémů životního prostředí rovněž v České republice. Podle Zprávy o životním prostředí ČR za rok 2017²⁸⁾ kvalita ovzduší na našem území stagnovala. Vlivem výrazné finanční podpory a dalších podpurných nástrojů klesly v roce 2017 emise znečišťujících látek do ovzduší, přesto i v roce 2017 zůstala kvalita ovzduší neuspokojivá. V sídlech ji ovlivňuje zejména silniční doprava a také lokální vytápění domácností, a to především v oblastech, kde se ještě nemohl naplno projevit efekt podpory tzv. kotlíkových dotací. Zhoršená kvalita ovzduší se vyskytovala i v průmyslových regionech.²⁹⁾ Meziročně došlo v roce 2017 k poklesu vybraných emisí znečišťujících látek, nejvíce poklesly emise tuhých znečišťujících látek (TZL) o 3,8 %, emise oxidu dusíku (NO_x) o 2,9 % a emise oxidu siřičitého (SO₂) o 2,5 %. V roce 2017 došlo opakovaně na 50 zatížených lokalitách České republiky k překročení imisního limitu pro 24hodinovou koncentraci suspendovaných částic PM₁₀, roční limit pro PM₁₀ byl překročen na 2 stanicích, roční imisní limit pro PM_{2,5} byl překročen na 10 stanicích, současně byl v roce 2017 překročen imisní limit pro roční průměrnou koncentraci benzo(a)pyrenu na 25 stanicích.³⁰⁾

Výchozí poznámky k veřejnému užívání

V české právní vědě je veřejné užívání tradičně řazeno k obecnému správnímu právu.³¹⁾ Stejně jako v předválečném období i dnes česká právní věda rozlišuje dva druhy veřejného užívání, užívání obecné a zvláštní.³²⁾ Obecné užívání je možné na základě příslušné právní normy, zvláštní užívání lze definovat jako každé jiné užívání než užívání obecné, ke kterému je však vždy potřeba příslušného správního aktu.³³⁾ V určitých situacích však obecné užívání vzniká z přirozené povahy věci, tzv. obecné užívání bylo umožněno ještě

²⁸⁾ ČERMÁKOVÁ, E., KOCHOVÁ, T., MERTL, J., MYŠKOVÁ, T., POKORNÝ, J., ROLLEROVÁ, M., VLČKOVÁ, V.: *Zpráva o životním prostředí České republiky 2017*. Praha: CENIA, česká informační agentura životního prostředí, 2018. [cit 1. 7. 2019]. Dostupné na <https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace>.

²⁹⁾ Zpráva o životním prostředí České republiky 2017, s. 6.

³⁰⁾ Zpráva o životním prostředí České republiky 2017, s. 7.

³¹⁾ Blíže viz poznámka pod čarou č. 2.

³²⁾ Srov. JANOVSÝ, J.: In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991, ISBN 80-902752-6-5 nebo HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 301.

³³⁾ JANOVSÝ, J.: *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 88.

předtím, než vůbec bylo právně definováno či povoleno. V takových případech bylo právo pouze odrazem přirozeného běhu věcí.³⁴⁾

Předmět veřejného užívání je v současné české právní vědě označován jako *materiální statek*.³⁵⁾ Česká předválečná a německá právní věda označují předmět veřejného užívání jako veřejnou věc.³⁶⁾ Rozdělení na věci soukromé a veřejné znalo již právo římské.³⁷⁾ Pojem veřejná věc v pojmání předválečné české právní vědy lze ztotožnit s pojmem veřejný statek, který je v současné právní úpravě definován v § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“).³⁸⁾ Aby mohlo být něco označeno za veřejný statek, musí se primárně jednat o věc v právním slova smyslu, respektive ve smyslu OZ. V případě, že věc slouží obecnému užívání, jedná se o veřejný statek ve smyslu OZ, na který dopadají některá speciální ustanovení OZ.³⁹⁾

Římské právo a současná německá věda správního práva chápou veřejné věci poněkud širěji než právo občanské. Za veřejnou věc může být totiž označen statek, který není věcí v právním slova smyslu, jako typicky právě ovzduší,⁴⁰⁾ nebo rádiové spektrum. Snad i z tohoto důvodu je nejčastěji v české právní vědě používán, jak bylo uvedeno výše, pojem materiální statek.

Ovzduší je tedy nejen v české, ale i v německé právní vědě, považováno za předmět veřejného užívání.⁴¹⁾ Je pojímáno jako předmět, respektive veřejná věc, která je k dispozici uživatelům ze své podstaty, z přirozené povahy. Nebylo třeba žádného právního nebo snad správního aktu, aby mohlo být ovzduší pro různé činnosti, zejména pro dýchání, později pro vypouštění znečišťujících látek, využíváno.

Otázka užívání ovzduší se v posledních letech velice často objevuje v souvislosti s možností vypouštět škodlivé látky do ovzduší, kdy ovzduší obsahující tyto látky poté představuje prostředí a předmět veřejného užívání

³⁴⁾ JANOVSKÝ, J.: In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 998, ISBN 80-902752-6-5.

³⁵⁾ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219, ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁶⁾ HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937, s. 296 a násl., JANOVSKÝ, J.: *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927 a JANOVSKÝ, J.: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991, ISBN 80-902752-6-5. PAPIER, H.- J.: *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, 176 s., ISBN 3-11-015341-6.

³⁷⁾ KINCL, J. IN KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.: *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 85, ISBN 80-7179-031-1.

³⁸⁾ „Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.“

³⁹⁾ Viz § 1016 odst. 1, § 1047, § 1049 OZ.

⁴⁰⁾ Srov. ERBGUTH, W.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477, ISBN 978-3848715893, nebo PAPIER, H.-J.: *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 2, ISBN 3-11-015341-6.

⁴¹⁾ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 222 a násl., ISBN 978-80-7400-624-1, ERBGUTH, W.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477, ISBN 978-3848715893, DETTERBECK, S.: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozesrecht*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 373, ISBN 978-3-406-67564-5.

sloužící k dýchání. Zejména v oblastech se špatnou kvalitou ovzduší (např. Ostravsko) se proto objevují snahy tuto situaci řešit i prostřednictvím žalob, ve kterých se uživatelé ovzduší domáhají náhrady újmy způsobené špatnou kvalitou ovzduší.⁴²⁾

Nicméně s rostoucí intenzitou využívání ovzduší musí být činnosti spojené s užíváním ovzduší (zejména pokud jde o vypouštění znečišťujících látek do ovzduší) regulovány právem, a to právě s ohledem na zachování jeho vlastností a kvality jako základní podmínky pro život širokého spektra organismů na Zemi včetně člověka. Tato regulace se pak jeví jako nejvíce efektivní právě prostřednictvím v české právní vědě dosud převládajícího dualismu druhů veřejného užívání, tedy užívání obecného a zvláštního.⁴³⁾ V tomto článku proto vycházíme z klasického dělení veřejného užívání na obecné a zvláštní.⁴⁴⁾

V německé odborné literatuře, ve které je překračován rámec tradičního členění veřejného užívání na obecné a zvláštní, kdy se rozlišuje více druhů veřejného užívání, resp. veřejných věcí, se užívání ovzduší řadí také do tzv. obecného užívání.⁴⁵⁾ Česká právní věda dospěla k závěru, že i v případě užívání ovzduší lze vzhledem k úpravě ZochrO rozdělit na užívání obecné a zvláštní.⁴⁶⁾

Vydeme-li z tradičního dělení veřejného užívání, v rámci obecného užívání nejde o to některé činnosti spojené s užíváním ovzduší zakázat, ale primárně stanovit pravidla (rámec) obecného užívání ovzduší tak, aby byly naplněny základní principy práva životního prostředí, mezi něž patří zejména princip trvale udržitelného rozvoje a princip únosného zatížení. V případě zvláštního užívání pak opět nejde *a priori* o zákaz určitých činností, ale pouze o jejich regulaci, omezení, případně stanovení podmínek, za kterých může být ovzduší intenzivněji využíváno vypouštěním znečišťujících látek.

Obsah veřejného užívání ovzduší

Vydeme-li z teze, že ovzduší je předmětem veřejného užívání již ze své podstaty, je potřeba v kontextu ZochrO zodpovědět otázku, co je obsahem takového užívání.

Již J. Janovský v meziválečném období došel k závěru, že kromě výslovně legislativně zakotveného obsahu veřejného užívání u veřejných vod, je určení

⁴²⁾ Srov. *Hájíme právo dýchat čistý vzduch*. Frank Bold, 2019. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné na: <<https://frankbold.org/resime/tema/hajime-pravo-dychat-cisty-vzduch>>.

⁴³⁾ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219 a násl, ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴⁴⁾ Ke konstrukci jiných druhů veřejného užívání podrobněji viz MÁCHA, A.: Věnovací akty. In *Správní právo, roč. L, 2017, č. 3*, s. 132 -153, ISSN 0139-6005.

⁴⁵⁾ ERBGUTH, W.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 484, ISBN 978-3848715893, nebo DETTERBÉCK, S.: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. vydání. Mníchov: C. H. Beck, 2015, s. 378, ISBN 978-3-406-67564-5.

⁴⁶⁾ STAŠA, J.: In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223, ISBN 978-80-7400-624-1.

obsahu veřejného užívání v konkrétních případech velmi obtížné.⁴⁷⁾ J. Staša pak dospívá k závěru, že vzhledem k tomu, že obsah veřejného užívání nemusí být právní normou vůbec specifikován, je nutné v takovém případě dovodit, že se musí jednat o užívání obvyklé vzhledem k účelovému určení daného povahou toho kterého materiální statku. Zároveň musí být toto užívání přiměřené faktickému stavu užívaného materiálního statku. V neposlední řadě musí jít také o užívání, které nevyklučuje užívání ostatními i potencionálními uživateli.⁴⁸⁾ V případě veřejného užívání ovzduší se jedná o kombinaci výše uvedených vymezení obsahu veřejného užívání. Obsah jednak vyplývá z přirozené povahy ovzduší a jednak ze ZochrO.

Obsahem veřejného užívání ovzduší je nepochybně dýchání, které jako „odraz přirozeného běhu věcí“ neprobíhá na základě žádné právní normy. Z hlediska ZochrO je obsahem veřejného užívání ovzduší vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, neboli jeho znečišťování (emise), které je definováno jako vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.⁴⁹⁾

Pokud zasadíme úpravu ZochrO do rámce veřejného užívání, nepředstavuje tento zákon primární oprávnění nebo povolení k užívání ovzduší k vypouštění znečišťujících látek, nestanoví ve své podstatě ani způsob, jakým by měl být předmět veřejného užívání – ovzduší, užíván, ale nastavuje pravidla a rámec veřejného užívání ovzduší. Jinými slovy ZochrO v žádném ustanovení ani nedefinuje, co se rozumí obecným či zvláštním užíváním ovzduší. Primární cíl ZochrO se proto z hlediska veřejného užívání dá označit jako „ochranářský“ mající za cíl zachovat určitou kvalitu předmětu veřejného užívání.

Tímto lze odlišit obsah a účel ZochrO např. od zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPK“), nebo zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „VodZ“), které sice také obsahují ustanovení, která mají za cíl chránit předmět veřejného užívání (v daném případě pozemní komunikace nebo povrchové a podzemní vody⁵⁰⁾), nicméně primárně určují samotný obsah veřejného užívání, případně podmínky za kterých lze materiální statek (veřejnou věc) veřejně užívat.⁵¹⁾

Za účelem ochrany ovzduší, rozlišuje ZochrO tzv. přípustnou úroveň znečištění (imise) a přípustnou úroveň znečišťování (emise). K porozumění odlišností mezi těmito dvěma kategoriemi úrovní (limitů) je třeba nejdříve

⁴⁷⁾ JANOVSKEÝ, J.: In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991-2, ISBN 80-902752-6-5. Janovský měl na mysli zejména veřejné cesty a mořské břehy.

⁴⁸⁾ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220, ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴⁹⁾ § 2 písm. c) ZochrO.

⁵⁰⁾ Viz § 19 odst. 2 nebo § 30 až 39 ZPK, § 30 až 42 VodZ.

⁵¹⁾ Viz § 19 odst. 1 ZPK: „V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak...“. Dále viz § 25 ZPK, a § 6 až 8 VodZ.

odlišit pojmy znečištění (imise) a znečišťování (emise). Zatímco *emisí* se rozumí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší, *imisi* je třeba rozumět hmotnostní koncentraci znečišťující látky přítomné v ovzduší. Emisní a imisní limity mají odlišné adresáty, odlišný způsob jejich zjišťování a další povinnosti s tím spojené. ZochrO v tomto smyslu rozlišuje mezi nástroji a omezeními týkajícími se znečišťování (emise) a znečištění (imise) ovzduší. V souvislosti s tím jsou stanoveny odlišné úrovně (limity) znečištění a znečišťování, které jsou ze strany státu považovány za přípustné (legální).

Množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek, které je možné v souladu s právem vnášet do ovzduší ze stacionárního či mobilního zdroje, je určováno v podobě *emisního limitu* nebo *emisního stropu*. V terminologii české právní úpravy se jedná o tzv. *přípustnou úroveň znečišťování*, která je určena vedle emisních limitů a emisních stropů, též technickými podmínkami provozu a přípustnou tmavostí kouře.⁵²⁾ Emisní limity a emisní stropy proto dotváří obsah veřejného užívání ovzduší ve smyslu ZochrO, neboť stanoví maximální míru možného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek.

Emisní limity a emisní stropy tvoří tzv. emisní normy (angl. *emission standards*) v podobě mezních hodnot emisí (angl. *emission limit values – ELV*), které omezují přímé či nepřímé vypouštění znečišťujících látek z pevných znečišťujících zařízení nebo rozptýlených zdrojů do ovzduší (popř. též do vody nebo půdy). V zahraniční odborné literatuře⁵³⁾ se od tohoto typu norem odlišují produktové normy⁵⁴⁾ (angl. *product standards – PS*) a normy kvality životního prostředí⁵⁵⁾ (angl. *environmental quality standards – EQS*). Tyto dvě kategorie standardů však nejsou bezprostředně určující pro vymezení veřejného užívání ovzduší, které spočívá ve vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, tedy v jeho znečišťování (emisích).

V české právní úpravě jsou příkladem norem kvality životního prostředí tzv. *imisní limity*, které vymezují nejvyšší přípustnou úroveň znečištění ovzduší.⁵⁶⁾ Jejich účelem je zajištění ochrany života a zdraví obyvatel

⁵²⁾ § 4 odst. 1 ZochrO.

⁵³⁾ Srov. např. SADELEER, N. de: Harmonizing Car Emissions, Air Quality, and Fuel Quality Standards in the Wake of the VW Scandal: How to Square the Circle? *European Journal of Risk Regulation*, roč. 7, č. 1, 2016, s. 1 -14, ISSN 1867-299X.

⁵⁴⁾ Mezi produktové standardy patří například limity určující jakost benzínu a motorové nafty vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS [viz též vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidenci (vyhláška o jakosti a evidenci pohonných hmot)] nebo limity pro obsah síry v kapalných palivech vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/802 ze dne 11. května 2016 o snižování obsahu síry v některých kapalných palivech (viz též vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší).

⁵⁵⁾ Za normy kvality životního prostředí se považuje souhrn požadavků, které musí dané životní prostředí nebo jeho určitá část (např. ovzduší) v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právem EU (směrnicemi 2008/50/ES a 2004/107/ES), resp. vnitrostátním právem.

⁵⁶⁾ § 3 odst. 1 ZochrO.

a příznivého stavu vegetace a ekosystémů před důsledky znečištěného ovzduší. Imisní limity uvedené v příloze č. 1 k ZochrO vychází z transpozice mezních hodnot kvality ovzduší zakotvených pro všechny členské státy EU v právních předpisech EU⁵⁷⁾ a jako takové představují pouze určitý na úrovni EU dohodnutý kompromis. Tento kompromis zohledňuje nejen vědecky prokázané účinky znečišťujících látek v ovzduší na zdraví obyvatel a na složky životního prostředí, ale současně i aktuální stav společenského a hospodářského rozvoje.⁵⁸⁾ Rada členských států EU, včetně České republiky, má s dodržováním některých imisních limitů vymezených podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (2008/50/ES) problémy, a to přesto, že jejich stávající úrovně byly přijaty téměř před dvaceti lety a některé jsou mnohem slabší než pokyny WHO a nedosahují úrovně navržené nejnovějšími vědeckými důkazy o dopadech na lidské zdraví.⁵⁹⁾ Evropská komise proti těmto státům vede řízení o porušení práva EU. V případě dalších států již Soudní dvůr EU o žalobách Evropské komise na porušování imisních limitů rozhodl.⁶⁰⁾

Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle zákona o ochraně ovzduší.⁶¹⁾ Povinnost dodržovat tyto limity tedy neplatí přímo pro jednotlivé provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší. Odpovědnost za plnění imisních limitů nese pouze stát. Vzhledem k tomu nejsou imisní limity bezprostředně určující pro vymezení veřejného užívání ovzduší ve vztahu k uživatelům ovzduší, ale zavazují stát a jeho orgány k zajištění určité kvality ovzduší jako předmětu veřejného užívání.

Obecné užívání ovzduší

Obecné užívání představuje základní a nejstarší druh veřejného užívání.⁶²⁾ Ve vztahu k užívání ovzduší lze v praxi rozlišovat jeho dvě základní formy - dýchání a vypouštění znečišťujících látek do ovzduší. Ve vztahu ke druhé ze zmiňovaných forem lze za obsah obecného užívání ovzduší ve smyslu ZochrO však považovat pouze vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k ZochrO (např. lokálních topenišť -

⁵⁷⁾ Viz poznámka pod čarou č. 11.

⁵⁸⁾ MORÁVEK, J.: Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. 2012, č. 32, s. 40, ISSN 1213-5542.

⁵⁹⁾ Znečištění ovzduší: naše zdraví stále není dostatečně chráněno. Zvláštní zpráva Evropského účetního dvoru č. 23. Lucemburk: Evropský účetní dvůr, 2018. ISBN 978-92-847-0606-8.

⁶⁰⁾ Jedná se o rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. 4. 2017, sp. zn. C-488/15 (*Evropská komise proti Bulharské republice*), rozsudek ze dne 15. 11. 2012, C-34/11 (*Evropská komise proti Portugalské republice*), rozsudek ze dne 19. 12. 2012, C-68/11 (*Evropská komise proti Italské republice*), rozsudek ze dne 10. 5. 2011, C-479/10 (*Evropská komise proti Švédskému království*) nebo rozsudek ze dne 24. 3. 2011, C-365/10 (*Evropská komise proti Republice Slovinsko*). K tomu blíže srov. STEJSKAL, V.: Rozhodování Soudního dvora EU ve věci překračování mezních hodnot koncentrací PM10 ve vnějším ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. 2012, č. 32, s. 127-138, ISSN 1213-5542.

⁶¹⁾ § 3 odst. 1 věta druhá ZochrO.

⁶²⁾ Obdobně i v německé literatuře je obecné užívání považováno za klíčový pojem práva veřejných věcí. Srov. MAGER, U., SOKOL, L.: Gemeingebrauch im Recht der öffentlichen Sachen. *Juristische Ausbildung*, 2012, roč. 34, č. 12, s. 913, ISSN 0170-1452.

spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu menším než 300 kW, zemědělských provozů nebo kamenolomů), jakož i ze zdrojů mobilních (zejména silničních motorových vozidel, plavidel vnitrozemské a námořní plavby a letadel). Jedná se o zdroje znečišťování, k jejichž provozu není vyžadováno žádné specifické povolení.

Právní možnost obecného užívání ovzduší vyplývá, jak bylo zmíněno výše, z přirozené povahy této veřejné věci. Se vznikem právní možnosti tak není spojen žádný úkon vykonavatele veřejné správy.⁶³⁾ Tuto formu obecného užívání ovzduší z hlediska ZochrO můžeme definovat jako vypouštění znečišťujících látek do ovzduší při dodržení přípustné míry znečišťování.

Obecné užívání ovzduší (ovšem pouze pokud jde o vypouštění znečišťujících látek, nikoli v případě dýchání) může být dočasně nebo trvale omezeno.⁶⁴⁾ Obecné užívání ovzduší je bezplatné, není vázáno na žádnou poplatkovou povinnost. Z hlediska ZochrO jsou subjektem obecného užívání ovzduší především fyzické a právnické osoby provozující stacionární zdroje znečišťování ovzduší, které nejsou uvedeny v příloze č. 2 k ZochrO,⁶⁵⁾ a u nichž se nevydává povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO. Dále lze za subjekty obecného užívání ovzduší označit i fyzické a právnické osoby provozující mobilní zdroje znečištění. Zahrneme-li pod vypouštění škodlivých látek do ovzduší nad rámec ZochrO i případy kouření⁶⁶⁾, lze za subjekty obecného užívání ovzduší považovat i fyzické osoby užívající tabákové výrobky (kuřáky).

a) Dýchání

Základní formou obecného užívání ovzduší je bezpochyby jeho dýchání (*respirace*), tedy proces výměny plynů, zejména kyslíku a oxidu uhličitého, mezi organismem a jeho externím prostředím (ovzduším). V tomto smyslu představuje dýchání základní předpoklad existence organismů, včetně člověka. Dýchání neprobíhá na základě žádné právní normy a je vskutku „odrazem přirozeného běhu věcí“. Tato forma obecného užívání nebyla nikdy právně definována a povolována a *de lege ferenda* by tomu mělo zůstat i nadále. Rovněž platí, že z povahy věci nelze dýchání nijak omezit⁶⁷⁾ nebo zpoplatnit.

⁶³⁾ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220, ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶⁴⁾ Srov. dočasné omezení obecného užívání vod dle § 6 odst. 4 VodZ nebo omezení obecného užívání pozemních komunikací uzavírkami či objízďkami dle § 24 ZPK.

⁶⁵⁾ Např. spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu menším než 300 kW, zemědělské provozny nebo kamenolomy.

⁶⁶⁾ Ve smyslu zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

⁶⁷⁾ V této souvislosti je nutné zdůraznit ústavně zakotvené právo každého na život (čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), právo nebýt zbaven života (čl. 6 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), jakož i zákaz trestu smrti (čl. 6 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). K tomu blíže srov. např. KOKEŠ, M.: *Právo na život*. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 150 – 185, ISBN 978-80-7357-750-6. V souvislosti s omezením dýchání by bylo možné uvažovat o spáchání trestných činů proti životu a zdraví podle § 140 až § 167 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

b) Vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k ZochrO

Obecné užívání ovzduší související s vypouštěním znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů (neuvedených v příloze č. 2 k ZochrO) je přípustné do výše obecných emisních limitů, které stanoví vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, v příloze č. 9, a tím je tak v případě stacionárních zdrojů určen obsah veřejného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek.

Tyto *obecné emisní limity* (na rozdíl od specifických emisních limitů vymezených toutéž vyhláškou) postrádají jakoukoliv vazbu na jednotlivé typy technologií. Jsou nastaveny takovým způsobem, aby byly obecně dosažitelné. Jejich smyslem je především to, aby stacionární zdroje, které nemají jinou formu regulace, měly stanoveny alespoň tyto základní regulativy provozu. Smysl obecných emisních limitů postupně upadá s čím dál větším zaměřením ochrany ovzduší na problematické skupiny stacionárních zdrojů, a proto vyhláška č. 415/2012 Sb. výrazně snížila rozsah stanovených obecných emisních limitů. Předchozí právní úprava⁶⁸⁾ stanovovala obecné emisní limity pro 24 znečišťujících látek nebo jejich skupin, a to včetně velmi specifických organických a anorganických látek. Vyhláška č. 415/2012 Sb. snížila tento počet na deset a omezila je pouze na obecné emisní limity, které mohou být využity k určení, zda stacionární zdroj spadá do přílohy č. 2 k ZochrO (viz body 11. 1. až 11. 9. této přílohy). Oproti bodům 11. 1. až 11. 9. přílohy č. 2 k ZochrO zůstal stanoven „navíc“ pouze obecný emisní limit pro oxid uhelnatý, protože se jedná o velmi častou znečišťující látku, která je do ovzduší často vnášena především při nedokonalých spalovacích procesech.⁶⁹⁾

Obecné emisní limity, které stanoví vyhláška č. 415/2012 Sb. pro znečišťující látky a jejich skupiny, jsou uplatněny pro stacionární zdroje plošně, bez toho, aby musely být pro konkrétní stacionární zdroje vymezeny v nějakém správním aktu. Pokud je pro stacionární zdroj stanoven jeden nebo více specifických emisních limitů nebo jeden nebo více emisních stropů, nevztahují se na něj obecné emisní limity⁷⁰⁾, a to bez ohledu na to, o jakou znečišťující látku jde.

Emisním limitem se rozumí nejvýše přípustné množství znečišťujících látek nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního

Do úvahy by přicházely zejména trestné činy vraždy, zabití, usmrcení z nedbalosti, těžkého ublížení na zdraví, ublížení na zdraví, těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti nebo mučení a jiného nelidského a krutého zacházení. K tomu blíže srov. např. DRAŠTÍK, A., FREMR, R., DURDÍK, T., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. a kol.: *Trestní zákoník (č. 40/2009 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2015, ISBN 978-80-7478-790-4.

⁶⁸⁾ Jednalo se např. o vyhlášku č. 337/2010 Sb., o emisních limitech a dalších podmínkách provozu ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících a užívajících těkavé organické látky a o způsobu nakládání s výrobky obsahujícími těkavé organické látky.

⁶⁹⁾ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 45, ISBN: 978-80-7400-477-3.

⁷⁰⁾ § 4 odst. 3 věta první ZochrO.

zdroje.⁷¹⁾ Emisní limity musí být dodrženy na každém komínovém průduchu nebo výduchu do ovzduší. Zákon o ochraně ovzduší rozlišuje emisní limity obecné a specifické.⁷²⁾ Obecné emisní limity jsou stanoveny pro znečišťující látky a jejich skupiny ve vyhlášce č. 415/2012 Sb. (příloha č. 9). Specifické emisní limity jsou stanoveny přímo vyhláškou č. 415/2012 Sb. (v přílohách č. 5 a 6) nebo je může stanovit krajský úřad v povolení provozu zdroje podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO.

Vedle emisních limitů, které jsou vždy vymáhány u každého jednotlivého stacionárního zdroje, předpokládá ZochrO rovněž stanovování *emisních stropů*. Emisní strop představuje nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok.⁷³⁾ Emisní stropy se stanovují jednotlivým stacionárním zdrojům, jejich skupinám nebo skupinám mobilních zdrojů. ZochrO je umožňuje stanovit také ve vztahu k provozovněm nebo vymezenému území.⁷⁴⁾ Emisní stropy doplňují emisní limity s výjimkou stacionárních zdrojů emitujících těkavé organické látky (uvedené pod kódy 9.1. až 9.24 v příloze č. 2 k ZochrO), u kterých může být emisní limit nahrazen,⁷⁵⁾ a to z důvodu technicky obtížně proveditelnosti kontroly plnění emisních limitů. Jedná se o nástroj dalšího omezení emisí ze stacionárního zdroje, jehož pomocí se tzv. zastropuje množství určité znečišťující látky vypouštěné ze zdroje v celém roce.⁷⁶⁾

Rozdíl mezi emisním limitem a emisním stropem je ve vyjádření těchto mezních hodnot, kdy emisní limit je převážně vyjádřen jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky, tedy hmotnost znečišťující látky obsažená v definovaném objemu odpadního plynu. Nejčastěji se emisní limity vyjadřují v jednotkách mg/m³. Méně častými případy jsou emisní limity stanovené v podobě mezního množství (hmotnosti) na jednotku produkce. Emisní limity v podobě hmotnostní koncentrace znečišťující látky v odpadním plynu slouží především jako nástroj regulace aktuálního znečišťování ovzduší, protože emise ze stacionárního zdroje nesmějí v žádném okamžiku překročit emisní limit. Tuto funkci neplní emisní strop, který ale naopak jednoznačně slouží k regulaci množství znečišťujících látek vnesených do ovzduší za stanovené časové období (kalendářní rok). Oba uvedené nástroje lze kombinovat.⁷⁷⁾

Uvádíme-li výše, že ZochrO je spíše „ochranářský“ tedy, že jeho úprava cílí na zachování kvality předmětu veřejného užívání (ovzduší), musíme konstatovat, že stanoví-li ZochrO povinnosti subjektům veřejného užívání ovzduší, činí tak nikoli s cílem regulovat primárně samotné užívání, ale s cílem stanovit limity tohoto užívání za účelem ochrany a zachování kvality ovzduší.

⁷¹⁾ § 2 písm. i) ZochrO.

⁷²⁾ § 4 odst. 2 ZochrO.

⁷³⁾ § 2 písm. j) ZochrO.

⁷⁴⁾ § 4 odst. 4 ZochrO.

⁷⁵⁾ § 4 odst. 5 ZochrO.

⁷⁶⁾ BEJČKOVÁ, P.: *Zákon o ochraně ovzduší*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 14, ISBN 978-80-7552-911-4.

⁷⁷⁾ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 14-15, ISBN: 978-80-7400-477-3.

Základní povinnosti osob a provozovatelů stacionárních zdrojů stanoví § 16 a 17 ZochrO. Jedná se například o povinnost dodržovat již výše zmíněné emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře podle § 4 ZochrO, spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcím právním předpisem a jsou určena výrobcem stacionárního zdroje nebo paliva uvedená v povolení provozu, nebo předkládat příslušnému orgánu ochrany ovzduší na vyžádání informace o provozu stacionárního zdroje a jeho emisích.⁷⁸⁾

Obecné užívání ovzduší, jehož obsahem je vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 ZochrO, může být omezeno v souvislosti s prováděním kontrol spalovacích stacionárních zdrojů nebo používaných paliv (§ 17 odst. 2 ZochrO)⁷⁹⁾ nebo v souvislosti se spalováním suchých rostlinných materiálů v otevřeném ohništi (§ 16 odst. 4 a 5 ZochO).⁸⁰⁾

c) Vypouštění znečišťujících látek z mobilních zdrojů

Jak bylo uvedeno výše, subjektem obecného užívání ovzduší jsou též provozovatelé mobilních zdrojů, které využívají spalovací motory a vypouští znečišťující látky do ovzduší. Mezi ně lze řadit zejména osobní a nákladní motorová vozidla, plavidla vnitrozemské⁸¹⁾ a námořní plavby, jakož i letadla.⁸²⁾ Provozování těchto mobilních zdrojů není vázáno na vydání

⁷⁸⁾ Viz § 17 odst. 1 písm. b), c), d) ZochrO.

⁷⁹⁾ Novelou ZochrO (zákonem č. 369/2016 Sb.) byla provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci, stanovena povinnost umožnit kontrolujícím orgánům přístup k těmto zdrojům, jejich příslušenství a k používaným palivům. Ústavní soud ČR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017 dospěl k závěru, že napadená právní úprava kontrol lokálních topenišť, která představuje omezení základního práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení tohoto práva a sleduje legitimní cíle ochrany zdraví osob a ochrany práv a svobod jiných, přičemž je vůči těmto legitimním cílům přiměřená. Blíže srov. VÍCHA, O.: Vybrané ústavně právní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad. *České právo životního prostředí*, č. 2, 2017 (44), s. 122 -133, ISSN 1213-5542.

⁸⁰⁾ Povinnosti osob mohou být ve vazbě na čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR stanoveny či konkretizovány i obecně závaznou vyhláškou obce. Podle § 16 odst. 5 ZochrO může obec vyhláškou stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění nebo jeho spalování zakázat, avšak pouze pokud zajistí jiný způsob pro jeho odstranění podle jiného právního předpisu. Při stanovení podmínek nebo zákazu musí obec přihlídnout zejména ke klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.

⁸¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1629 ze dne 14. září 2016, kterou se stanoví technické požadavky pro plavidla vnitrozemské plavby, mění směrnice 2009/100/ES a zrušuje směrnice 2006/87/ES, nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/53/EU ze dne 20. listopadu 2013 o rekreačních plavidlech a vodních skútrech a o zrušení směrnice 94/25/ES.

⁸²⁾ Letadla a jejich motory, vrtule, letadlové části a nezastavěné vybavení musí splňovat požadavky na ochranu životního prostředí (včetně emisních limitů) obsažené v ustanoveních změny 12 svazku I a změny 9 svazku II a v prvním vydání svazku III přílohy 16 Chicagské úmluvy, platné ke dni 1. ledna 2018 [viz čl. 9 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 ze dne 4. července 2018 o společných

zvláštního povolení. Právní předpisy EU⁸³⁾ ve vztahu k těmto mobilním zdrojům se spalovacími motory upravují pouze proces schvalování jejich typu a jejich uvádění na trh (registrace).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858, které se týká schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, stanoví harmonizovaná pravidla a zásady pro schvalování typu a uvádění na trh motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla, jakož i pro schvalování jednotlivých vozidel, aby bylo zajištěno řádné fungování vnitřního trhu ve prospěch podniků a spotřebitelů a aby byla poskytnuta vysoká úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví a životního prostředí. Systém schvalování typu motorových vozidel musí každému členskému státu EU umožňovat, aby potvrdil, že každý typ vozidla a každý typ systému, konstrukční části a samostatného technického celku určeného pro tento typ vozidla prošel stanovenými zkouškami a kontrolami, aby se ověřil jeho soulad s požadavky tohoto nařízení na schválení typu, a že jeho výrobce pro něj získal certifikát schválení typu. Systém EU schvalování typu motorových vozidel ukládá jejich výrobcům povinnost vyrábět motorová vozidla, systémy, konstrukční části a samostatné technické celky ve shodě se schváleným typem. Výrobce vozidla to musí osvědčit vydáním prohlášení o shodě pro každé vozidlo. Každému motorovému vozidlu opatřenému platným prohlášením o shodě by se mělo povolit jeho uvedení na trh a registrace pro užívání ve všech členských státech EU.

Právo EU rozlišuje několik správních procesů, mezi něž patří zejména schvalování typu motorového vozidla (je zahajován na základě žádosti výrobce a jeho výsledkem je vydání certifikátu schválení typu vozidla),⁸⁴⁾ ověřování shodnosti výroby (výsledkem je vydání prohlášení o shodě)⁸⁵⁾ a schvalování jednotlivých vozidel (žádost podává vlastník vozidla, výrobce či zástupce výrobce nebo dovozce a jeho výsledkem je vydání certifikátu

pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví, kterým se mění nařízení (ES) č. 2111/2005, (ES) č. 1008/2008, (EU) č. 996/2010, (EU) č. 376/2014 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/30/EU a 2014/53/EU a kterým se zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 a (ES) č. 216/2008 a nařízení Rady (EHS) č. 3922/91].

⁸³⁾ Například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 167/2013 ze dne 5. února 2013 o schvalování zemědělských a lesnických vozidel a dozoru nad trhem s těmito vozidly, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne 14. září 2016 o požadavcích na mezní hodnoty emisí plyných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích, o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 a (EU) č. 167/2013 a o změně a zrušení směrnice 97/68/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 168/2013 ze dne 15. ledna 2013 o schvalování dvoukolových nebo tříkolových vozidel a čtyřkolek a dozoru nad trhem s těmito vozidly, nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES.

⁸⁴⁾ Čl. 22 až 28 nařízení 2018/858/EU.

⁸⁵⁾ Čl. 31 nařízení 2018/858/EU.

o schválení jednotlivého vozidla).⁸⁶⁾ Členské státy EU povolí uvedení na trh, registraci nebo uvedení do provozu vozidel s platným certifikátem EU schválení jednotlivého vozidla).⁸⁷⁾ Právním základem pro regulaci automobilových emisí je přitom nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.⁸⁸⁾ V české právní úpravě na tyto unijní přímo použitelné předpisy navazuje ZPPVPK, který upravuje podmínky provozu vozidel na pozemních komunikacích, včetně jejich registrace a schvalování technické způsobilosti, nebo práv a povinností stanic technické kontroly a měření emisí. Konkrétní povinnosti související s provozováním ostatních typů mobilních zdrojů znečišťování ovzduší vyplývají z jednotlivých zákonů spadajících do působnosti Ministerstva dopravy; patří mezi ně vedle ZPPVPK též ZPK, ZCL, ZVP nebo ZDrah.

K omezení této formy obecného užívání ovzduší může dojít v důsledku vyhlášení *smogové situace*.⁸⁹⁾ V daném případě může obec vydat tzv. *regulační řád*, který obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel.⁹⁰⁾ V případě, že je pro území, kde byla vyhlášena smogová situace, stanovena nízkoe emisní zóna (postupem podle § 14 ZochrO), jsou opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel stanovena jako zvláštní podmínky v rámci stanovení nízkoe emisní zóny.⁹¹⁾ Obecné užívání ovzduší, jehož obsahem je vypouštění znečišťujících látek z mobilních zdrojů, může být též omezeno v důsledku stanovení *nízkoe emisní zóny* (§ 14 ZochrO).⁹²⁾

Vypouštění znečišťujících látek z mobilních zdrojů způsobující znečištění ovzduší není dosud zpoplatněno. Podle platné právní úpravy v ČR⁹³⁾ je zpoplatněno pouze obecné užívání vybraných pozemních komunikací. Zatímco u mýtného⁹⁴⁾ se jeho sazby stanoví nejen podle ujeté vzdálenosti

⁸⁶⁾ Čl. 44 až 46 nařízení 2018/858/EU.

⁸⁷⁾ Čl. 44 odst. 6 nařízení 2018/858/EU.

⁸⁸⁾ K tomu blíže srov. VODIČKA, J.: Zamyšlení nad unijní regulací automobilových emisí. In.: *COFOLA 2018, část X. Sekce práva Evropské unie*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy Univerzity v Brně, sv. 631. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2018, s. 89 – 112, ISBN 978-80-210-9147-4.

⁸⁹⁾ § 10 odst. 1 ZochrO.

⁹⁰⁾ § 10 odst. 4 ZochrO.

⁹¹⁾ § 10 odst. 5 ZochrO.

⁹²⁾ Rada obce může za účelem omezení znečištění ovzduší z dopravy na svém území nebo na jeho části opatřením obecné povahy vydaným v přenesené působnosti stanovit zónu s omezením provozu silničních motorových vozidel. K této problematice blíže srov. KŘEČKOVÁ, M.: Nízkoe emisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, č. 2/2012 (32), s. 71 – 77, ISSN 1213-5542.

⁹³⁾ Ustanovení § 20 – 22 ZPK, vyhláška č. 470/2012 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných mýtem, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 240/2014 Sb., o výši časových poplatků, sazeb mýtného, slevy na mýtném a o postupu při uplatnění slevy na mýtném, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 306/2015 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných časovým poplatkem, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴⁾ Povinnost uhradit mýtné se vztahuje na užití zpoplatněné pozemní komunikace silničním

po zpoplatněné pozemní komunikaci, ale i podle typu (emisní třídy) vozidla,⁹⁵⁾ časový poplatek u osobních automobilů do 3,5 tuny se odvíjí od časového období užívání zpoplatněné pozemní komunikace. Dopravní politika EU⁹⁶⁾ nicméně předpokládá zavedení uživatelských poplatků pro všechny typy silničních vozidel (a současně i pro železniční a námořní dopravu), které by odrážely (internalizovaly) nejen náklady na dopravní infrastrukturu, ale i náklady spojené s hlukem a vypouštěním znečišťujících látek do ovzduší.⁹⁷⁾

d) Kouření

Obecné užívání ovzduší může spočívat i v užívání tabákových výrobků (kouření) ve smyslu zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Tento zákon nestanoví na rozdíl od ZochrO jako v případě stacionárních zdrojů nějaké emisní limity ve smyslu maximálního množství látek, které je možné při kouření tabákových výrobků do ovzduší vypustit. Nicméně s ohledem na ochranu zdraví osob před expozicí tabákovými kouři,⁹⁸⁾ stanoví zákon č. 65/2017 Sb. v § 8 *zákaz kouření na vybraných místech*, čímž dochází k omezení veřejného užívání ovzduší ve smyslu územního omezení obecného užívání ovzduší vypouštěním škodlivých látek do ovzduší kouřením. Místa, na kterých je zakázáno kouřit, jsou nejen veřejnosti volně přístupné vnitřní prostory a tranzitní prostory mezinárodního letiště (s výjimkou stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření), dopravní prostředky veřejné dopravy, zdravotnická zařízení, školy a školská zařízení, ale taktéž i některé vnější prostory (tedy vnější ovzduší shodné s vymezením působnosti ZochrO), jako jsou např. nástupiště, přístřešky a čekárny veřejné dopravy, dětská hřiště a sportoviště určená převážně pro osoby mladší 18 let nebo prostory zoologických zahrad, s výjimkou vnějších prostor, které provozovatel zoologické zahrady ke kouření vyhradí.⁹⁹⁾

Zvláštní užívání ovzduší

Oprávnění ke zvláštnímu užívání veřejných statků, resp. veřejných věcí, v drtivé většině případů vyplývá z konkrétního aktu aplikace práva, typicky správního rozhodnutí. Oprávnění ke zvláštnímu užívání vždy vzniká jmenovitě určenému adresátovi. Obsah zvláštního užívání tak vyplývá z tohoto aktu.¹⁰⁰⁾

motorovým vozidlem nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí více než 3,5 tuny (§ 22 odst. 1 ZPK).

⁹⁵⁾ Podle § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 240/2014 Sb. se sazby mýtného člení podle emisní třídy vozidla na sazby pro vozidla třídy Euro II, třídy Euro III a IV, třídy Euro V a třídy VI, EEV a vyšší.

⁹⁶⁾ Bílá kniha: Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje [KOM (2011) 144 v konečném znění, 28. 3. 2011], Strategie pro provedení internalizace vnějších nákladů [KOM (2008) 435 v konečném znění, 8. 7. 2008].

⁹⁷⁾ K tomu blíže srov. VÍCHA, O.: *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014, s. 106 – 111 a 166 – 169, ISBN 978-80-7201-947-2.

⁹⁸⁾ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (sněm. tisk 828/0).

⁹⁹⁾ Největší kontroverze vyvolal zákaz kouření ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb, s výjimkou užívání vodních dýmek. Tento zákaz však prošel testem ústavní konformity (viz náleze Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17).

Zvláštní užívání ovzduší ve smyslu ZochrO představuje užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek některými specifickými zdroji znečišťování ovzduší, konkrétně stacionárními zdroji znečišťování ovzduší uvedenými v příloze č. 2 k ZochrO.

Subjektem zvláštního užívání ovzduší proto mohou být pouze fyzické nebo právnické osoby provozující stacionární zdroje znečišťování ovzduší uvedené v příloze č. 2 k ZochrO (patří mezi ně zejména stacionární zdroje z oblastí energetiky, nakládání s odpady, výroby a zpracování kovů a plastů, zpracování nerostných surovin, nakládání s benzinem, použití organických rozpouštědel, chemického, potravinářského nebo dřevozpracujícího průmyslu, jakož i chovu hospodářských zvířat), kterým ZochrO v § 17 odst. 1 a 3 stanoví celou řadu povinností (patří mezi ně zejména povinnost provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu, zjišťovat úroveň znečišťování, vést provozní evidenci nebo odvádět znečišťující látky ze stacionárního zdroje do ovzduší komínem nebo výduchem, pokud v povolení provozu není uvedeno jinak). Za *provozovatele* se přitom rozumí právnická nebo fyzická osoba, která stacionární zdroj skutečně provozuje, popř. vlastník stacionárního zdroje (není-li taková osoba známa nebo neexistuje).¹⁰¹⁾

Zvláštní užívání ovzduší je realizováno na základě a v souladu s *povolením provozu stacionárního zdroje* uvedeného v příloze č. 2 k ZochrO, které vydává krajský úřad jako orgán ochrany ovzduší podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO. Jedná se o samostatné správní rozhodnutí nezávislé na tom, jsou-li vedena navazující řízení ve věci podle jiných předpisů (např. řízení podle stavebního zákona). Při vydávání povolení provozu má krajský úřad vycházet z programu zlepšování kvality ovzduší vydaného pro příslušné území a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k ZochrO (tzn., že tyto imisní limity jsou pro orgán ochrany ovzduší při vydávání povolení provozu závazné).¹⁰²⁾ V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 k ZochrO, má krajský úřad k úrovním znečištění pouze přihlížet.¹⁰³⁾

Povolení k provozu stanoví na základě ZochrO a jeho prováděcích právních předpisů určité povinnosti, tzv. *závazné podmínky provozu*, čímž je určen obsah samotného zvláštního užívání ovzduší. Výčet závazných podmínek provozu, které může povolení provozu obsahovat, je uveden v § 12 odst. 4 ZochrO. Patří mezi ně nejen specifické emisní limity a emisní stropy, ale též způsob, podmínky a četnost zjišťování úrovně znečišťování, provozní řád (jedná-li se o stacionární zdroj označený ve sloupci C v příloze č. 2 k ZochrO), technické podmínky provozu stacionárního zdroje (pokud nejsou obsahem provozního řádu), podmínky provádění činností a provozu technologií souvisejících

¹⁰⁰⁾ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221, ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁰¹⁾ § 2 písm. h) ZochrO.

¹⁰²⁾ BEJČKOVÁ, P.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 70, ISBN 978-80-7552-911-4.

¹⁰³⁾ § 12 odst. 1 ZochrO.

s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, zvláštní podmínky provozu při překročení regulační prahové hodnoty (u stacionárních zdrojů podle § 10 odst. 3 ZochrO), kompenzační opatření (pokud byla uložena), stanovení množství odpadu, určení kategorií odpadu, které lze spalovat, specifikace minimálních a maximálních hmotnostních toků nebezpečných odpadů, jejich minimální a maximální spalné teplo a maximální obsah znečišťujících látek v nebezpečných odpadech (v případě tepelného zpracování odpadu), podmínky pro umístění stacionárního zdroje (pokud nepředcházelo řízení podle jiného právního předpisu), jakož i podmínky pro zkušební provoz podle stavebního zákona.

Povolení provozu může krajský úřad vydat na dobu časově omezenou, přičemž vychází z obvyklé doby životnosti stacionárního zdroje. Má-li být ve stacionárním zdroji tepelně zpracován odpad, lze povolení provozu vydat nejdéle na dobu 25 let; krajský úřad v daném případě toto povolení a jeho případné změny zasílá Ministerstvu životního prostředí na vědomí.¹⁰⁴⁾ U stacionárních zdrojů, u kterých byl při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší identifikován významný příspěvek k překročení imisního limitu stanoveného v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 k ZochrO, prověřuje krajský úřad možnost zpřísnění nebo stanovení dalších specifických emisních limitů, doplňujících technických podmínek provozu nebo emisních stropů. Zjistí-li, že to umožní prokazatelně snížit úroveň znečištění bez vynaložení nepřiměřených nákladů ze strany provozovatele, rozhodne o změně povolení provozu.¹⁰⁵⁾

Zvláštní užívání ovzduší (v souvislosti s vypouštěním znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k ZochrO) je přípustné do výše tzv. *specifického emisního limitu* stanoveného v povolení provozu nebo ve vyhlášce č. 415/2012 Sb., čímž je opět akcentován i ochranný prvek ZochrO. Zákon o ochraně ovzduší rozlišuje dva způsoby vymezení specifických emisních limitů. Krajský úřad může specifické emisní limity stanovit individuálně pro daný stacionární zdroj na základě výsledku správního řízení o povolení provozu, nebo obecným odkazem (bez uvedení konkrétní číselné hodnoty) na konkrétní ustanovení vyhlášky č. 415/2012 Sb., kde jsou specifické emisní limity pro daný typ zdroje zakotveny.¹⁰⁶⁾

V prvním případě však krajský úřad může stanovit emisní limit pouze nižší (přísnější) než jsou stanoveny pro příslušný typ zdroje ve vyhlášce č. 415/2012 Sb. Podle § 4 odst. 3 ZochrO totiž platí, že specifický emisní limit stanovený v povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) nesmí být stejný nebo vyšší než specifický emisní limit stanovený prováděcím právním předpisem (vyhláškou č. 415/2012 Sb.)¹⁰⁷⁾ pro daný stacionární zdroj. Krajský úřad může

¹⁰⁴⁾ § 12 odst. 7 ZochrO.

¹⁰⁵⁾ § 13 odst. 1 ZochrO.

¹⁰⁶⁾ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 147, ISBN 978-80-7400-477-3.

¹⁰⁷⁾ Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, nestanovuje pouze hodnoty specifických emisních limitů (v přílohách č. 5 a 6), ale upravuje také intervaly, způsob

v povolení provozu stanovit také emisní limit pro jinou znečišťující látku, než je pro daný typ zdroje stanoveno vyhláškou č. 415/2012 Sb. V takovém případě platí, že zdroj je povinen plnit současně emisní limity stanovené vyhláškou č. 415/2012 Sb. a emisní limity, které mu stanovil krajský úřad v povolení provozu.¹⁰⁸⁾ Specifický emisní limit se neuplatňuje pro zdroje nevyjmenované v příloze č. 2, u nichž se nevydává povolení provozu.

Zvláštní užívání ovzduší může být omezeno v důsledku vyhlášení smogové situace. Pro případy překročení regulační prahové hodnoty podle přílohy č. 6 k ZochrO stanovuje krajský úřad *zvláštní podmínky provozu* pro stacionární zdroje, které v dané lokalitě významně přispívají k úrovni znečištění. Při stanovování jejich rozsahu krajský úřad musí přihlídnout ke skutečnosti, zda a do jaké míry jsou stacionárním zdrojem dosahovány úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami stanovenými v závěrech o nejlepších dostupných technikách.¹⁰⁹⁾

Zvláštní užívání ovzduší je – na rozdíl od obecného užívání – spojeno s poplatkovou povinností. Provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k ZochrO je poplatníkem *poplatku za znečišťování*.¹¹⁰⁾ Jedná se o ekonomický nástroj, který je založen na nepřímé regulaci chování subjektů (znečišťovatelů) a jako takový provádí jeden ze základních principů (unijní i vnitrostátní) politiky ochrany životního prostředí, tj. princip „znečišťovatel platí“ (angl. *polluter-pays principle – PPP*).¹¹¹⁾ Oproti předchozí právní úpravě¹¹²⁾ ZochrO především navýšil sazby poplatků, snížil počet zpoplatněných znečišťujících látek a změnil způsob vyměřování, vybírání a vymáhání poplatků. Předmětem poplatku za znečišťování jsou znečišťující látky, které jsou vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji a pro které má provozovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování ovzduší.¹¹³⁾ Příloha č. 9

a podmínky zjišťování úrovně znečišťování měřením a výpočtem, jakož i způsob vyhodnocení výsledků zjišťování úrovně znečišťování. Předmětná vyhláška mj. v § 9 odst. 7 stanoví, že provozovatel zdroje znečištění může od naměřené hodnoty určitých znečišťujících látek odečíst určité procento jako tzv. nejistotu měření a teprve takto uměle sníženou hodnotu porovnat s emisním limitem. Již samotný přístup, kdy se nejistota měření odečítá, je zjevným ústupkem provozovatelům uhelných elektráren. Pokud by Ministerstvo životního prostředí chtělo mít jistotu, že se do ovzduší nevypouští jedovaté látky „omylem“, nejistotu měření by naopak přičítalo, a to v souladu s principem předběžné opatrnosti. Nicméně vyhláškou č. 216/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, byla s účinností od 1. 1. 2020 do § 9 odst. 7 nově doplněna rtuť, a to s hodnotou 40 %. Tato změna se stala předmětem kritiky ze strany nevládních organizací. Blíže viz: *MŽP plošně povolilo uhelným elektrárnám vypouštění o 40 % více rtuti*. Frank Bold, tisková zpráva, 9. 9. 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné na <https://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/mzp-plosne-povolilo-uhelnym-elektrarnam-vypouset-o-40-vice-rtuti>.

¹⁰⁸⁾ § 17 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 17 odst. 3 písm. a) ZochrO.

¹⁰⁹⁾ § 10 odst. 3 ve spojení s § 12 odst. 4 písm. g) ZochrO.

¹¹⁰⁾ § 15 odst. 1 ZochrO.

¹¹¹⁾ K tomuto principu, na kterém je podle čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie založena politika EU v oblasti ochrany životního prostředí, blíže srov. VÍCHA, O.: *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014, ISBN 978-80-7201-947-2.

¹¹²⁾ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

k ZochrO stanoví výčet znečišťujících látek nebo skupin znečišťujících látek, za které se platí poplatek, společně se sazbami za každou jejich vypuštěnou tunu v korunách. Zpoplatněny jsou však pouze čtyři znečišťující látky, respektive skupiny znečišťujících látek. Patří mezi ně tuhé znečišťující látky (TZL), oxid siřičitý (SO₂), oxidy dusíku (NO_x) a těkavé organické látky (VOC). Od poplatku za znečišťování ovzduší jsou osvobozeny znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji v provozovně, u které celková výše poplatků za poplatkové období činí méně než 50 000 Kč.¹¹⁴⁾ Základem poplatku za znečišťování je množství emisí ze stacionárního zdroje nebo zdrojů v tunách.¹¹⁵⁾ Poplatek za znečišťování se od roku 2017 vypočítává jako součin základu poplatku, sazby a koeficientu úrovně emisí, uvedeného v příloze č. 9 bodu 2 k ZochrO, stanoveného podle dosahované emisní koncentrace dané znečišťující látky v celém poplatkovém období. Po sečtení poplatků za jednotlivé znečišťující látky za všechny stacionární zdroje v rámci provozovny se celková částka zaokrouhluje na celé stokoruny nahoru.¹¹⁶⁾

ZochrO v § 15 odst. 6 stanoví výjimky, kdy se poplatek za znečišťování nevyměří.¹¹⁷⁾ Správu poplatku za znečišťování ovzduší vykonávají krajské úřady místně příslušné podle umístění jednotlivých stacionárních zdrojů. Správu placení tohoto poplatku vykonávají příslušné celní úřady.¹¹⁸⁾ Výnos z poplatků za znečišťování byl do roku 2016 včetně příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Od roku 2017 je 65 % výnosu z poplatků za znečišťování ovzduší příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky, 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází, a 10 % příjmem státního rozpočtu. ZochrO současně stanoví účelovkou vázanost jednotlivých podílů výnosu z poplatku. Výnos z poplatků za znečišťování, který je příjmem kraje, může být použit jen na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí. Výnos z poplatků za znečišťování, který je příjmem státního rozpočtu, může být použit jen na financování zákonem vymezených činností (např. v oblasti monitorování imisí) zajišťovaných Českým hydrometeorologickým ústavem na základě pověření Ministerstvem životního prostředí.¹¹⁹⁾

¹¹³⁾ § 15 odst. 2 ZochrO.

¹¹⁴⁾ § 15 odst. 3 ZochrO.

¹¹⁵⁾ § 15 odst. 4 ZochrO.

¹¹⁶⁾ § 15 odst. 5 ZochrO.

¹¹⁷⁾ Poplatek za znečišťování se u znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nevyměří, pokud je na tomto stacionárním zdroji provedena rekonstrukce nebo modernizace, v jejímž důsledku dosahuje v celém poplatkovém období nižších ročních emisí tuhých znečišťujících látek nejméně o 30 %, oxidů síry vyjádřených jako oxid siřičitý nejméně o 55 %, oxidů dusíku vyjádřených jako oxid dusičitý nejméně o 55 % nebo těkavých organických látek nejméně o 30 % ve srovnání s rokem 2010, nebo pokud stacionární zdroj, pro nějž jsou specifikovány nejlepší dostupné techniky, dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace nežli 50 % horní hranice úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami podle informací zveřejňovaných Evropskou komisí. Poplatek za znečištění ovzduší se nevyměří těž, pokud stacionární zdroj, pro nějž nejsou specifikovány nejlepší dostupné techniky, dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace nežli 50 % hodnoty specifického emisního limitu.

¹¹⁸⁾ § 15 odst. 13 ZochrO.

¹¹⁹⁾ § 15 odst. 14 ZochrO.

Povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO se nevydává podle zákona o ochraně ovzduší, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání *integrovaneho povolení* podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „IntPrev“).¹²⁰⁾ V případě, že stacionární zdroj znečišťování ovzduší uvedený v příloze č. 2 ZochrO je zařízením podle § 2 písm. a) IntPrev,¹²¹⁾ je namísto vydání (složkového) povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO na úseku ochrany ovzduší a dalších složkových závazných stanovisek a rozhodnutí na jiných úsecích životního prostředí a veřejného zdraví (např. odpady, voda, hluk) vydáno jedno integrované povolení, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně emisních limitů. V takovém případě je zvláštní užívání ovzduší realizováno na základě a v souladu s integrovaným povolením, které vydává krajský úřad,¹²²⁾ popř. Ministerstvo životního prostředí.¹²³⁾

Při stanovení emisních limitů v integrovaném povolení vychází příslušný úřad integrované prevence z tzv. *nejlepších dostupných technik* (angl. *Best Available Techniques – BAT*) a používá závěry o nejlepších dostupných technikách, aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Takto stanovené závazné podmínky provozu (emisní limity) přitom nesmí být mírnější než podmínky provozu (emisní limity), které by jinak byly stanoveny podle ZochrO.¹²⁴⁾ Obecně platí, že emisní limity

¹²⁰⁾ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), transponuje do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovane prevenci a omezení znečištění). Blíže srov. SLAVÍK, J.: Směrnice o průmyslových emisích a její transpozice v oblasti integrované prevence. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. 2012, č. 32, s. 53-62, ISSN 1213-5542.

¹²¹⁾ Zařízením se podle § 2 písm. a) IntPrev rozumí stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k IntPrev probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů. Za zařízení se považuje i stacionární technická jednotka, ve které neprobíhá žádná z činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev, jestliže pro ni bylo požádáno o vydání integrovaneho povolení. Celá řada stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší spadá do definice zařízení podle IntPrev a tedy podléhá procesu vydání integrovaneho povolení namísto vydání povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO. Za prvé to jsou ty stacionární zdroje znečišťování ovzduší, které jsou stacionárními technickými jednotkami, ve kterých probíhají jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev. Za druhé to jsou jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k IntPrev probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění. A za třetí stacionární technické jednotky, ve kterých neprobíhají žádné z činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev, jestliže pro ně bylo požádáno o vydání integrovaneho povolení.

¹²²⁾ 33 písm. a) IntPrev.

¹²³⁾ § 29 písm. b) IntPrev.

¹²⁴⁾ Tuto podmínku vyplývající z § 14 odst. 3 IntPrev vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 37/2013-47, ve kterém akceptoval integrované povolení, které

musí být stanoveny tak, aby zajistily, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o nejlepších dostupných technikách.¹²⁵⁾ IntPrev nicméně umožňuje stanovit mírnější emisní limity (tzv. výjimky z BAT), pokud odborné posouzení předložené provozovatelem¹²⁶⁾ prokáže, že v jeho důsledku nedojde k závažnému znečištění životního prostředí, celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí a že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami popsány v závěrech o nejlepších dostupných technikách vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, a to z důvodů zeměpisné polohy daného zařízení nebo místních podmínek životního prostředí, nebo technické charakteristiky daného zařízení.¹²⁷⁾ IntPrev rovněž umožňuje doplnit nebo nahradit emisní limity ekvivalentními parametry nebo jinými technickými opatřeními, která zajistí rovnocennou úroveň ochrany životního prostředí.¹²⁸⁾ V řádně odůvodněných případech je možné stanovit i přísnější emisní limity pro další znečišťující látky s odkazem na standardy kvality životního prostředí podle § 15 odst. 1 IntPrev.

Je přitom podstatné, že závazné podmínky provozu, včetně emisních limitů, stanovené v integrovaném povolení musejí zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě rozhodování podle ZochrO. Takto stanovené emisní limity a další podmínky nesmějí být mírnější než ty, které by jinak byly stanoveny při rozhodování podle ZochrO.

Závěr

Veřejné užívání je tradičním institutem správního práva, kterému je, bohužel, věnována poměrně malá pozornost. Nicméně jde o institut správnímu právu vlastní, bez něhož se moderní správní právo neobejde. Účelem tohoto článku bylo poukázat na to, že ovzduší jako složka životního prostředí je předmětem veřejného užívání, resp. materiálním statkem či veřejnou věcí. Je předmětem poměrně specifickým, a to v důsledku právní regulace pouze některých způsobů jeho užívání ve srovnání s ostatními materiálními statky (veřejnými věcmi). Je tomu tak proto, že právní úprava nevymezuje a ani nemůže

stanovilo mírnější emisní limity pro vody vypouštěné ze zařízení a podmínky s tím spojené, ovšem za podmínky, že ochrana životního prostředí byla v konečném důsledku zajištěna. Znečištěná voda totiž ještě vtékala do čistírny, která byla rovněž součástí zařízení: Stanovení přísnějších limitů na odtoku ze zařízení do kanalizace bez přihlídnutí k již vybudované ČOV by pro životní prostředí bylo naopak zatěžující, neboť v konečném důsledku by znamenalo nutnost „předčištění vypouštěných vod“, tj. vybudování vlastního čistícího objektu (se spotřebou surovin a energie) a nejen nevyužití plné efektivity stávající ČOV, ale narušení i samotného procesu čištění, založeného na složení odpadních vod natékajících na čistírnu. Blíže viz VOMÁČKA, V.: Judikatura NSS: Integrované povolování (IPPC). *Soudní rozhledy*, č. 11-12, 2016, s. 346.

¹²⁵⁾ § 14 odst. 4 IntPrev.

¹²⁶⁾ Náležitosti obsahu odborného posouzení jsou stanoveny v příloze č. 3 k vyhlášce č. 288/2013 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o integrované prevenci.

¹²⁷⁾ § 14 odst. 5 IntPrev.

¹²⁸⁾ § 14 odst. 1 IntPrev.

vymezovat, co (jaké chování) je veřejným užíváním ovzduší, ZochrO stanoví „pouze“ limity veřejného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek.

To lze vysvětlit tak, že veřejné užívání ovzduší není primárně závislé na umožnění, resp. povolení, této činnosti zákonem. Možnost veřejného užívání ovzduší vyplývá z přirozené podstaty ovzduší. ZochrO se proto soustředí pouze na stanovení rámce či přípustné míry užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek, a to stanovením přípustné úrovně znečištění a znečišťování ovzduší. V tomto ohledu je možné ZochrO v kontextu např. ZPK či VodZ považovat primárně za ochranný. Tato skutečnost je dána i zařazením ZochrO do kontextu právního řádu, tedy jeho subsumpcí do systému práva životního prostředí.

Ochranný prvek ZochrO je dán i uplatňováním některých principů práva životního prostředí jako jsou například principy odpovědnosti původce, ochrany zdroje, únosného zatížení nebo princip „znečišťovatel platí“ (alespoň pokud jde o zvláštní užívání ovzduší). Základním východiskem veřejného užívání ovzduší by přitom měl i nadále tvořit koncept (trvale) udržitelného rozvoje, na jehož základě by veřejné užívání ovzduší mělo umožňovat takový rozvoj společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby, a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.

Přestože veřejné užívání ovzduší vyplývá z jeho přirozené podstaty, je regulace míry vypouštění znečišťujících látek do ovzduší prostřednictvím práva esenciální podmínkou zachování ovzduší jako složky životního prostředí nezbytné pro existenci člověka a ostatních živých organismů. Na právní úpravu ochrany ovzduší je proto nutné nahlížet nejen prizmatem jeho ochrany podle příslušných právních předpisů, zejména ZochrO, ale je nutné si i uvědomit, že ovzduší je z hlediska obecné části správního práva předmětem veřejného užívání. Tato skutečnost se proto musí odrazit v právní úpravě ochrany ovzduší, jinými slovy ve stanovení práv a povinností uživatelů ovzduší při činnostech, které kvalitu ovzduší ohrožují či snižují.

Shrnutí:

Ovzduší představuje jednu ze základních složek životního prostředí. Jeho příznivý stav je nezbytným předpokladem existence člověka (jakož i ostatních živých organismů) a realizace veškerých jeho činností. V rámci jeho činností dochází k užívání ovzduší mimo jiné vypouštěním škodlivých látek do ovzduší. Tento článek si klade za cíl zasadit užívání ovzduší spočívající ve vypouštění škodlivých látek do teoretického rámce veřejného užívání. Článek se proto zabývá primárně právní úpravou obsaženou v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Air protection and air using - summary:

Air is one of the basic components of the environment. It's favourable condition is an essential prerequisite for the human existence (as well as other living organisms) and the realization of all of his activities. Human activities involve the using of air, inter alia, by the discharge of pollutants into the air. This article aims at introducing the use of air by discharging harmful substances into the theoretical framework of public use. The article is therefore primarily concerned with the legal regulation of Act No. 201/2012 Coll., on air protection.

Marta Krausová

Legislativní úprava daně z prázdných bytů a možnost její aplikace v českém právním prostředí ve světle judikatury Ústavního soudu

Úvod

Zdanění prázdných bytů je téma, které v nedávné době rezonovalo českým veřejným prostorem. Pokud se podíváme na zahraniční právní úpravy, zjistíme, že určitá forma zdanění prázdných nemovitostí je v mnoha jurisdikcích považována za legitimní předmět daně. Státy jako Anglie, Francie, Portugalsko či Belgie znají úpravu daně z prázdných nemovitostí v rámci systému majetkových daní. Město Vancouver zavedlo v roce 2016 v reakci na bytovou krizi daň z prázdných bytů. Amsterdam a Berlín šly v „boji proti prázdným bytům“ ještě dále; za prázdné byty ukládají pokuty a snaží se je vrátit zpět na trh s nájemním bydlením.

Jak dovozuje i český Ústavní soud, daně jsou primárně otázkou politickou.¹⁾ Efektivita a výběr určité konkrétní daně je pak předmětem ekonomických studií a analýz. Vlastnické právo a právo státu ukládat daně, jakož i právní předpisy, na základě kterých tak stát činí, jsou však otázkou právní a ve své podstatě představují jeden ze základních kamenů právního státu.

Mezi základní lidská práva (*core rights*) patří právo vlastnit majetek, respektive právo na jeho pokojné užívání. Právo vlastnit majetek umožňuje osobní autonomii jednotlivce vůči státu, jeho rozvoj a odpovědnost za svůj život. Obecně řečeno, je vlastnické právo možné omezit, pokud se dostane do střetu s jiným základním právem nebo veřejným zájmem.

¹⁾ K tomu například ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Daně a právní stát* [online]. 2006 [cit. 11. 6. 2019]. Disertační práce. Masarykova univerzita, s. 27: „Názory na principy, podle kterých se má zdaňovat, se liší – levicovější názory preferují přerozdělovací funkci, konzervativci trvají na neutralitě daňového systému, ekologisté požadují, aby daně vedly poplatníky k ekologicky příznivému chování. Daně by měly plnit i další makroekonomické funkce, měly by stimulovat společensky žádoucí chování. Současně by systém vybírání daní měl být spravedlivý, jednoduchý a levný.“

Na druhé straně stojí další vysoce tradiční institut provázaný s vývojem právního státu a demokracie,²⁾ a to právo státu ukládat a vybírat daně a zajišťovat tak svou materiální existenci.

Tento článek prochází jednotlivé právní úpravy daně z prázdných bytů a identifikuje jejich základní principy jako: kdo je subjektem daně, jaká je její sazba a jaké nemovitosti jsou předmětem daně. Zabývá se i tím, jakým předpisem jaké právní síly je daň upravena. Na tomto místě je vhodné uvést, že v zahraničních právních úpravách daní se velmi často překrývají české pojmy daň a místní poplatek.³⁾

V druhé části se článek zabývá judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k daním a předestírá, jaké závěry by se daly očekávat, pokud by určitá obdoba daně z prázdných nemovitostí byla zavedena v ČR a byla by předložena k přezkumu ústavnosti.

Cílem článku není hodnotit efektivitu daně, ani rozdmýchávat vášně; spíše jde o to věcně přispět do diskuze a zaujmout (jak jen je to v rámci společenských věd možné) neutrální stanovisko.

Daň z prázdných bytů ve Vancouveru

V nedávné veřejné diskusi o dani z prázdných bytů byl velmi často zmiňován Vancouver a jeho právní úprava daně z prázdných bytů. Ve Vancouveru byla daň z prázdných bytů zavedena Vyhláškou o dani z prázdných bytů s účinností ke dni 16. 11. 2016 (dále jen „**Vyhláška**“).⁴⁾ Jak uvádí informační materiály k Vyhláše,⁵⁾ jejím cílem je vrátit na trh s nájemním bydlením prázdné nebo málo používané byty tak, aby v nich mohli bydlet lidé, kteří žijí a pracují ve Vancouveru. Daň má pomoci řešit krizi bydlení, kterou je Vancouver s nejméně nájemními byty a nejvyššími nájmy v Kanadě postižen, přičemž výnosy z daně by měly být použity na programy pro dostupné bydlení.⁶⁾

Ačkoli tato skutečnost není oficiálně zmiňována, daň též může souviset se vzrůstajícím počtem cizinců, zejména občanů Čínské lidové republiky, kteří ve Vancouveru skupují nemovitosti.⁷⁾ I z tohoto důvodu byla zavedena ještě

²⁾ ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Daně a právní stát* [online]. 2006 [cit. 2019-06-11]. Disertační práce. Masarykova univerzita, s. 39-43.

³⁾ Místní poplatky podle zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích se sice nazývají místními poplatky, ale ve své podstatě spíše představují daň, která je koncipována jako povinná, nenávratná, zákonem určená platba do veřejného rozpočtu, než poplatek, jež má být peněžním ekvivalentem za služby poskytované veřejným sektorem (KUBATOVÁ, K.: *Daňová teorie a politika*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 15-16).

⁴⁾ *Vacancy tax bylaw No. 11694* (Vyhláška o dani z prázdných bytů) ze dne 16. 11. 2016. Dostupné na: <https://bylaws.vancouver.ca/consolidated/11674.PDF>.

⁵⁾ *FAQs About the Empty Homes Tax and Real Estate* [online]. vancouver.ca, s. 1 [cit. 22. 3. 2019]. Dostupné na: <https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-faq-real-estate.pdf>.

⁶⁾ *FAQs About the Empty Homes...*, s. 3.

⁷⁾ K tomu například: *Vancouver slaps 15 % tax on foreign house buyers in effort to cool market* [online]. theguardian.com, 2. 8. 2016. [cit. 2019-3-22] Dostupné na: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/02/vancouver-real-estate-foreign-house-buyers-tax->>

dodatečná 15 % daň pro cizince kupující nemovitost ve městě.⁸⁾ Obě tyto daně by měly cílit právě na problém skupování nemovitostí v centru Vancouveru zahraničními investory.

Základní principy daně

Právním základem pro vydání Vyhlášky je čl. 409 odst. 2 a 3 Listiny města Vancouver (*The Vancouver Charter*).⁹⁾ Tato Listina představuje statut města Vancouver, které má díky ní jiné postavení než ostatní obce (komunity) v Britské Kolumbii. Město tak může přijímat vlastní legislativu např. v oblasti regulace hluku, územního plánování, prodeje a nákupu majetku, některých daní aj.¹⁰⁾

Daň se vztahuje na nemovitosti určené k bydlení (*residential property*),¹¹⁾ které jsou prázdné (*vacant*) a zároveň nevyužívané (*unoccupied*). Prázdná nemovitost je definována jako nemovitost, která byla nevyužívaná (*unoccupied*) více než 6 kalendářních měsíců v roce (180 dní). Na nemovitost se též hledí jako na prázdnou, pokud to zákon určí.¹²⁾ Za nevyužívanou nemovitost (*unoccupied*) je dle Vyhlášky považována nemovitost, která není hlavním místem pobytu (*principal residence*) vlastníka ani jeho rodinného příslušníka či jiné osoby nebo není využívána nájemníkem či podnájemníkem po dobu alespoň 30 po sobě jdoucích dnů.¹³⁾

Pokud je tedy nemovitost nevyužívána zákonem definovaným způsobem (není hlavním místem pobytu nebo v nájmu či podnájmu po minimálně 30 po sobě jdoucích dnů) po více než 6 měsících v roce, je předmětem daně. Je důležité podotknout, že pokud vlastník nebo jiná osoba splňuje podmínku hlavního místa pobytu, nezáleží na tom, jak dlouhou dobu např. strávil v cizině.¹⁴⁾

Z daně existují různé výjimky; předně se nevztahuje na nemovitosti, jež jsou jinými zákony vyňaty z daně z nemovitosti a dále též na situace uvedené v části 3 Vyhlášky. Jedná se například o výjimky zahrnující případy, kdy je nemovitost: i) součástí pozůstalosti, ii) prochází přestavbou nebo významnou rekonstrukcí, iii) vlastníkem se nachází v zařízení dlouhodobé péče, iv) v roce převodu majetku v) nesmí být užívána na základě soudního příkazu aj. Časové omezení pro trvání výjimek je většinou 180 dní v roce.¹⁵⁾

⁸⁾ Daň vychází ze zákona o daních z převodu majetku (*Property transfer tax law*, RSBC 1996, v aktuálním znění dostupný na: <http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96378_01>.)

⁹⁾ Vancouver Charter, 1953, v aktuálním znění dostupná na: http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/vanch_00.

¹⁰⁾ *The Vancouver Charter*. [online]. vancouver.ca [cit. 25. 3. 2019].

¹¹⁾ Nemovitosti určené k bydlení, na které se zákon vztahuje, jsou vymezeny jako nemovitosti 1. třídy podle *British Columbia Assessment Act* (zákon o oceňování).

¹²⁾ Jedná se o případy nepravdivého daňového přiznání, podobně viz níže.

¹³⁾ Část 2 Vyhlášky o dani z prázdných bytů.

¹⁴⁾ *FAQs About the Empty Homes...*, s. 4.

¹⁵⁾ Viz část 3 Vyhlášky.

Daň se platí jednou ročně a její sazba je 1 % z odhadované zdanitelné hodnoty parcely, na které se nachází zdanitelný majetek (bod 2.4 Vyhlášky). K dani je povinný vlastník nemovitosti zapsaný v katastru nemovitostí.

Všichni vlastníci nemovitostí určených k bydlení mají povinnost podat do druhého pracovního dne v únoru daňové přiznání za předchozí daňové období daňovému úřadu. Daňový úřad daňové přiznání prověří a rozhodne, zda ho „považuje za důvěryhodné“ nebo zda potřebuje další informace a důkazy; dále též má možnost provést inspekci předmětné nemovitosti. Po prověření daňového přiznání a sebraných důkazů daňový úřad určí, zda nemovitost podléhá dani z prázdných bytů a pokud ano, zašle vlastníku platební výměr daně.¹⁶⁾

Sankce, vymáhání a opravné prostředky

Zákon obsahuje několik institutů, jejichž cílem je zabránit obcházení daně z prázdných bytů.

Vlastník nemovitosti je povinen podat pravdivé a včasné daňové přiznání, stejně tak jako dodat pravdivé informace a důkazy, které si po něm daňový úřad vyžádá.¹⁷⁾ **Pokud vlastník nemovitosti tyto povinnosti poruší, je jeho majetek považován za podléhající dani z prázdných bytů automaticky, tedy bez ohledu na splnění výše uvedených podmínek [bod 7. 1, bod 2. 3 písm. b) Vyhlášky].** Úřad takovou nemovitost bez dalšího považuje za podléhající dani a zašle vlastníku výměr daně.

Pokud vlastník nezaplatí daň včas, podléhá stejným sankcím jako při nezaplacení jiných daní z nemovitosti a to:

- Penále 5 % z vyměřené daně (bod 2.7);
- Denní úrok z nedoplatků;
- Nucený prodej majetku (*tax sale process*).¹⁸⁾

Kromě výše uvedeného Vyhláška též vymezuje přestupky proti pravidlům, která jsou v ní obsažena, a pokuty, jež za ně mohou být uloženy.¹⁹⁾ Pokud tedy vlastník nemovitosti například podá nepravdivé daňové přiznání, může být kromě toho, že je nemovitost automaticky považována za zdanitelnou, stížen i sankcí dle této části. Zároveň však Vyhláška v části 6 upravuje dvoustupňový proces stížností na určení daně.²⁰⁾ Daňový úřad má povinnost o dani z prázdných bytů vydávat roční zprávy obsahující údaje o vybrané části a jejím užití, tyto zprávy jsou zveřejňovány na webových stránkách města Vancouver.

¹⁶⁾ Část 4 vyhlášky.

¹⁷⁾ Bod 5.1 až 5.4 Vyhlášky.

¹⁸⁾ *FAQs About the Empty Homes...*, s. 2 a 10.

¹⁹⁾ Část 8 Vyhlášky.

²⁰⁾ Stížnost může být podána jak pro chybu nebo opomenutí při určování daně na straně Města Vancouver (daňový úřad), tak pro chybu nebo opomenutí na straně vlastníka (bod 6.2 Vyhlášky). Stížnost prověří k tomu určený úředník; při nesouhlasu s jeho závěrem je možné dále požádat o přezkum před komisí (*vacancy tax review panel*).

Francie

Ve Francii je zavedena daň z prázdných bytů (*taxes sur les logements vacants*, dále jen „TLV“). Daň jako taková existuje již od roku 1998, avšak později došlo k jejímu rozšíření.²¹⁾ TVL je upravena v obecném daňovém zákoníku²²⁾ zejména v čl. 232. Daň se aplikuje na: „*souvislé urbanizační zóny s více než padesáti tisíci obyvateli, kde dochází k nerovnováze mezi nabídkou bydlení a poptávkou, což vede k vážným obtížím v přístupu k bydlení...*“²³⁾ Tyto oblasti se nazývají tzv. vytížené zóny (*zone tendue*); seznam těchto zón je stanoven dekretem předsedy vlády na návrh Ministerstva pro bydlení a místní rozvoj.²⁴⁾ Plátcem daně je primárně vlastník nemovitosti ve vytížené zóně.

Daň se týká prázdných prostor určených k bydlení, u kterých tento stav trvá minimálně jeden rok. Dle výkladu se tato definice vztahuje na obydlí s určitým minimálním komfortem (elektrina, tekoucí voda, sanitární zařízení), ale bez nábytku nebo s nedostatečným vybavením pro delší bydlení.²⁵⁾

Daň je založena na nájemní hodnotě předmětného bydlení stejně jako další francouzská daň: daň z obydlí (*taxe d'habitation*). V prvním roce platby daně činí sazba 12,5 % této hodnoty a v dalších letech 25 %. Podobně jako v právní úpravě města Vancouver existují z této daně různé výjimky: daň se například nevztahuje na ubytování prázdné z důvodů, které nezávisí na vůli vlastníka, bydlení užívané více než 90 dnů za sebou během roku a vybavený „druhý domov“ podléhající jiné dani z bydlení (*taxe d'habitation*).²⁶⁾ Kontrola, vymáhání daně, záruky a sankce jsou stanoveny jako u daně z nemovitosti (*taxe foncière sur les propriétés bâties*).²⁷⁾

Kromě této daně existuje ještě daň z obydlí pro prázdné nemovitosti upravená v čl. 1407 bis obecného daňového zákoníku (*taxe d'habitation sur les logements vacants*, dále jen „THLV“). Tato daň se týká oblastí, kde není zavedena

²¹⁾ Daň byla zavedena zákonem z 29. 7. 1998 o boji proti sociálnímu vyloučení (*Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*). Viz *Taxe sur les logements vacants*. In: Wikipedia: the free encyclopedia [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001, 11. 2. 2009 [cit. 2019-06-14]. Dostupné z: https://fr.wikipedia.org/wiki/Taxe_sur_les_logements_vacants.

²²⁾ *Code général des impôts, version consolidée au 1 mars 2019* (obecný daňový zákoník, verze platná k 1. 3. 2019). Dostupný na: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=4292E2F26CA9A50C07BA1EFED435378D.tplgfr32s_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20190326.

²³⁾ Čl. 232 obecného daňového zákoníku.

²⁴⁾ Jedná se o tento dekret: Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts (*Dekret č. 2013-392 ze dne 10. května 2013 o použití roční daně z volných bytů zřízené článkem 232 obecného zákoníku o daních*) Dostupný na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027399823>.

²⁵⁾ Čl. 232 obecného daňového zákoníku. Dále též: *Taxes sur les logements vacants (TLV et THLV)* [online]. service-public.fr [cit. 25.3.2019]. Dostupné na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17293> a *Tout savoir sur les taxes sur les logements vacants* [online]. economie.gouv.fr [cit. 25.3.2019]. Dostupné na: <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/taxes-logements-vacants-tlv-thlv>.

²⁶⁾ Tamtéž.

²⁷⁾ Čl. 232 odst. 7 obecného daňového zákoníku.

TLV a může ji zavést obec.²⁸⁾ Platí se až po dvou po sobě následujících letech, po které je nemovitost prázdná. Pro určení toho, jestli je nemovitost prázdná, se použijí ustanovení o TVL. Platí z ní stejné výjimky jako z TLV.²⁹⁾

Lze tedy uzavřít, že TLV je určitá „zostřená daň“ oproti THLV, která má omezit prázdné byty ve velkých městech s vysokými cenami bydlení. Na rozdíl od výše popsané úpravy ve Vancouveru je však její pojetí užší, jelikož nepostihuje úplně všechny prázdné nemovitosti a celkově jsou podmínky pro její aplikaci mírnější.

Spojené království

V Anglii, Walesu a Skotsku³⁰⁾ existuje místní daň z nemovitosti (*council tax*), která dopadá na dospělé osoby, jež vlastní nebo obývají dům určený k bydlení.³¹⁾ Daň byla zavedena v roce 1993 zákonem o financích místních samospráv.³²⁾ Daň vybírají orgány územní samosprávy, přičemž její výši určuje každá obec sama způsobem uvedeným v zákoně. Pro účely daně se nemovitosti dělí do kategorií (*bands*) podle jejich hodnoty. Toto oceňování obstarává Agentura pro oceňování nezávisle na obcích.³³⁾ Místní daň též slouží jako nástroj ke zdanění prázdných bytů. Na jedné straně může být prázdné obydlí podléhající dani za určitých podmínek důvodem ke slevě na dani. Avšak od roku 2013 obce nemusí tyto slevy aplikovat.³⁴⁾ Zároveň mají obce pravomoc místní daň zvýšit u nemovitostí, jež jsou po delší dobu nevyužívané. Toto zvýšení se označuje jako „navýšení za prázdné obydlí“ (*empty homes premium*). „Navýšení za prázdné obydlí“ se vztahuje na nemovitosti, které jsou nevyužívané a základně nezařizené (*unoccupied*

²⁸⁾ Jde o součást daně z obydlí (*taxe d'habitation*), což je místní daň vybíraná obcemi podle typu a lokality bydlení/příjmů vlastníka. Podrobněji: *Taxe d'habitation* [online]. *service-public.fr* [cit. 25. 3. 2019]. Dostupné na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F4>.

²⁹⁾ *Taxes sur les logements vacants (TLV et THLV)* [online]. *service-public.fr* [cit. 25. 3. 2019]. Dostupné na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17293>.

³⁰⁾ Pozn. Tento článek se dále zabývá Anglií, ve Skotsku a Walesu může být konkrétní právní úprava jiná.

³¹⁾ Potencionální poplatníci daně jsou uspořádáni v určité hierarchii, podle které jsou odpovědní k platbě daně, od vlastníka nemovitosti, jež v ní bydlí, po trvalého nájemce, uživatele nemovitosti na základě jiného právního titulu až po vlastníka prázdné nemovitosti. (SANDFORD, M.: *Council Tax: FAQs* (LibraryBriefing Paper Number 06583) [online]. House of Commons, 10 January 2018, s. 7 [cit. 2019-06-18]. Dostupné z: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06583#fullreport>.)

³²⁾ *Local Government Finance Act 1992* (zákon o financích místních samospráv). V aktuální verzi dostupné na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/14/contents>. Daň dále upravuje: *The Council Tax (Administration and Enforcement) Regulations 1992* (nařízení o místní dani (správa a vymáhání)). V aktuální verzi dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1992/613/introduction/made>.

³³⁾ SANDFORD, M.: *Council Tax: FAQs* (LibraryBriefing Paper Number 06583) [online]. House of Commons, 10 January 2018, s. 15 [cit. 2019-06-18]. Dostupné z: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06583#fullreport>.

³⁴⁾ SANDFORD, M.: *Council tax: empty properties* (LibraryBriefing Paper Number 02857) [online]. House of Commons Library, 26 November 2018, s. 4-5 [cit. 2019-06-18]. Dostupné z: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06583#fullreport>.

and substantially unfurnished). Pojem není přesně definován a je na obcích, aby při respektování základní rozhodovací praxe určily, která nemovitost je prázdná.³⁵⁾ V Anglii „empty homes premium“ platí od dvou let, kdy je nemovitost prázdná s tím, že minimální „resetovací“ doba, po kterou musí být nemovitost obývána, aby přestala být považována za prázdnou, je 6 týdnů.³⁶⁾

V roce 2018 byl přijat zákon, který s účinností od roku 2019 toto navýšení ještě zvyšuje na 100 % daně pro nemovitosti nevyužívané 2 až 5 let, na 200 % daně pro nemovitosti nevyužívané 5 až 10 let a pro nemovitosti nevyužívané ještě déle na 300 %.³⁷⁾

Obecně lze říci, že zejména v Londýně představují prázdné investiční byty (tzv. „zombie flats“) veliký problém.³⁸⁾ Je však sporné, jestli navýšení místní daně pomůže tento problém vyřešit.³⁹⁾

Další státy

Další státy, které prázdné nevyužívané nemovitosti určitým způsobem daní, jsou kromě jiného i Belgie a Portugalsko. V Portugalsku je zdanění prázdných nemovitostí součástí místní daně z nemovitosti (*imposto municipal sobre imóveis*). Na nemovitosti nacházející se v urbanizované zóně, které jsou prázdné po více než rok, se aplikuje vícenásobná sazba daně z nemovitosti.⁴⁰⁾ V Irsku existoval v rámci daně z nemovitosti „poplatek za vedlejší soukromé sídlo“ (*charge on non principal private residences*). Tento poplatek byl však od roku 2014 zrušen.⁴¹⁾

V Belgii je situace složitější z důvodu složité federativní struktury Belgického království a poměrně široké autonomie co se ukládání daní a poplatků týče

³⁵⁾ SANDFORD, M.: *Council tax: empty properties...*, s. 5. Pozn. proti rozhodnutí je možné se odvolat ke komisi o oceňování.

³⁶⁾ Tamtéž, s. 8

³⁷⁾ Tamtéž, s. 9

³⁸⁾ Např. London mayor targets 'ghost mansions' and 'zombie flats' [online]. washingtonpost.com, 18. 9. 2017 [cit. 25. 3. 2019]. Dostupné na: https://www.washingtonpost.com/world/europe/london-struggles-with-ghost-mansions-and-zombie-flats-the-empty-units-in-city-bereft-of-affordable-housing/2017/09/18/253d67fa-97c4-11e7-af6a-6555caaeb8dc_story.html?utm_term=.b3c797f04c2f.

³⁹⁾ Empty homes council tax rise unlikely to deter rich owners, say critics [online]. theguardian.com, 22. 11. 2017 [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/nov/22/empty-homes-council-tax-rise-unlikely-to-deter-rich-owners-say-critics>. Dále též: UK Budget: Council taxes to double on empty properties [online]. ft.com, 22. 11. 2017. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné na: <https://www.ft.com/content/8e021d3a-cf91-11e7-b781-794ce08b24dc>.

⁴⁰⁾ Taxes in Europe Database v3 - European Commission: Tax on real estate - Immovable property municipal tax: Portugal [online]. ec.europa.eu [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html?id=693/1514764800. Sistema fiscal [online]. www.portugalglobal.pt, 24.06/2019 | [cit. 24. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.portugalglobal.pt/PT/InvestirPortugal/Sistema%20Fiscal/Paginas/ImpostoMunicipalImoveisIML.asp>.

⁴¹⁾ Non-Principal Private Residence Charge (NPPR) [online]. citizensinformation.ie [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné na: https://www.citizensinformation.ie/en/housing/owning_a_home/home_owners/new_local_authority_charges_on_residential_property.html.

jdoucí až na roveň územně samosprávných celků (komun).⁴²⁾ Daň z prázdných a opuštěných bytů (*taxe sur les immeubles inoccupés*) se tak liší co do svého rozsahu i výše v jednotlivých regionech a komunách.⁴³⁾ Zajímavostí je, že tato daň z prázdných nemovitostí ve městě Charleroi byla soudy označena jako diskriminační, jelikož nezahrnovala i veřejnoprávní vlastníky (stát, komuny aj.).⁴⁴⁾

Berlín

Kromě modelu zdanění uplatňují některé státy i jiná právní opatření sloužící k tomu, aby byty ve velkých městech nezůstávaly prázdné. V Berlíně byl například přijat zákon o zákazu zneužití bydlení (*Zweckentfremdungsverbot-Gesetz*, „ZwVbG“),⁴⁵⁾ který se primárně zaměřuje především na postih ubytovacích služeb jako Airbnb. Zákon vychází z premisy, že pro zajištění bytových potřeb obyvatel Berlína mohou být prostory určené k bydlení v rámci Berlína využívány k jiným účelům než je bydlení, jen s příslušným povolením (§ 1 odst. 1 ZwVbG). Zákon v § 2 odst. 1 bod 4 ZwVbG stanovuje, že za zneužití obydlí pro nerezidenční účely je považováno i to, pokud je obydlí ponecháno prázdné po více než tři měsíce. Z této úpravy současně existují výjimky, např. pokud se i přes zjevnou snahu nedaří prostor pronajmout. Za zneužití obydlí pro nerezidenční účely podle § 2 odst. 1 ZwVbG může být udělena pokuta až 500 000 EUR (§ 7 ZwVbG) nebo může být přistoupeno k dalším opatřením, aby se byt vrátil do bytového fondu, včetně toho, že se dá k dispozici správci, který ho pronajme (§ 4 a 4b ZwVbG).

Amsterdam

Podobný přístup k prázdným bytům lze nalézt i v Nizozemsku. Zákon regulující prázdná obydlí (*Leegstandwet*)⁴⁶⁾ dává obcím právo přijmout své vlastní regulace prázdných bytů (čl. 2 zákona). Podle Regulace prázdných bytů města Amsterdam z roku 2016⁴⁷⁾ pokud vlastník bytu nechá byt prázdný

⁴²⁾ Viz čl. 170 Belgické ústavy.

⁴³⁾ *Taxe sur les immeubles inoccupés* [online]. actualitesdroitbelge.be [cit. 11.4.2019]. Dostupné na: <https://www.actualitesdroitbelge.be/droit-immobilier/abreges-juridiques/taxe-sur-les-immeubles-inoccupes/taxe-sur-les-immeubles-inoccupes>.

⁴⁴⁾ *La taxe sur les immeubles inoccupés à Charleroi? Discriminatoire et illégale* [online] rtbf.be. 26. 9. 2014 [cit. 11.4.2019]. Dostupné na: https://www.rtbf.be/info/regions/detail_la-taxe-sur-les-immeubles-inoccupes-a-charleroi-est-illegale?id=8364181.

⁴⁵⁾ Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG) vom 29. November 2013 (zákon o zákazu zneužití bydlení k jinému účelu než je bydlení, z 29. Listopadu 2013). Aktuální verze dostupná na: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=WoZwEntfrG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-WoZwEntfrGBEV2P7>.

⁴⁶⁾ *Leegstandwet* (zákon regulujícího prázdná obydlí). Aktuální verze dostupná na: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003403/2018-06-13>

⁴⁷⁾ *Verordening van de raad van Amsterdam houdende bepalingen ter voorkoming van langdurige leegstand van gebouwen 2016* (Leegstandverordening Amsterdam 2016), (Nařízení Rady města Amsterdam o regulaci předcházející dlouhodobě prázdným bytům z roku 2016). Dostupný na: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/431095/431095_1.html.

více než 6 měsíců, musí tuto skutečnost nahlásit úřadům. Pokud tak neučiní, hrozí mu pokuta 2.500 až 5.000 EUR. Poté, co oznámí, že má prázdný byt, bude kontaktován městským úředníkem, se kterým dojde k vytvoření akčního plánu, aby byl byt vrácen zpět na trh. Jako poslední řešení, má město možnost po 12 měsících od oznámení, že je byt prázdný, ustanovit nájemníka, který bude v bytě bydlet.⁴⁸⁾

Daň z prázdných bytů ve světle judikatury Ústavního soudu

Základem pro jakoukoli právní úpravu daní je čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“)⁴⁹⁾, který stanoví, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. K čl. 11 odst. 5 Listiny existuje judikatura Ústavního soudu, jež se zabývá jak podzákonnou úpravou daní a poplatků (co vše může v rámci daní upravit podzákonná právní úprava, její konkrétnost),⁵⁰⁾ tak úpravou zákonnou (např. stanovení minimální výše pokuty jako zásah do vlastnického práva).^{51), 52)}

V případě „daně z prázdných bytů“ by však mohlo dojít k jejímu přezkumu z hlediska ústavnosti celé daně; tedy jestli daň jako celek nepředstavuje zásah do vlastnického práva zakotveného v čl. 11 Listiny, jakož i v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené ve Sbírce zákonů pod číslem 109/1992 Sb., dále jen „**Úmluva**“).

Pokud by Ústavní soud k takovému přezkumu přistoupil, lze předpokládat, že by vycházel především ze závěrů, které předstřel ve svém nálezu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (dále jen „**Nález**“). V tomto Nálezu se Ústavní soud na návrh Nejvyššího správního soudu („**NSS**“) zabýval posouzením ústavnosti daně z převodu nemovitostí.⁵³⁾

Předně je třeba říci, že Ústavní soud v tomto Nálezu potvrdil své předchozí závěry, že koncepce daňové politiky je především věcí zákonodárce, respektive jedná se o tzv. „*political question*“, tedy jednu z otázek, která ovlivňuje soupeření politických stran, a kde zákonodárce může jednat do jisté míry i neracionálně nebo neúčelně, avšak pokud nepřekročí limity ústavnosti, Ústavní soud „nebude zasahovat“ (bod 5, 46, 58 a 59 Nálezu). Ústavní soud tak zavrhuje požadavek NSS aplikovat na posouzení daně z převodu nemovitosti test legitimacy

⁴⁸⁾ Obligations and regulations for homeowners. [online]. amsterdam.nl [cit. 27. 3. 2019]. Dostupné na: <https://www.amsterdam.nl/en/housing/obligation-homeowner/> a <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B1D185419-DCf1-4E0F-9973-BA23F16CFF96%7D>.

⁴⁹⁾ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰⁾ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06.

⁵¹⁾ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

⁵²⁾ Metodika tohoto dělní vychází z níže rozebíraného nálezu Ústavního soud ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 44.

⁵³⁾ Pozn. jednalo se o návrh na určení protiústavnosti v té době již neplatné právní úpravy, která byla novelizována zákonem č. 420/2003 Sb.

a racionality, který Ústavní soud jinak užívá a posoudit, kromě jiného i zda je daň opřena o určitý legitimní důvod (bod 5 Nálezu).

Ústavní soud v Nálezu uvádí, že samotná Listina dává v čl. 11 odst. 5 zákonodárci zmocnění k omezení vlastnického práva daní (bod 46 Nálezu). K posouzení, zda je určitá konkrétní daň nebo poplatek ústavně konformní, pak Ústavní soud vytyčuje dvě kritéria a to: **i) test extrémní disproportionality a ii) porušení principu rovnosti** (bod 49 Nálezu).⁵⁴⁾

Test extrémní disproportionality spočívá v tom, že daň nesmí zasáhnout do vlastnického práva natolik, aby došlo ke „zmaření samé podstaty majetku“, tedy že by daň byla natolik nepřiměřeně vysoká („rdousící“), že by ve své podstatě omezila samotné právo osoby povinné k zaplacení daně vlastnit (část IX B Nálezu). *Ad absurdum*, pokud by potencionální daň z prázdných bytů byla nastavena tak, že by se vztahovala i na vlastníky chat a dalších podobných nemovitostí po celé ČR a výše daně by společně s daní z nemovitosti činila vlastnictví domu na venkově neúměrně zatěžujícím, lze si představit, že by jednalo o daň „rdousící“.

Druhé kritérium se týká rovnosti (část IX C Nálezu). Ústavní soud ve své judikatuře rozlišuje rovnost akcesorickou a neakcesorickou. Akcesorická rovnost zakazuje diskriminovat při výkonu základních práv a úzce souvisí se zákazem diskriminace vyjádřeném v čl. 3 odst. 1 Listiny na základě určitých citlivých kategorií (rasa, etnikum, pohlaví, náboženské vyznání, sexuální orientace aj.).⁵⁵⁾ Rovnost neakcesorická (rovnost před zákonem) vychází z čl. 1 Listiny a vylučuje libovůli zákonodárce při rozlišování určitých skupin. To znamená, že zákonodárce může určitou skupinu osob zvýhodnit, ale musí proto mít legitimní důvod.⁵⁶⁾

V Nálezu se Ústavní soud vyjadřuje ke zdanění nemovitostí, které obecně považuje i z hlediska funkce daní (alokační, redistribuční, stabilizační) za legitimní předmět zdanění (bod 51 a 56). Je otázkou, jak by se Ústavní soud postavil k legitimnosti zdanění prázdných nemovitostí, respektive, zda by uznal, že rozlišování v právech a povinnostech vlastníků prázdných nemovitostí a vlastníků, kteří své nemovitosti pronajímají nebo sami obývají, lze považovat za přípustné a odůvodněné.⁵⁷⁾ Na tomto místě je jistě možné

⁵⁴⁾ Pozn. Nejedná se o nějaká nová kritéria, ale kritéria vycházející z předchozí bohaté judikatury Ústavního soudu.

⁵⁵⁾ Podrobněji například Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2014, sp. zn. Pl. I. ÚS 2006/12, bod 12 až 17.

⁵⁶⁾ K tomu například Nález Ústavního soudu ze dne 15. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 3/13, bod 38: „Z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti každého s každým, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. Ústavní pořádek tedy připouští i zákonem založenou nerovnost, pokud jsou pro to ústavně akceptovatelné důvody.“

⁵⁷⁾ V případě daně z prázdných bytů má smysl se zabývat pouze rovností neakcesorickou. Rovnost akcesorickou by Ústavní soud řešil v případě, kdyby daň byla diskriminační v přístupu k právům chráněným Listinou. *Ad absurdum* si lze představit situaci, kdy je určitá náboženská/etnická skupina více zdaněna (k porušení akcesorické rovnosti v rámci zdanění pracujících důchodců též Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. pl. ÚS 18/15).

si představit mnoho argumentů, které by podporovaly tvrzení, že rozlišování je v daném případě důvodné a nepředstavuje svévoli zákonodárce⁵⁸⁾ (funkce daní, veřejný zájem na dostupnosti bydlení, právo na bydlení).

Na druhé straně za určitých okolností je jistě představitelné, že Ústavní soud by potencionální daň mohl označit za porušující zásadu rovnosti a představující libovůli zákonodárce. Dle mého názoru, lze zde vycházet z nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. pl. ÚS 18/15, který se týkal zdanění pracujících důchodců. Ústavní soud právě v tomto nálezu při posuzování neakcesorické rovnosti zdanění, dospěl k závěru, že: „Rozdíl daňové zátěže ve výši až kolem 50 tisíc Kč mezi daňovými poplatníky, jejichž příjmová situace se může lišit zcela minimálně (v řádu korun), je zcela extrémní a ničím nepodložený.“ Takovéto rozlišování subjektů bez racionálního důvodu, vedoucí k tomu, že určitá skupina pracujících důchodců byla zdaněna ve značné výši a důchodci s podobnými příjmy, kteří jen o několik korun nedosáhli svým ročním příjmem na hranici zdanění, nebyli zdaněni vůbec, považoval Ústavní soud za porušení rovného zacházení. Potencionální úprava daně z prázdných nemovitostí by se tedy měla vypořádat i s tím, jestli hranice mezi vlastníky, kteří budou dani podléhat a vlastníky kteří ne, není příliš ostrá a neukládá „skokově“ a bez důvodu velké zatížení.⁵⁹⁾ Kromě výše popsané situace, by dle mého názoru mohla porušovat neakcesorickou rovnost i daň, která by byla nepřiměřeně široce vymezená tak, že by například danila vlastníky nemovitostí již po velmi krátké době, nebo za nesmyslných a nejasně stanovených podmínek.

⁵⁸⁾ K tomu např. nálezu Ústavního soudu Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. I. ÚS 2006/12 ze dne 15. 1. 2014, týkající se údajné diskriminace vlastníků některých nemovitostí, kteří nejsou osvobozeni od povinnosti platit poplatky za odvod srážkové vody:

„19. Obecně je na uvážení zákonodárce, jak právně reguluje určitou oblast pro různé kategorie subjektů – adresátů regulace. Nakonec podstatou většiny právních předpisů je rozlišování mezi jejich adresáty. Nicméně ani v tomto ohledu nemůže zákonodárce disponovat absolutní diskrecí. To zejména pokud takové odlišné zacházení se děje v rámci Listinou chráněného základního práva, jako zde práva vlastnit majetek. Podle Ústavního soudu je totiž povinnost stěžovatelů platit poplatek za odvod srážkové vody zásahem do jejich majetkového práva. Nebyli to totiž stěžovatelé, kteří si tuto službu objednali. Tato povinnost je jim stanovena přímo zákonem.

20. Na druhou stranu Ústavní soud neshledává, že by odlišným zacházením byla jakýmkoliv způsobem dotčena důstojnost stěžovatelů. Namítaná nerovnost má dopad pouze v jejich majetkové sféře, neboť musí platit poplatek za služby spojené s odvodem srážkových vod. Tato skutečnost je indikátorem, že přezkum Ústavního soudu by měl být méně přísný.

21. Situaci lze přirovnat k intenzitě přezkumu regulace v daňové oblasti, která je také charakteristická rozlišováním různých skupin osob pro potřeby odvodů daní, což je zásahem do majetkových práv. V této oblasti se podle ustálené judikatury Ústavního soudu přezkum namítané neakcesorické diskriminace omezuje na vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv [viz např. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), či nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 43].“

⁵⁹⁾ K tomu více Nález ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. pl. ÚS 18/15 („pracující důchodci“), bod 126. „Rovnoměrnost daňového zatížení neznamená shodnost daňové zátěže pro všechny, ale pouze naplnění postulátu, že s odlišnými je třeba zacházet odlišně, se stejnými stejně, přičemž míře odlišnosti subjektů či situací musí odpovídat právě míra odlišnosti právní regulace. Rovnoměrné daňové zatížení pak znamená, že je třeba daňové poplatníky se stejnou (obdobnou) finanční výkonností rovněž stejně (obdobně) zdanit, resp. že zdanění vyšších příjmů musí být ve srovnání s daňovým zatížením nižších příjmů přiměřené (srov. též rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 9. 2015, 2 BvR 2683/11, či ze dne 30. 9. 2015, 2 BvR 1066/10 a 2 BvR 1961/10).“

Posuneme-li se v této myšlenkové úvaze dále, je samozřejmě pravdou, že při posuzování, zda daň nepředstavuje svévoli, by Ústavní soud z povahy věci musel přihlížet i ke smyslu a účelu celé daně, ale jak vymezil v Nálezu,⁶⁰⁾ měl by se vyhnout ekonomickým analýzám o účelnosti a efektivnosti daně a hodnocení politických otázek (zásada zdrženlivosti).⁶¹⁾

Co se týče jiných opatření tedy například povinnosti hlásit, že byt je prázdný a možnosti „dosadit“ nájemníka, zde by zřejmě došlo k přezkumu, zda takové opatření není v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny je nucené omezení vlastnického práva možné na základě zákona, ve veřejném zájmu, za náhradu a způsobem proporcionálním k zamýšlenému cíli.⁶²⁾ V případě „opatření proti prázdným bytům“ lze též zvážit možnost zásahu do práva na soukromí (čl. 8 Úmluvy). Tento článek se však nebude zabývat ústavností takovýchto opatření, už jen z toho důvodu, že v rámci české politické scény se jeví jako nepravděpodobné, že by obdobná opatření bylo možné reálně prosadit.

Na závěr ještě zbývá uvést, že Evropský soud pro lidská práva obecně nechává státům poměrně široký prostor ohledně zásahů do vlastnického práva a při svém přezkumu se omezuje na požadavek racionality zásahu a absenci zjevné nepřiměřenosti.⁶³⁾

Závěr

Daň z prázdných bytů či prostorů určených k bydlení je opatřením, které bylo v poslední době zavedeno nebo posíleno v mnoha státech a městech. Opatření má být jedním z nástrojů řešení krize bydlení, která sužuje lukrativní světové metropole a úzce souvisí jak s urbanizací, tak s využíváním nemovitostí jako bezpečné investice po světové hospodářské krizi, zejména zahraničními investory.

Daň je stanovována na základě různých principů; může cílit na byty, které nejsou hlavním místem pobytu vlastníka (Vancouver, dříve Irsko) ani nejsou po určitou dobu pronajímány, nebo na nemovitosti, které jsou vyloženě prázdné v tom smyslu, že postrádají základní vybavení pro běžné užívání domácnosti (Velká Británie, Francie). Velmi často je daň z prázdných nemovitostí součástí určité místní majetkové daně (Velká Británie, Francie, Portugalsko, Vancouver).

⁶⁰⁾ Zejména body 58 až 60 Nálezu.

⁶¹⁾ Dalším aktuálním nálezem Ústavního soudu, který se zabývá otázkou poplatků a zdanění, vlastnického práva a rovnosti subjektů určité poplatkové povinnosti je Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17 („solární daň“).

⁶²⁾ Podrobněji například: Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1.2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

⁶³⁾ K tomu např. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. pl. ÚS 18/15 („pracující důchodci“), bod 94. K nutnosti najít kompromis v různých pojetí vlastnického práva v rámci Úmluvy: Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře, s. 1245.

V Berlíně a Amsterdamu se lze setkat ještě s poněkud přísnějším přístupem k prázdným nemovitostem. Vlastníci prázdné nemovitosti mohou dostat vysokou pokutu a město je oprávněno se ujmout některých práv vlastníka a zajistit, aby byl byt pronajímán. Takovýto přístup je však třeba vnímat i v kontextu historické zkušenosti každého státu (např. v Nizozemsku: nedostatek půdy a prostoru k bydlení, široce přijímané squatterské hnutí po druhé světové válce). Oproti tomu česká zkušenost se zásahy do vlastnického práva je diametrálně odlišná, a tudíž i s respektem k naší minulosti,⁶⁴⁾ je dle mého názoru pravděpodobné, že český Ústavní soud by více dbal na ochranu vlastnického práva při jeho střetu s jiným veřejným zájmem. Na druhé straně však nelze opomenout, že pokud by Ústavní soud v této věci nezměnil svou konstantní judikaturu, zdanění nemovitostí je legitimním prostředkem zákonodárce při uplatňování jeho politických vizí a pokud nedojde k určitému excesu, jež by překročil ústavní zmocnění zákonodárce ukládat daně dle čl. 11 odst. 5 Listiny tím, že by zasáhl do vlastnického práva (rdousící efekt) nebo svévolně porušil princip rovnosti před zákonem, Ústavní soud by k samotné základní myšlence, že vlastníku prázdné nemovitosti bude uložena určitá daň, neměl mít výhrady z hlediska její ústavnosti.

Shrnutí:

Daň z prázdných nemovitostí (bytů) je jedním z nástrojů, kterým se některá města (státy) snaží předcházet nepronajímání nemovitostí v centru vysoce urbanizovaných měst. Ve městě Vancouver daň cílí na nemovitosti, které nejsou v období 6 měsíců hlavním místem pobytu žádné osoby, ani nejsou pronajímány. Ve Francii a Spojeném království je daň z prázdných bytů součástí místní majetkové daně a primárně cílí na základně nezařízené nemovitosti. V Berlíně a Amsterdamu existuje povinnost prázdný byt oznámit úřadům s tím, že město ve spolupráci s majitelem, začne řešit nápravu tohoto stavu.

Pro zkoumání ústavnosti případné daně z prázdných bytů by byl zřejmě klíčový Nález ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, ve kterém se český Ústavní soud zabýval daní z převodu nemovitosti. Ústavní soud obecně považuje daň primárně za otázku politickou, která je v diskreci zákonodárce. Ústavní soud by se právní úpravou daně zabýval, pouze pokud by byla extrémně disproportionalní, tzn. by byla natolik nepřiměřená, že by zasahovala do samotného práva vlastnit majetek nebo pokud by porušovala princip rovnosti. Princip rovnosti by daň porušovala, zejména pokud by byla výrazem libovůle zákonodárce v rozlišování určitých osob.

⁶⁴⁾ V této věci se ztotožňuji s názorem, který vyjádřila JUDr. Šimáčková ve své disertační práci a to, že v našich podmínkách, je třeba vycházet i z českých zkušeností s přístupem k vlastnickému právu za minulého režimu, respektive tyto negativní zkušenosti respektovat (ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Daně a právní stát* [online]. 2006 [cit. 11. 6. 2019]. Disertační práce. Masarykova univerzita, s. 69).

Legislation on the empty homes tax and its possible enacting in the Czech Republic – summary:

The empty homes tax (tax on empty properties) is one of the measures employed by some cities (states) in order to prevent the occurrence of empty, unrented flats in the centres of highly urbanized cities. In the city of Vancouver, the empty home tax targets residential properties that are neither a principal residence of a person nor rented for the period of 6 months. In France and the UK, the empty homes tax is a part local property tax and it primarily aims at substantially unfurnished apartments.

In Berlin and Amsterdam, there is an obligation to report an empty apartment to the municipal authorities. The local authorities in cooperation with the owner will work on returning the apartment back to the rental market.

In the Judgment of 21 April 2009, Pl. ÚS 29/08 The Czech Constitutional Court dealt with the question of the constitutionality of the property transfer tax. This judgement should be crucial for the constitutional review of a possible tax on empty properties. In general, the Constitutional Court considers taxes primarily to be a political issue laying in the discretion of the legislator. The Constitutional Court would be concerned with tax legislation only if it was extremely disproportionate, i.e. it would be so disproportionate that it would interfere with the right to own a property itself or violate the principle of equality. The principle of equality would be violated especially if the tax legislation represented unreasonable arbitrariness of the legislator in distinguishing persons.

Výklad vícejazyčného práva rakousko-uherské monarchie současnými soudy na příkladu právní úpravy státního občanství

V rámci soudobé judikaturní činnosti není výjimkou, že soud vykládá právní předpisy autentické ve více než jednom jazyce. Typickým příkladem může být právo EU autentické ve 24 jazycích. Výjimečnými, avšak stále se vyskytujícími případy, jsou případy vícejazyčných právních předpisů první republiky, kdy soud vykládá převzaté právní předpisy rakouské monarchie. I přes fakt, že naprostá většina právních předpisů byla v důsledku změn v legislativě od 19. století ke dni finalizace této práce zrušena, stále může zejména v rámci restitučních sporů docházet k situacím, kdy je nutné předpisy 19. století aplikovat. Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, přenesl do českého právního řádu předchozí právní řád se všemi jeho částmi včetně recipovaných norem z období rakouské monarchie. To přináší i v současné judikaturní činnosti situace, kdy je nutné aplikovat a vykládat tehdejší právní předpisy.

Tyto případy jsou pochopitelně provázány s právní realitou z doby první republiky, kdy v důsledku recepční normy zůstala část rakouských předpisů účinná i na území Československa. V rámci české judikaturní praxe lze přitom v době dokončení této práce považovat za nejčastější případ aplikace starých předpisů nutnost výkladu tzv. vystěhovaleckého patentu,¹⁾ který může být klíčovým zejména v případech rozhodování o restitučních nárocích.

Klíčovým rozhodnutím (a to i přes fakt, že nebylo publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu) zahrnujícím otázku výkladu dobových právních předpisů, při němž bylo argumentováno autentickou jazykovou verzí rakouských předpisů, je případ usnesení Ústavního soudu č. j. I. ÚS 43/03 ze dne 20. 12. 2004. Věcně se případ dotýkal právní nástupkyně vlastníka majetku, zabaveného za druhé světové války nacistickým režimem. Ta se v rámci restitučního řízení dle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích (dále jen "zákon o mimosoudních rehabilitacích"), domáhala jeho vydání. Jedna z hlavních podmínek pro vydání dotčeného majetku je stanovena ustanovením § 3 odst. 1 dotčeného zákona, podle kterého je podmínkou vzniku nároku

¹⁾ Vystěhovalecký patent ze dne 24. března 1832, č. 2557/1832 Sb. z. s., v originálu „*Allerhöchstes Patent über die Auswanderung und unbefugte Abwesenheit der kaiserlich Königlichen Unterthanen.*“

české občanství osoby, jejíž věc přešla z uvedených důvodů do vlastnictví státu, nebo za stanovených podmínek jejich dědiců. Rozhodná doba pro posuzování splnění této podmínky je vymezena časovou působností zákona.²⁾

Městský soud v Praze v prvním stupni v návaznosti na uvedené dovodil, že žadatelka nespĺňuje podmínku českého státního občanství, které dle názoru soudu pozbyla v okamžiku sňatku za občana USA.³⁾ Určujícím předpisem byl dle názoru správního soudu dekret české dvorské kanceláře ze dne 10. 6. 1835, obsahující české znění tzv. vystěhovaleckého patentu, který byl v době sňatku stále účinný.

Ústavní soud při pozdějším přezkumu tento závěr o účinnosti předpisů rakouské monarchie (s níže popsanou úpravou aplikovaného předpisu) potvrdil. Vycházel přitom především z dobových akademických textů a dostupné judikatury, a s ohledem na skutkový a právní stav, který existoval v okamžiku uzavření manželství žalobkyně, dovodil účinnost dotčeného patentu.⁴⁾

Z hlediska Ústavního soudu, ale také pro účely tohoto článku, byl proto posuzován charakter vykládaného předpisu s ohledem na jeho platnou a účinnou verzi, jeho existenci v právním řádu a také především s ohledem na okamžik, ve kterém došlo ke vzniku či změně dotčených právních vztahů.

Pro vyjasnění charakteru popisovaných předpisů je vhodné upozornit na fakt, že v části narace rozsudku Ústavního soudu je při popisu řízení u Městského soudu odkazováno na dekret dvorské kanceláře ze dne 10. 6. 1835. Ve vlastních právních závěrech již ale Ústavní soud dále jen odkazuje na samotný text vystěhovaleckého patentu z roku 1832, aniž by objasňoval vztah mezi nimi. Lze proto mít za to, že znění právního předpisu aplikovaného Městským soudem v předchozím řízení, nebylo původním, autentickým zněním.

²⁾ § 1 odst. 1: „Zákon se vztahuje na zmírnění následků některých majetkových a jiných křivd vzniklých občanskoprávními a pracovněprávními úkony a správními akty, učiněnými v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 (dále jen "rozhodné období") v rozporu se zásadami demokratické společnosti, respektující práva občanů vyjádřená Chartou Organizace spojených národů, Všeobecnou deklarací lidských práv a navazujícími mezinárodními paktů o občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních právech.“

³⁾ Ke sňatku došlo 28. 2. 1947.

⁴⁾ „Jak upozornil obecný soud v napadeném rozhodnutí, nejen že byl vystěhovalecký patent z roku 1832 výslovně zrušen teprve zákonem č. 194/1949 Sb., ale je navíc soudobou právní literaturou první Československé republiky, stejně jako literaturou poválečné doby, běžně zmiňován jako předpis platný a aplikovatelný na vztahy toho druhu, o který se jedná i v přezkoumávané věci (srov. např. ROUČEK F., SEDLÁČEK J.: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*, V. Linhart, Praha 1935, výklad k ust. § 32 OZO na str. 298).“ - Rozsudek Ústavního soudu ze dne 20. prosince 2004, č. j. I. ÚS 43/03. Dále viz též např. rozsudek Městského soudu v Praze z roku 2016: „I tento patent byl do československého právního řádu recipován na základě zákona č. 11/1918. Ust. čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb. konkrétně uvádělo, že „[v]eškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.“ Citované ustanovení je třeba vyložit tak, že se přebírá obsah říšských zákonů, avšak s ohledem na nové okolnosti. Bylo tedy nutné aplikovat obsah těchto zákonů i v případě, že se jejich autentický text vztahoval k rakouským (maďarským) realitám.“ - Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. srpna 2016, sp. zn. 3A 159/2015.

Z formálního hlediska je tak nutné rozlišovat mezi zněním ustanovení § 19 v původním právním předpisu z roku 1832, autentickém v německém znění, a dekretem z roku 1835,⁵⁾ který měl být jeho příslušným ekvivalentem (přestože ne autentickým) v českém jazyce.⁶⁾ V rámci dokazování před Ústavním soudem se žadatelka domáhala provedení výkladu autentického (dle jejího názoru tedy formálně vzato správně německého) znění dotčeného právního předpisu, na základě kterého by dle jejího názoru měla být postavena hlavní argumentace v daném případě. Městský soud měl dle jejího názoru provést „adekvátní gramatický a teleologický výklad“ příslušné normy, která byla autentická v německém jazyce. Proto předložila stěžovatelka jako důkaz „odborné stanovisko k výkladu § 19 dekretu dvorské kanceláře ze dne 10. 6. 1835, zpracované JUDr. H. Gaertnerem, tlumočnickem z jazyka německého“. Dle tohoto posudku vyplývá z originálního německého textu citovaného ustanovení, že žena pozbývala svého státního občanství v důsledku sňatku jen tehdy, pokud zároveň nabyla státního občanství svého manžela. Německé znění příslušného ustanovení 19 vystěhovaleckého patentu z roku 1832 v originálu zní:

„S. 19. Die Frauenspersonen, welche das Staatsbürger recht genießen, und welche sich mit einem Ausländer verheirathen, verlieren, indem sie dem Stande des Mannes folgen, hierdurch die Eigenschaft von österreichischen Unterthaninnen.“

Výklad zastávaný stěžovatelkou a podpořený odborným stanoviskem doktora Gaertnera by nicméně ani v případě aplikace německého znění na závěru Ústavního soudu velmi pravděpodobně (jak bude doloženo níže) nic nezměnil. Důvodem je, že by neobstál ani při výkladu příslušnými rakouskými soudy v 19. století.

Jedním z nejdůležitějších hledisek, ke kterým Ústavní soud při rozhodování přihlížel, byl přítom okamžik, ke kterému je nutné daný předpis vykládat. Při výkladu Ústavní soud zohlednil dobu, kdy mělo dojít k výkladu dotčeného předpisu (tedy okamžiku tvrzené ztráty občanství žadatelky). Je zřejmé, že po více než 100 letech působnosti právního předpisu existuje zavedená právní praxe z období první republiky, kterou je při výkladu nutné vzít v úvahu. Stejným způsobem tak učinil i Ústavní soud.

Při aplikaci dotčeného předpisu na území českých zemí, resp. následně na území Československa, vycházely příslušné úřady dlouhodobě z publikované české, tedy neautentické a neoficiální, verze. Kromě toho zohledňovaly tehdejší společenské poměry, které stěžovatelka shledávala optikou dnešní doby nespravedlivými a diskriminujícími.

Z dobové judikatury například vyplývá následující:

„[ž]ena provdaná, jejíž manželství nebylo rozvedeno soudem ani prohlášeno za neplatné, nemůže samostatně nabýt státního občanství, nýbrž sleduje [...] v tomto směru svého manžela.“⁷⁾

⁵⁾ Vystěhovalecký dekret dvorské kanceláře ze dne 10. 6. 1835.

⁶⁾ V příslušném znění v českém jazyce: „ženské, kteréž zemského měšťanství požívají, a kteréž za cizozemce se provdají, a tím stav manželův následují, ztratí tím vlastnost rakouských poddaných.“

⁷⁾ Citováno z nálezu Nejvyššího správního soudu ČR Boh. A 2599/23.

Aniž by se Ústavní soud do hloubi zabýval gramatickým výkladem autentického znění původního patentu z roku 1832, přistoupil bez dalšího k historicky subjektivnímu teleologickému výkladu.⁸⁾

Dlužno podotknout, že posouzení aplikovatelnosti dotčeného předpisu přesto Ústavní soud věnoval pozornost. Pokud by totiž v daném případě došlo k aplikaci normy, která nebyla použitelná, mohlo by se jednat o „porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny“. Posouzení aplikovatelnosti se pak omezilo výhradně na aplikovatelnost původního vystěhovaleckého patentu z roku 1832 a nezabývalo se přímo aplikovatelností dekretu z roku 1835, ze kterého vycházel Městský soud v Praze.

Důvody, pro které aplikovat českou verzi dotčeného předpisu pak mohou být v zásadě dva. Prvním z nich je výsledkem využití subjektivně-historického výkladu, který vychází z premisy používání pouze českého znění v období vzniku posuzované události (v tomto případě svatby dotčené ženy). Druhý leží v pozdější legislativní úpravě, která mohla mít vliv na autenticitu znění převzatých právních textů v rámci ČSR.

Pro posouzení druhé uvedené možnosti je nutné vzít v potaz výše naznačený vývoj jazykového práva s ohledem na autenticitu právního textu a výsledek vztáhnout především na právní úpravu z roku 1918, kdy došlo k recepci práva habsburské monarchie. Zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918 č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, ve svém článku 2 uváděl, že „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“. Uvedené ustanovení přitom nespécifikuje jakékoliv změny ve vazbě na autenticitu jazykové verze právního předpisu.

V této souvislosti přitom lze odkázat na literaturu či judikaturu tehdejší doby, aniž by bylo nutné provádět vlastní samostatnou analýzu v rámci této práce.⁹⁾

⁸⁾ KÜHN, Z.: K interpretaci a aplikaci starých předpisů z doby rakouské monarchie. In: *Jurisprudence* 14 (2005), Nr. 8, s. 61–64. – ISSN 1210–3977.

⁹⁾ Ve vazbě na pozdější vydání po zřízení říšského zákoníku a převzetí předpisů monarchie do právního řádu první republiky viz např. slova Františka Weyera: „*Pokud jde o otázku jazykové autentičnosti, nelze mít za to, že zákony ze dne 2. listopadu 1918 a 13. března 1919 zrušily veškeré dřívější příslušné normy, zejména cis. patent ze dne 27. prosince 1852 a zákon ze dne 10. června 1869, čís. 113 ř. z., který prohlásil německý text říšského zákoníku za autentický (původní) a vydání jinojazyčná za úřední překlady (§ 2). Toto pravidlo platí tedy i nadále pro všechny rakouské říšské zákony, recipované právním řádem československým.*“ - WEYER, F.: *Soustava československého práva státního*. Bd. 23, Fr. Borový, 1924, s. 102, pozn. pod čarou.) Případně také Nermutha: „*Na území republiky Československé platí totiž kromě zákonů a nařízení vydaných pod 28. říjnu 1918, které tvoří vlastní právo československé v užším smyslu, ještě převzaté předpisy bývalého rakouského (v zemi České a Moravskoslezské) a bývalého uherského (v zemi Slovenské a Podkarpatské) právního řádu, od 28. října 1918 však již jako součást československého práva v širším smyslu. Při tom třeba mít na paměti, že soubor recipovaných předpisů nezahrnuje jen normy vydané od r. 1848, resp. 1867, kteréžto oba roky nutno řaditi k nejvýznačnějším mezníkům v ústavním, správním a legislativním vývoji bývalého rakousko-uherského soustátí (tedy zákony a nařízení uveřejněné v bývalém říšském zákoníku rakouském, v příslušných sbírkách zemských zákonů a nařízení, jakož i zákonné články a nařízení uveřejněné v bývalé uherské sbírce zákonů, resp. v bývalé uherské sbírce nařízení, nýbrž že sem patří též nikoli nepatrný počet předpisů ještě starších, jako jsou četné dosud platné nejvyšší reskripty, patenty,*

Zkráceně řečeno byla recepčním zákonem převzata ta část právního řádu Rakousko-Uherska, která nebyla specificky upravena v rámci nově vzniklého Československého státu, a to včetně norem jazykového práva.¹⁰⁾ Je samozřejmě nutné zmínit také názor, dle kterého recepční normy nepřevzaly původní rakouský právní řád, nýbrž vytvořily nové normy (vycházející z rakouských) v kontextu československého práva.¹¹⁾ V rámci tohoto přístupu by se pravděpodobně aplikovala úprava sbírky zákonů dle zákona č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení. V původním znění se za autentickou jazykovou verzi považovala verze česká, přičemž sbírka byla vydávána také v úředních překladech slovenském a německém. Po novelizaci zákonem č. 500/1921 Sb., kterým se mění částečně § 3 zákona ze dne 13. března 1919, č. 139 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, však došlo ke změně. Novelizovaný text odkazoval na oficiální jazyk dle ustanovení § 1 zákona ze dne 29. února 1920, č. 122 Sb. z. a n., na jazyk československý.

Po této novele tak bylo autentickým zněním zákona buď znění v jazyce českém, nebo slovenském, a to dle toho, které z nich bylo uveřejněno ve sbírce. S ohledem na výše uvedené znění čl. 2 recepčního zákona je ovšem dle autora této práce potřeba vycházet z faktu, že cílem příslušné normy bylo dočasné zachování existujícího právního řádu rakouské monarchie. Nikoliv jeho republikace. Uvedenou teorii je proto potřeba považovat za chybnou.

Argumentem potvrzujícím tento závěr je fakt, že již v tehdejší odborné právní společnosti se objevovaly hlasy, volající po republikaci recipovaných právních předpisů v českém jazyce. K tomu však nikdy plošně nedošlo, přestože se existovala alespoň snaha evidovat a sepsat, co všechno tehdejší československý právní řád tvoří.¹²⁾ Je proto nutné vycházet z premisy,

dvorské dekrety, dekrety dvorské kanceláře, dekrety dvorské komory, guberniální dekrety a nařízení uveřejněné zejména ve Sbírce zákonů soudních, ve Sbírce zákonů politických, ve sbírkách zákonů pro jednotlivé země (t. zv. provinciálních), ve Sbírce zákonů vojenských, ve Sbírce zákonů Leopolda II., ve Sbírce zákonů Josefa II. a ve Sbírce zákonů Marie Terezie.“ - NERMUTH, A.: Sjednání a republikace převzatých právních předpisů. Právny Obzor, 1936, s. 473.

¹⁰⁾ V případě, že došlo k pozdější nové úpravě určité oblasti, uplatní se samozřejmě základní kolizní pravidla, tj. zejména zásady *lex posterior derogat priori* a v podstatě také zásada *lex specialis derogat generali*. V tomto kontextu je nutné zmínit také možnost, kdy došlo pouze k částečné úpravě v určité oblasti a na některé případy se tak mohly uplatňovat jak předpisy československé, tak původní předpisy rakouské. Viz Nermuth: „Mnohé z převzatých předpisů byly novelisovány předpisy, vydanými po 28. říjnu 1918, takže jejich původní autentický text německý nebo maďarský jest nyní změněn nebo doplněn autentickým textem českým nebo slovenským, takže vznikla nevídaná značná jazyková pestrost v autentickém textu těchto norem, která působí někdy přímo groteskně.“ - NERMUTH, A.: Sjednání a republikace převzatých právních předpisů. Právny Obzor, 1936, s. 474.

¹¹⁾ Viz Bartoš: „F. Weyr upozorňuje na skutečnost, že norma, vyjádřená v čl. 2 recepčního zákona, navzdory svému formálnímu znění, ve skutečnosti (z materiálního hlediska) neponechává dosavadní předpisy v platnosti, ale vytváří nové, československé zákony, jejichž obsah je (právě v důsledku recepce) totožný s obsahem dosavadních zemských a říšských předpisů rakouských. Viz WEYR, F.: Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937. s. 84 a 85.“ - BARTOŠ, O.: Jazykové právo v první ČSR, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Diplomová práce, 2011, s. 30, pozn. pod čarou č. 58.

¹²⁾ Dva vyšší úředníci prvorepublikového ministerstva vnitra, vrchní odborový rada

že převzaty byly také veškeré původní normy jazykového práva, včetně těch, upravujících autenticitu jazykové verze. A to bez ohledu na znění zákona z 2. listopadu 1918 č. 1/1918 Sb., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení. Pokud bychom v tomto kontextu nahlíželi na situaci čistě z pohledu systematického, je tak nutné vycházet z předpokladu, že autentickou verzí dotčeného právního předpisu byla verze německá.

Druhou zmíněnou možností, díky které lze využít český text právního předpisu, je subjektivně historický výklad, který užil Ústavní soud. V detailech přitom není nutné rozvádět nad argumentaci použitou Ústavním soudem.¹³⁾

Aplikace české verze dotčených právních předpisů, která v době přijetí právního textu nebyla autentickou, je tak případná i přes svou tehdejší faktickou nezávaznost. Naopak aplikace čistě formalistická by mohla znamenat porušení principu právní jistoty. Z. Kühn z uvedeného mimo jiné vyvozuje, že „český soud neaplikuje zrušenou ale na základě intertemporálních předpisů použitelnou právní normu „ve vakuu“, tedy neinterpretuje ji jen z jejího samotného textu. Naopak, k tomu, aby tato aplikace byla ústavně konformní, je třeba přihlídnout k „dotvořené normě“, tedy k významu normy vytvořenému právní vědou a praxí v době pozdější, a zejména pak v relevantní době, tedy v době, kdy nastala právní skutečnost opodstatňující aplikaci zrušené právní normy.“¹⁴⁾ Tímto „dotvořením“ lze bezpochyby rozumět také judikaturní činnost především v období první republiky.¹⁵⁾

JUDr. Josef Hoffmann a odborový rada JUDr. Josef Danek, sestavili a v Praze r. 1936 uveřejnili „Rejstřík československého práva“. Rejstřík se skládá jednak z předpisů vyhlášených 28. října 1918 a později, které pochází z činnosti československých právo tvorných institucí, a jednak z norem bývalého rakouského (částečně i uherského) právního řádu, pokud se v důsledku recepce staly právní normou československou. „Byli jsme tehdy postaveni před úkol, který dosud žádný z autorů běžných u nás indexů k jednotlivým právním sbírkám nemusel zdolávat, totiž posuzovati, zda ta která norma býv. rakouského ... právního řádu byla ještě v platnosti v den 28. října ...“.

¹³⁾ Z odůvodnění rozsudku: „Výklad v minulosti sice zrušených, nicméně na skutečnosti, které se udály během jejich platnosti, stále aplikovatelných předpisů, se bude lišit s ohledem na specifika těchto předpisů, dále pak s ohledem na dobu, v níž byly vydány, a zejména pak na dobu, v níž došlo ke skutečnosti zakládající aplikovatelnost takového předpisu. V daném případě to znamená, že není zcela rozhodující význam, který mohl být předpisu přikládán, se zřetelem na jeho text a úmysl zákonodárce v roce 1832, kdy byl tento předpis vytvořen, ale nejdůležitější roli naopak bude mít význam, který byl tomuto předpisu přikládán v Československu po roce 1918 a zejména pak v roce 1947, kdy došlo ke sňatku stěžovatelky. Tento význam lze dovodit ne toliko z textu právního předpisu, ale také z publikované judikatury a názorů právní vědy.“

¹⁴⁾ KÜHN, Z.; *opakovaná citace*, str. 64.

¹⁵⁾ To, že soudní judikatuře byl přikládán nemalý význam již v období před vznikem první republiky, respektive v nich měl být obsažen samotný autentický obsah normy, lze ilustrovat například úvodem Bohuslavovým ke sbírce Usnesení a rozhodnutí c. k. Nejvyššího soudu, zapsaná do Bohuslavovy sbírky - knihy judikátů a repertoria nálezů z roku 1916: „Nad míru důležitý význam, jaký mají v životě právním judikáty nejvyššího soudu, je toho příčinou, že jak praktikům, tak i theoretikům záleží velice na tom, aby měli soubor jejich stále po ruce. Slušší judikáty pokládati takořka (sic!) za autentický výklad příslušných norem právních a přes to, že soudové nižší nejsou přímo vázáni, aby se jimi řídili, stane se nicméně zřídka, že se nižší stolice odchýlí ve sporné otázce od názoru nejvyšším

Nutným důsledkem tohoto přístupu je závěr, zpochybňující v některých případech (zejména historicky vzdálenějších) význam autenticity právního textu při interpretaci po uplynutí dostatečně významné doby a faktu, že norma byla dotvořena judikatorní činností. V uvedeném případě soud navzdory autenticitě německé verze¹⁶⁾ provedl výklad českého znění právního předpisu.

Nelze popřít, že význam právní normy se může v průběhu času ve vztahu ke znění samotného textu výrazně měnit. Vždy bude nicméně nutné posuzovat hledisko toho, k jak velkému posunu za uplynulý čas aplikace normy došlo, případně zda k němu vůbec došlo.¹⁷⁾

V probírané kauze byl jedním z hlavních argumentů pro aplikaci tehdejších standardů ochrany lidských práv také fakt, že nerovné postavení ženy mělo jasné a konkrétně dané důsledky ve vícero oblastech společenského života. Například v oblasti občanského majetkového práva, kdy by opačným výkladem došlo k porušení oprávněných očekávání dalších subjektů a porušení principu právní jistoty.¹⁸⁾ Nerovné postavení ženy a odlišné

tribunálem v judikátu projeveného, kdyžťe jí známo, že nejvyšší soud sám, máje se zabývati řešením případu, o něž jde, musil by na zásadě již vyslovené setrvati. Připouštíť instrukce, kterou v té příčině vydal na podkladě Nejvyššího rozhodnutí ze dne 3. října 1854 president nejvyššího soudu pro všecky členy soudu toho a která byla Nejvyšším rozhodnutím ze dne 7. srpna 1872 schválena, aby názor judikátem projevený byl nejvyšším soudem opuštěn jen tehdy, když se na změně judikátu usnese 21členný senát soudu toho, zvláště k tomu účelu svolaný. (Zápis do knihy judikátů - Judikatebuch, která se vedla od r. 1853 pod titulem „Praejudizienbuch“ a teprv od r. 1854 v nové formě má název nynější, děje se jinak, jak známo, na základě usnesení senátu 15členného).“ - Dostupné na https://science.law.muni.cz/knihy/Knihy_judikatu_a_repertoria_nalezu.pdf

¹⁶⁾ Viz např. výklad aplikovaný v rámci činnosti prvorepublikových soudů: „Před zákonem ze dne 15. února 1867, č. 13 č. z. z., jímž byl prohlášen jak český, tak i německý text norem, publikovaných v zemském zákoníku, za stejně autentický, nebylo výslovného ustanovení, který text při zákonech zemských je autentický; takové ustanovení bylo vydáno cí. patentem ze dne 27. prosince 1852, č. 260 ř. z. jen v příčině zákonů a nařízení, vyhlášených v zákoníku říšském, a to v tom smyslu, že za autentický má býti považován text německý.“ - rozsudek č. 16.877/35 z 21. června 1935. Případně viz také PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo veřejné*. Nákl. jednoty právnické, 1895, s. 26-28.

¹⁷⁾ Ve vazbě na výklad právních předpisů z doby rakouské monarchie může působit tato myšlenka bezvýznamně. Je zřejmé, že jednota právního řádu minimálně na začátku 19. století nedosahovala kvalit moderních právních řádů a jeho konzistence a jednota ve vazbě na jeho aplikovatelnost na území jednotlivých zemí monarchie byla nejistá. V návaznosti na zásadu obecného zákazu retroaktivity, coby jednoho ze základních elementů právního státu, se v tomto případě Ústavní soud s položenou otázkou vypořádal takto: „V daném případě to znamená, že není zcela rozhodující význam, který mohl být předpisu přikládán, se zřetelem na jeho text a úmysl zákonodárce v roce 1832, kdy byl tento předpis vytvořen, ale nejdůležitější roli naopak bude mít význam, který byl tomuto předpisu přikládán v Československu po roce 1918 a zejména pak v roce 1947, kdy došlo ke sňatku stěžovatelky. Tento význam lze dovodit ne toliko z textu právního předpisu, ale také z publikované judikatury a názorů právní vědy.“ - Citováno z rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 43/03, ze dne 20. 12. 2004.

¹⁸⁾ „Výklad takovýchto předpisů se budu lišit s ohledem na specifika těchto předpisů, dále s ohledem na dobu, v níž byly vydány, a zejména na dobu, v níž došlo ke skutečnosti zakládající aplikovatelnost takového předpisu. Rozhodující není význam, který mohl být danému předpisu přikládán s ohledem na jeho text a úmysl zákonodárce v době, kdy byl tento předpis vytvořen. Zásadní roli naopak bude mít význam, který byl tomuto předpisu přikládán v Československu po roce 1918 a zejména pak v době, kdy došlo k právní skutečnosti zakládající aplikaci daného předpisu.“ Výklad v minulosti

standardsy vnímání genderové rovnosti v době první republiky jsou mimo to potvrzeny další dobou i současnou judikaturou.¹⁹⁾

Nabízí se rovněž úvaha, jakým způsobem by příslušné ustanovení mělo být interpretováno, byl-li by skutečně vykládán původní autentický německý text, v ideálním případě ze strany soudů v 19. století. Jako východisko je možné využít dobou doktrínu z roku 1842, která obsahuje srovnání s původní

sice zrušených, nicméně na skutečnosti, které se udály během jejich platnosti, stále aplikovatelných předpisů, se bude lišit s ohledem na specifika těchto předpisů, dále pak s ohledem na dobu, v níž byly vydány, a zejména pak na dobu, v níž došlo ke skutečnosti zakládající aplikovatelnost takového předpisu. V daném případě to znamená, že není zcela rozhodující význam, který mohl být předpisu přikládán, se zřetelem na jeho text a úmysl zákonodárce v roce 1832, kdy byl tento předpis vytvořen, ale nejdůležitější roli naopak bude mít význam, který byl tomuto předpisu přikládán v Československu po roce 1918 a zejména pak v roce 1947, kdy došlo ke sňatku stěžovatelky. Tento význam lze dovodit ne toliko z textu právního předpisu, ale také z publikované judikatury a názorů právní vědy. - Citováno z rozsudku Ústavního soudu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94 (N 14/3 SbNU 73, č. 55/1995 Sb.)

¹⁹⁾ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě se sp. zn. 22 Ca 466/2002 ze dne 26. listopadu 2003. To vyložilo případ, kdy se československá státní občanka za účinnosti vystěhovaleckého patentu provdala za cizince s důkladnou argumentací ve vazbě na postavení ženy v tehdejší společnosti. Při své argumentaci soud posoudil aplikovatelnost vystěhovaleckého patentu ve vazbě na recepční normu. Dovodil, že vystěhovalecký patent je aplikovatelný, že postavení ženy bylo i v oblasti ústavního práva vnímáno odlišně od postavení muže. Klíčová přitom pro soud byla mimo jiné otázka, jak postupovat v případě, kdy by manžel ženy nebyl příslušníkem jiného státu, ale apatridou (tedy osobou bez státní příslušnosti). V případě, kdy by manžel dotčené ženy nebyl cizincem, žena by manželstvím dle názoru soudu o své občanství nepřicházela. K argumentaci ve vazbě na postavení ženy uvedl soud toto: „*Stylizace obecného zákoníku občanského v době jeho vzniku vycházela z předpokladu, že žena je do jisté míry více zákonem chráněna než muž, ale že má méně práv zejména ve veřejném právu. Toto doznalo změny ustanovením § 106 odst. 1 ústavní listiny ČSR, které v rámci negativního vymezení zásady rovnosti občanů v právech mimo jiné stanovilo, že výsady pohlaví se neuznávají (pozitivní vymezení zásady rovnosti obsahovalo ustanovení § 128 odst. 1 ústavní listiny ČSR, které určovalo, že všichni státní občané Republiky československé jsou si před zákonem plně rovni a požívají stejných práv občanských a politických nehledíc k tomu, jaké jsou rasy, jazyka nebo náboženství). Na základě toho se od účinnosti ústavní listiny ČSR pojem „hlava“ rodiny vnímal jen jako výraz pro souhrn povinností a „stav“ manželův nebyl nadále pokládán za nic jiného než za označení životní míry (srov. Komentář k o.z.o., díl I., str. 488). Ústavně zakotvená zásada rovnosti občanů v právech se v době první Československé republiky promítla i v soudní judikatuře v oblasti rodinného práva, která např. dospěla k závěru, že manželka je podřízena manželu jen potud, že je povinna dbát jeho vůle v okruhu domácího řádu, jinak však platí mezi nimi úplná rovnost (srov. rozhodnutí bývalého nejvyššího soudu ČSR ze dne 23. 2. 1928 sp.zn. Rv I 1044/27 publikované ve Vážného Sbíre rozhodnutí nejvyššího soudu Československé republiky pod č. 7803). Ani tento posun ve výkladu ustanovení obecného zákoníku občanského upravujících postavení muže a ženy v manželství však nevedl k tomu, že by zvláštní postavení muže v rodinném právu, vyplývající zejména z ust. § 91 a § 92 o.z.o., bylo dobou teorií a praxí pokládáno za stojící v rozporu s ústavní listinou ČSR nebo že by se v ní dokonce uplatnil názor, že uvedená ustanovení, potažmo ustanovení § 19 vystěhovaleckého patentu, které bylo jejich důsledkem v oblasti právní úpravy pozbývání státního občanství, byla ustanovením článek IX. zákona č. 121/1920 Sb., na základě ustanovení § 106 ústavní listiny ČSR derogována. Nauka tehdy platného ústavního práva naopak tuto zvláštní úpravu postavení muže v manželství pokládala - stejně jako brannou povinnost pouze pro muže, zvláštní ochranu ženy v trestním právu apod. - za výjimku ze zásady rovnosti odůvodněnou přirozenými rozdíly mezi občany (srov. Slovník veřejného práva Československého, svazek II., str. 968).“*

právní úpravou této oblasti před vydáním vystěhovaleckého patentu z roku 1832. Základním východiskem bylo, že úprava v § 19 patentu z roku 1832 znamenala změnu oproti předchozí úpravě v § 32 ABGB ve spojení vystěhovaleckým patentem z 10. srpna 1784 a dvorním dekretem²⁰⁾ z 22. prosince 1814:

„Vor Erscheinen des neuen Auswanderungspatentes vom J. 1832 verlor einen Österreicherin durch Ehelichung eines Ausländers die österreichische Staatsbürgerschaft nicht, und mußte, um ihrem Manne ins Ausland zu folgen, erst den Auswanderungs-Consens erwirken. (Allg. b. G. B. §. 32. – Auswanderungspatent vom 10. August 1784. – Hofdekret vom 22. Dezb. 1814.)“²¹⁾

I v případě, kdy by se Ústavní soud pustil do hledání a výkladu původního autentického znění příslušného právního předpisu, by tak pravděpodobně dospěl ke stejnému závěru, že žena ztrácela na základě vystěhovaleckého patentu z roku 1832 postavení občanky okamžikem vzniku manželství s cizincem.

Uvedený způsob interpretace byl následně několikrát využit v judikatuře Nejvyššího správního soudu, a to jak za doby první republiky, tak v rámci Československa po revoluci v roce 1989 nebo samostatné České republiky od roku 1993. V době publikace této práce je možné namátkou vycházet například z níže uvedených rozsudků:

- Obdobný případ se týkal sporu, o kterém bylo rozhodnuto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu se sp. zn. 12852/25 ze dne 30. 1. 1926. V tomto případě dotčený muž vůbec nenabyl občanství jiného státu. Stěžovatel však dle názoru soudu pozbyl své rakouské stání občanství již v důsledku vydání povolení k vystěhování, které odpovídalo propuštění ze státního občanství dle ustanovení § 2 vystěhovaleckého patentu.²²⁾

²⁰⁾ Poznámka autora: přeloženo z německého „Hofdekret“.

²¹⁾ VON PÜTTLINGEN, J. V.: *Die gesetzliche Behandlung der Ausländer in Oesterreich nach den daselbst gültigen Civilrechts-, Straf-, Commercial-, Militär- und Polizei-Normen, nebst einer einleitenden Abhandlung über die österreichische Staatsbürgerschaft.* Ueberreuter, 1842. s. 42.

²²⁾ „Zemská správa politická nevyhověla žádosti stěžovatelově z 2. února 1924 za uznání čl. státní příslušnosti dle § 1 č. 3 ústavního zákona č. 236/1920 z těchto důvodů: Ustanovení § 1, bodu 3 citovaného zákona mluví o bývalých státních občanech německých, t.j. osobách, které alespoň v den státního převratu byly ještě příslušníky jednoho z těchto států. Tato podmínka u stěžovatele není splněna, neboť německým a uherským státním občanem nikdy nebyl a státní příslušnosti rakouské svého času na základě vystěhovaleckého patentu ze 14. března 1832 pozbyl tím, že se vystěhoval do Ameriky a byl výnosem válého ministerstva války z 21. ledna 1904 a osvědčením okresního hejtmanství v H. ze 16. února 1903 z rakouského státního svazku propuštěn. Nebyl-li však v den státního převratu rakouským státním občanem, nemůže též uplatňovati čl. státního občanství dle § 1 bodu 3 citovaného zákona. ... Vznikem nových států na území bývalého mocnářství rakousko-uherského a teritoriálními změnami v území některých států, nastala potřeba upravití otázky státního občanství v zemích, v nichž nastala změna svrchovanosti státní. Úprava ta mohla se týkati jen těch příslušníků států, kteří se převratem státním dostali pod svrchovanost státu jiného. ... Stížnost dále namítá, že nebylo nijak prokázáno, že stěžovatel nebyl v den 28. října 1918 státním občanem rakouským, ježto vystěhování samo o sobě nemá za následek ztrátu státního občanství, stěžovatel pak státního občanství v Severo-Americké Unii nenabyl. Také tato námitka není důvodná. Stěžovatel sám přiznává, že se na základě povolení bývalého okresního hejtmanství v H. v roce 1903 vystěhoval do Spojených států amerických a že se tam usadil. Ze spisů vychází

- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. č. 2716/31 ze dne 17. 2. 1931 vykládá okamžik ztráty československého občanství ve vazbě na nabytí jiného státního občanství. Soud dochází k závěru, že podle logiky vystěhovaleckého patentu není nabytí cizího občanství podmínkou ztráty rakouského občanství, což odpovídá případu rozebíranému výše.²³⁾
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2459/33 ze dne 17. 5. 1933. Tento rozsudek popisuje rozdílné fungování vystěhovaleckého patentu v případech, kdy ke ztrátě občanství došlo v případě muže, který přijal úřad v zahraničí. Soud se přitom zabýval primárně okamžikem, ke kterému došlo ke ztrátě občanství. Premisou je, že ke ztrátě rakouského občanství v těchto případech nedocházelo okamžikem nabytí cizího státního občanství, ale v důsledku rozhodnutí příslušného národního orgánu.²⁴⁾

a stěžovatelem v administrativním řízení nebylo popřeno, že stěžovatel byl osvědčením okresního hejtmanství v H. ze 16. února 1903 propuštěn z rakouského státního svazku. Jest ovšem pravda, že vzhledem k ustanovení čl. 4 stát. zák. zákona z 21. prosince 1867 č. 142 říšského zákona nemělo by vystěhování se stěžovatelovo samo o sobě za následek ztrátu státního občanství. Stěžovatel vystoupil však ze státního svazku rakouského za účelem usazení se v cizině a o tom vydáno mu bylo zmíněné osvědčení, které nabylo účinnosti tím okamžikem, kdy se stěžovatel do ciziny vystěhoval. Týmž okamžikem přestal být příslušníkem státu rakouského.“ - rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 12852/25 ze dne 30. 1. 1926.

²³⁾ Stížnost dále namítá, že ani rakouská, ani uherská předválečná, ani čsl. administrativní praxe neznají ztráty státního občanství v jednom státě bez získání státního občanství ve druhém státě. K tomu sluší podotknouti, že praxe taková, i kdyby tu byla, nemohla by nic změnit na zákonném ustanovení svrchu vylíčeném a zákonné ustanovení to zvrátiti. Pokud se pak stěžovatel dovolává na podporu tohoto svého názoru čsl. zákonů a nařízení, činí tak neprávem, neboť v daném sporu jde o ztrátu státního občanství nastalou již v roce 1896, tedy dávno před účinností čsl. zákonů a nařízení. Jde tedy o ztrátu státního občanství nikoli čsl., nýbrž rakouského, již sluší posuzovati podle předpisů platných v uvedené době, t. j. dle bývalých předpisů rakouských. Podle § 1 uvedeného patentu, pokládá se za vystěhovatele ten, kdo se odebere do cizího státu v úmyslu se nevrátiti. § 7 patentu, vypočítáváje jednání, ze kterých lze seznati úmysl se vystěhovati, označuje sub lit. c) a d) za jednání takové výslovně pětiletý, resp. 10letý nepřetržitý pobyt v cizině. Podle § 9 ztrácejí ti, kdož se s povolením vystěhovali, vlastnost rakouských poddaných a nakládá se s nimi ve všech občanských a politických vztazích jako s cizinci. Z předpisů těchto ve spojení s ustanovením § 32 o. z. o., podle kterého ztráta státního občanství vystěhováním upravuje se zákony a vystěhování, vyplývá, že podle předpisů těch pozbývalo se rakouského státního občanství propuštěním ze státního svazku a vystěhování do ciziny bez ohledu na to, bylo-li nabyto cizího státního občanství čili nic (rov. nález Boh. A 5335/25). - rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. č. 2716/31 ze dne 17. 2. 1931.

²⁴⁾ „Z těchto předpisů je předem zjevné, že nabytí cizího státního občanství jest podle vystěhovaleckého patentu jen objektivním znakem, z něhož možno usouditi, že osoba, která se bez povolení odebrala do ciziny, učinila tak s úmyslem zpět se již nevrátiti, že se tedy vystěhovala, a že ztráta dosavadního státního občanství vystěhovalcova jest jako důsledek připjata nikoli k faktu, že osoba ta nabyla cizího státního občanství, nýbrž ke skutečnosti, že se neoprávněně vystěhovala, na což právě z nabytí cizího státního občanství lze usuzovati. Jen touto reflexí lze nabytí cizího státního občanství pojímati jako příčinu, vedoucí k zániku dosavadního státního občanství podle uvedeného § 10 vystěhovaleckého patentu. Podle tohoto ustanovení však nenastává zánik dosavadního státního občanství ex lege, jako bezprostřední důsledek neoprávněného vystěhování, nýbrž teprve jako důsledek výroku, jímž ta která osoba byla uznána vinnou, že se neoprávněně vystěhovala. ... V době tohoto řízení nebylo dosavadní státní občanství vystěhovalcovo zaniklé, a k zániku jeho došlo teprve po skončeném řízení na základě zolátního výroku o tom, že osoba opustivší státní území jest vinná neoprávněným vystěhováním,

- rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě se sp. zn. 22 Ca 466/2002 ze dne 26. listopadu 2003, které vyložilo případ, kdy se československá státní občanka za účinnosti vystěhovaleckého patentu provdala za cizince, přičemž byla využita důkladná argumentace ve vazbě na postavení ženy v tehdejší společnosti. Soud posoudil aplikovatelnost vystěhovaleckého patentu také ve vazbě na recepční normu.²⁵⁾ Dovedil, že vystěhovalecký patent je aplikovatelný, že postavení ženy bylo i v oblasti ústavního práva vnímáno odlišně od postavení muže.²⁶⁾ Klíčová přitom pro soud byla mimo jiné otázka, jak postupovat v případě, kdy by manžel ženy nebyl příslušníkem jiného státu, ale apatridou (tedy osobou bez státní příslušnosti). V případě, kdy by manžel dotčené ženy nebyl cizincem, žena by manželstvím dle názoru soudu o své občanství nepřicházela.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 10 As 190/2016-36 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 3489/2016. V tomto případě se jedná o spor potomků ženy, která se v roce 1928 provdala za Maďarského státního příslušníka a tím pozbyla československé státní občanství. Stěžovatelé se žalobou domáhali zrušení prvostupňového soudu s poukazem na nemožnost aplikovat vystěhovalecký patent, neboť jejich matka dle jejich názoru nebyla rakouskou občankou a mimo to jde o normu

a to právě teprve jako důsledek tohoto výroku. ... Tomu svědčí též úvaha, že sotva by se dal se suverenitou státu sloučiti fakt, aby státní občan - nehledě k případům derivativního nabytí státního občanství cizího - se mohl zbavit o své újmě a bez součinnosti svého státu svého dosavadního státního občanství již tím, že vstoupí do cizí státní služby.“ - rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2459/33 ze dne 17. 5. 1933.

²⁵⁾ Bližší argumentace k recepční normě viz níže.

²⁶⁾ „Stylizace obecného zákoníku občanského v době jeho vzniku vycházela z předpokladu, že žena je do jisté míry více zákonem chráněna než muž, ale že má méně práv zejména ve veřejném právu. Toto doznalo změny ustanovením § 106 odst. 1 ústavní listiny ČSR, které v rámci negativního vymezení zásady rovnosti občanů v právech mimo jiné stanovilo, že výsady pohlaví se neuznávají (pozitivní vymezení zásady rovnosti obsahovalo ustanovení § 128 odst. 1 ústavní listiny ČSR, které určovalo, že všichni státní občané Republiky československé jsou si před zákonem plně rovni a požívají stejných práv občanských a politických nehledíc k tomu, jaké jsou rasy, jazyka nebo náboženství). Na základě toho se od účinnosti ústavní listiny ČSR pojem "hlava" rodiny vnímal jen jako výraz pro souhrn povinností a "stav" manželův nebyl nadále pokládán za nic jiného než za označení životní míry (srov. Komentář k o.z.o., díl I., str. 488). Ústavně zakotvená zásada rovnosti občanů v právech se v době první Československé republiky promítla i v soudní judikatuře v oblasti rodinného práva, která např. dospěla k závěru, že manželka je podřízena manželu jen potud, že je povinna dbát jeho vůle v okruhu domácího řádu, jinak však platí mezi nimi úplná rovnost (srov. rozhodnutí bývalého nejvyššího soudu ČSR ze dne 23. 2. 1928 sp. zn. Rv I 1044/27 publikované ve Vážného Sbírce rozhodnutí nejvyššího soudu Československé republiky pod č. 7803). Ani tento posun ve výkladu ustanovení obecného zákoníku občanského upravujících postavení muže a ženy v manželství však nevedl k tomu, že by zvláštní postavení muže v rodinném právu, vyplývající zejména z ust. § 91 a § 92 o.z.o., bylo dobovou teorií a praxí pokládáno za stojící v rozporu s ústavní listinou ČSR nebo že by se v ní dokonce uplatnil názor, že uvedená ustanovení, potažmo ustanovení § 19 vystěhovaleckého patentu, které bylo jejich důsledkem v oblasti právní úpravy pozbývání státního občanství, byla ustanovením článek IX. zákona č. 121/1920 Sb., na základě ustanovení § 106 ústavní listiny ČSR derogována. Nauka tehdy platného ústavního práva naopak tuto zvláštní úpravu postavení muže v manželství pokládala - stejně jako brannou povinnost pouze pro muže, zvláštní ochranu ženy v trestním právu apod. - za výjimku ze zásady rovnosti odůvodněnou přirozenými rozdíly mezi občany (srov. Slovník veřejného práva Československého, svazek II., str. 968).“ - rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě se sp. zn. 22 Ca 466/2002 ze dne 26. listopadu 2003.

neplatnou. Nejvyšší správní soud elegantně s poukazem na existující judikaturu jednoduše dovodil aplikovatelnost vystěhovaleckého patentu. Za povšimnutí přitom stojí argumentace, kterou se Nejvyšší správní soud vypořádal s argumenty, směřujícím k porušení základních práv matky stěžovatelů a jehož závěr se dostal do první části výroku rozsudku.²⁷⁾

Klíčovou otázkou tak v těchto případech zůstává, jakým způsobem je nutné a vhodné řešit případy, kdy by se uvedený význam „dotvořené normy“, postavené na neoficiálním překladu právního předpisu, zásadně lišil od znění příslušných právních předpisů v jejich autentickém znění. Nermalou roli přitom ohledem na princip právní jistoty hraje náhled příslušné dobové doktríny a jurisprudence.

V této chvíli je jistě namístě položit si otázku po tom, kdy je interpret oprávněn odklonit se ve větší míře od textualistického výkladu autentického znění právního předpisu a přiklonit se k odlišnému významu textu.²⁸⁾

²⁷⁾ „Ústavnost z dnešního pohledu zjevně diskriminačních ustanovení vystěhovaleckého patentu č. 2557/1832 Sb. z. s. nelze posuzovat optikou současných lidskoprávních katalogů.“ Z odůvodnění: „[11] Události, které se děly v meziválečné Evropě i v době krátce poválečné, nelze vnímat optikou soudobé úrovně ochrany lidských práv (srov. obecně náleží pléna Ústavního soudu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, č. 55/1995 Sb. - Legalita a legitimita dekretů prezidenta republiky). Stejně tak nelze celou otázku diskriminace žen v roce 1928 obejít tím, že se dobové ústavní dokumenty vyplní obsahem z počátku 21. století. Zákaz diskriminace žen byl vnímán zcela jinak v roce 1928 a zcela jinak je vnímán dnes (srov. k tomu též usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 43/03, týkající se srovnatelné skutkové situace). Ústavní listina Československé republiky (zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky), které se stěžovatelé dovolávají, v § 106 odst. 1 obecně prohlásila, že "[v]ýsady pohlaví, rodu a povolání se neuznávají". Ovšem již další ustanovení, na které stěžovatelé poukazují, vůbec nepamatuje na diskriminaci na základě pohlaví - podle § 128 odst. 1 "všichni státní občané republiky Československé jsou si před zákonem plně rovni a požívají stejných práv občanských a politických nehledíc k tomu, jaké jsou rasy, jazyka nebo náboženství". [12] Jak uváděla dobová judikatura, "[ž]ena provdaná, jejíž manželství nebylo rozvedeno soudem ani prohlášeno za neplatné, nemůže samostatně nabýt státního občanství, nýbrž sleduje [...] v tomto směru svého manžela" (viz náleží Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 1923, č. 2599/1923 Boh. A). Tento z dnešního pohledu zjevně diskriminační právní závěr vyplýval nejen ze samotného vystěhovaleckého patentu, ale z celkového vnímání postavení žen v 19. století i v první půli století dvacátého. Ostatně až do konce roku 1949 platil § 91 a § 92 zákona č. 946/1811 Sb. z. s., obecného zákoníku občanského, z něhož vyplývalo nerovné a závislé postavení manželky v rodině (podle § 91 byl muž hlavou rodiny, podle § 92 "[m]anželka obdrží jméno mužovo a požívá práv jeho stavu. Jest povinna následovati muže do jeho bydliště, pomáhati, seč jest, v domácnosti a ve výdělku a, pokud toho vyžaduje domácí pořádek, sama plniti i dáti plniti opatření mužem učiněná"; viz k tomu blíže Rouček, F.; Sedláček, J. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Praha: V. Linhart, 1935, výklad k § 32 na s. 300 a dále komentář k § 92, marg. rubrika 8).“ - rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 10 As 190/2016-36.

²⁸⁾ Za určité vodítko je možné považovat například známý judikát Ústavního soudu III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999: "Z pohledu ústavněprávního nutno stanovit podmínky, za jejichž splnění nesprávná aplikace jednoduchého práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv a svobod. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulační ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě."

Související teoretickoprávní otázky a definice hranic pro aplikaci uvedeného principu, které se v souladu s popsanou situací nabízejí, bohužel výrazně přesahují zaměření této práce a není možné jim věnovat prostor v takovém rozsahu, aby byly odpovídajícím způsobem zodpovězeny. Lze uvažovat například nad situací, nakolik musí mít interpretující silné argumenty pro to, aby popřel autentické znění v případech, kdy by jednotlivé jazykové verze byly ve zřejmém rozporu. Byla by i v těchto případech dostatečným argumentem pro výrazné přiklonění se k teleologickému výkladu rozhodovací praxe dobových soudů? Kdy je skutečně odůvodnitelná rezignace na současné ústavní standardy a standardy ochrany lidských práv pouhým použitím argumentu historického kontextu? Kde leží hranice, při které by byla takováto interpretace nepřijatelná pro jednoznačný rozpor s lidskými právy, jehož důsledky se projeví také v současné době?

Při využití obecných znalostí jazykového práva aplikovatelného v českých zemích a provedení rozboru na příkladu úpravy státního občanství lze učinit několik dílčích závěrů:

- již v období 1. republiky existovala praxe, vycházející z českého znění právních předpisů, přestože z formálního hlediska byla autentickým jazykem němčina.
- při aplikaci starých právních předpisů je nutné vycházet z historických reálií a aplikovat dotvořenou normu způsobem, jakým byla aplikována v době vzniku příslušné události.
- z dostupných zdrojů není ve vazbě na dotčené období možné extrahovat pravidla, která by mohla sloužit jako obecná vodítka pro výklad vícejazyčných právních textů.

Obsah tématu aplikace vícejazyčného práva z období rakouské monarchie současnými soudy tímto pojednáním rozhodně není vyčerpáno. Ambicí tohoto článku bylo podat základní, plastické pojednání o aplikaci historického práva z období rakouské monarchie současnými soudy na příkladu úpravy státního občanství, které poskytne vodítka pro další vědeckou práci či výklad dobových právních předpisů. Časté použití citací a původních textů je záměrem autora a má co nejlépe ilustrovat dobové nahlížení na příslušnou problematiku.

INFORMACE

Markéta Nováková

Srovnání zahraniční právní úpravy v nových členských státech EU v oblasti postupu při výběru a odvolávání ředitelů kulturních institucí

1. Úvod

Téma regulace řízení kulturních institucí nabývá na aktuálnosti v souvislosti s přípravou návrhu zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře Ministerstvem kultury.¹⁾ Koncepční dokument Ministerstva kultury nazvaný Státní kulturní politika na léta 2015-2020 se hlásí k myšlence potřeby přijmout zákon o veřejnoprávní instituci v kultuře. Dle informací zveřejněných na stránkách Úřadu vlády se počítalo se zpracováním návrhu věcného záměru tohoto zákona do června 2019.²⁾ K počátku února 2020 nebyl návrh věcného záměru zákona doposud zveřejněn.³⁾

V současnosti připravovaný návrh zdaleka nebude první snahou o úpravu této oblasti práva, pokusů o prosazení speciální právní úpravy, která by zohledňovala potřeby kulturních institucí, již byla celá řada.⁴⁾ Za příklad

¹⁾ Důvodová zpráva, Státní kulturní politika na léta 2015 - 2020 (s výhledem do roku 2025), Ministerstvo kultury. Dostupné z <https://www.mkcr.cz/statni-kulturni-politika-69.html>, s. 38 [citováno 27. 3. 2019]; Antonín Staněk zhodnotil tři měsíce svého působení v resortu kultury, Ministerstvo kultury, 11. 10. 2018. Dostupné z <https://www.mkcr.cz/novinky-a-media/antonin-stanek-zhodnotil-tri-mesice-sveho-pusobeni-v-resortu-kultury-4-cs2976.html> [citováno 11.4.2019].

²⁾ Plán legislativních prací vlády na rok 2019, Vláda České republiky. Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2019-170977/> [citováno 23. 12. 2019].

³⁾ Orgán, který věcný záměr zákona vypracovává, jej po souhlasu osoby, která stojí v jeho čele, vkládá do elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády. Legislativní pravidla vlády, čl. 5 odst. 1. Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> [citováno 23. 12. 2019].

⁴⁾ MOŠA, S.: Nedostatky příspěvkové organizace pro živá umění, *Divadelní noviny*, 26. 10. 2015. Dostupné z <https://www.divadelni-noviny.cz/nedostatky-prispevkove-organizace-pro-ziva-umeni-2> [citováno 27. 3. 2019]; Návrh zákona pro transformace

může sloužit iniciativa senátorů Parlamentu ČR z roku 2016, kdy byl vytvořen senátní návrh zákona o veřejných kulturních institucích (tisk č. 797).⁵⁾ Ministerstvo kultury jako klíčové připomínkové místo tehdy vyjádřilo k návrhu nesouhlasné stanovisko.⁶⁾ Návrh se v rámci legislativního procesu nedostal do prvního čtení, organizační výbor Poslanecké sněmovny pouze navrhl návrhu garanční výbor, určil zpravodaje a doporučil tisk k projednání.⁷⁾

Posledním příkladem snahy oblast alespoň částečně regulovat je návrh poslankyně Lenky Kozlové z května 2019 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 488).⁸⁾ K projednávání návrhu dosud nedošlo. K počátku února 2020 bylo projednávání tisku navrženo na pořad 41. schůze Poslanecké sněmovny.⁹⁾ Obecně se však připomínková místa a vláda stavěly z řady důvodů k návrhu spíše negativně.¹⁰⁾

Cílem tohoto článku je představit, jak je postup jmenování a odvolávání ředitelů kulturních institucí upraven v zahraničí. Předpokládám, že v reakci na avizované předložení věcného návrhu zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře, by v blízké budoucnosti mohla být tato otázka předmětem diskuzí ohledně vhodného nastavení. Zahraniční úprava by mohla sloužit jako určitý inspirační zdroj nebo katalyzátor diskuze. Přenesení právní úpravy a praxe z ciziny nikdy nelze považovat za samospásné řešení, neboť specifika jednotlivých zemí nelze překonat mechanickým přenesením cizí právní

kulturních organizací bude do léta, *Senát ČR*, 23. 3. 2015. Dříve dostupné z https://www.senat.cz/zpravodajstvi/napsali_item.php?id=294&from=M [citováno 27. 3. 2019]; ŠKARABELOVÁ, S.: Příspěvkové organizace jako konkurent nestátním neziskovým organizacím, Podklad pro koncepci politiky státu vůči NNO do roku 2020, *Centrum pro výzkum neziskového sektoru, prosinec 2014*. Dostupné z https://www.vlada.cz/assets/ppov/trno/dokumenty/studie_skarabelova_prispevkove_organizace_pro_web.pdf, s. 9, 14-15 [citováno 27. 3. 2019].

⁵⁾ Senátní návrh zákona o veřejných kulturních institucích a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č. 797, eKLEP. Dostupné z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA9LJ3HPS> [citováno 27. 3. 2019].

⁶⁾ Stanovisko vlády k senátnímu návrhu zákona o veřejných kulturních institucích a o změně některých zákonů, eKLEP. Dostupné z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA9LJ3HPS> [citováno 27. 3. 2019].

⁷⁾ Sněmovní tisk č. 797 senátního návrhu zákona o veřejných kulturních institucích. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=797> [citováno 26. 3. 2019].

⁸⁾ Návrh zákona poslankyně Lenky Kozlové, kterým se mění zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 488), eKLEP. Dostupné z https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALSBCKBAA0V&tab=remarks [citováno 3. 7. 2019].

⁹⁾ Sněmovní tisky, tisk č. 488, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw.?o=8&t=488> [citováno 8. 12. 2019].

¹⁰⁾ Návrh poslankyně Lenky Kozlové na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 488), eKLEP. Dostupné z https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALSBCKBAA0V&tab=remarks [citováno 8. 12. 2019].

úpravy bez výrazného přizpůsobení materie místním podmínkám. Přesto má smysl mít přehled o tom, jaké v zahraničí panují trendy a jak jsou konkrétní otázky upraveny, minimálně za účelem srovnání a možnosti inspirace. Předem avizují čtenáři, že tento článek neobsahuje pozitivní či negativní hodnocení zahraničního systému. Hodnocení si mohou učinit sami čtenáři dle svých zkušeností a preferencí. Cílem tohoto článku je pouze věcně přispět do diskuze v České republice, kde je úprava postavení ředitelů příspěvkových organizací působících v oblasti kultury velmi citlivým tématem.¹¹⁾

Článek představuje příklady právních úprav v členských státech EU, které jsou speciálně zaměřené na organizaci a řízení kulturních institucí. Dále si práce klade za cíl zaznamenat v rámci speciálních úprav případy, kdy jsou legislativně upraveny podmínky pro výběr a odvolávání ředitelů kulturních institucí.

Pojem kulturní instituce nemá jasně stanovené hranice, jeho šíři lze vnímat velmi různorodě. Nicméně nejen české, ale i zahraniční zdroje tento pojem rozeznávají a pracují s ním,¹²⁾ přičemž mezi kulturní instituce bývají řazena divadla, orchestry, muzea, hudební školy, knihovny, monumenty či městská centra.¹³⁾ Takto bude širší pojmu kulturní instituce vymezena i pro potřeby tohoto článku.

V České republice na rozdíl od níže zkoumaných jurisdikcí specializovaná právní forma v podobě kulturní instituce, respektive veřejnoprávní instituce v kultuře neexistuje. Právnícké osoby působící v oblasti kultury mohou mít pro svoji činnost zvolené různorodé právní formy. Mezi často volené typy patří příspěvkové organizace, nadace, spolky či kapitálové společnosti. V případě příspěvkových organizací volba managementu či nastavení kritérií pro jeho výběr spočívá na zřizovateli organizace. Příspěvkové organizace jsou častou právní formou i těch nejvýznamnějších institucí v republice působících

¹¹⁾ Tuto skutečnost dokládají například reakce některých připomínkových míst v souvislosti s návrhem zákona poslankyně Lenky Kozlové, kterým se mění zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 488), eKLEP. Dostupné z https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALBSBCKBAA0V&tab=remarks [citováno 3. 7. 2019].

¹²⁾ Pojem používá například koncepční materiál Ministerstva kultury nazvaný: Státní kulturní politika na léta 2015-2020 (s výhledem do roku 2025), Materiál, Ministerstvo kultury. Dostupné z <https://www.mkcr.cz/statni-kulturni-politika-69.html> [citováno 27. 3. 2019].

¹³⁾ ALEXANDER, V. D. HÄGG, S. HÄYRYNEN, S. SEVÄNEN, E.: *Art and the Challenge of Markets Volume 1: National Cultural Politics and the Challenges of Marketization and Globalization*. Palgrave Macmillan, 2018. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=6FJHDWAAQBAJ&pg=PR9&lpg=PR9&dq=Art+and+the+Challenge+of+Markets+Volume+1:+National+Cultural+Politics+and+the+Challenges+of+Marketization+and+Globalization&source=bl&ots=liEhYc59f7&sig=ACfU3U07S23PmQszlGeBaO2XyLFgAV_vEg&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKewjntJep4J_hAhU4ShUIHXfqD5cQ6AEwBHoECAkQAQ#v=onepage&q=Art%20and%20the%20Challenge%20of%20Markets%20Volume%201%3A%20National%20Cultural%20Politics%20and%20the%20Challenges%20of%20Marketization%20and%20Globalization&f=false, s. 97. [citováno 15. 3. 2019] ISBN 978-3-319-64586-5.

v kultuře jako je Národní muzeum, Národní galerie v Praze, Národní knihovna České republiky či nejdůležitější památníky jako ten v Terezíně.¹⁴⁾

Je-li zřizovatelem příspěvkové organizace v oblasti kultury přímo Ministerstvo kultury, právní rámec její organizace je upraven především zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákonem č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury. V případě většiny příspěvkových organizací působících v oblasti kultury je zřizovatelem nikoli Ministerstvo kultury, ale územně samosprávný celek. Postavení těchto příspěvkových organizací se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (společně dále jen „zákony o rozpočtových pravidlech“). Příspěvkové organizace jsou bez ohledu na zřizovatele řízeny především dle své zřizovací listiny.

Příspěvkové organizace mají širší využití než jen v oblasti kultury. Jako právní forma jsou hojně využívány pro právnické osoby vykonávající činnost například v oblasti školství, vzdělávání, sociální či zdravotní péče. Oba zákony o rozpočtových pravidlech neupravují problematiku výběru a odvolávání statutárního orgánu příspěvkové organizace. Obvykle je problematika určení statutárního orgánu, způsobu jeho výběru a důvodů pro odvolání upravena ve zřizovací listině nebo ve vnitřních předpisech vydaných zřizovatelem, kterými upravuje tuto problematiku.¹⁵⁾ Výjimkou v této oblasti jsou školské příspěvkové organizace, v jejichž případě tyto otázky upravuje přímo zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon v § 166, dle kterého je výběr nového ředitele spojen s konkursním řízením a zákon přesně stanovuje i podmínky odvolání ředitele.¹⁶⁾ V případě příspěvkových organizací působících v kultuře však podobná omezení neexistují. Konkrétně zákony o rozpočtových pravidlech ani jiné zákony týkající se různých typů institucí nepožadují pro výkon funkce ředitele splnění konkrétních kvalifikačních předpokladů,¹⁷⁾ nepodmiňují pořádáním výběrového řízení výběr nového ředitele¹⁸⁾ a nestanovují, že by odvolání ředitele bylo podmíněno splněním určitých předem stanovených podmínek. Na této skutečnosti nezmění nic ani přijatý zákon č. 353/2019 Sb., o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou

¹⁴⁾ Příspěvkové organizace, Ministerstvo kultury. Dříve dostupné z <https://www.mkcr.cz/prispevkove-organizace-559.html> [citováno 8. 12. 2019].

¹⁵⁾ Otázku jejich kvalifikace z hlediska práva podrobně rozebírá článek Martina Madeje: „Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele“ publikovaný v časopise *Správní právo* č. 4/2017. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-4-2017.aspx>, s. 208 – 211 [citováno 8. 12. 2019].

¹⁶⁾ Podrobnosti týkající se konkursního řízení upravuje vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁾ „Pro ředitele příspěvkové organizace nestanoví zákon žádné kvalifikační předpoklady (Kocí 2012, s. 50).“ MADEJ, M.: Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele, *Správní právo* 4/2017. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-4-2017.aspx>, s. 212 [citováno 8. 12. 2019].

¹⁸⁾ „...v případě jmenování ředitele (obecné) příspěvkové organizace zákon podmínku konkursního řízení nevyžaduje.“ MADEJ, M.: Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele, *Správní právo* 4/2017. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-4-2017.aspx>, s. 212 [citováno 8. 12. 2019].

účastí státu (nominální zákon), neboť ten se svojí působností dotýká pouze institucí v kultuře, které mají právní formu obchodní společnosti s majetkovou účastí státu nebo státního podniku.¹⁹⁾

V případech, kdy právnická osoba působící v kultuře má právní formu obchodní korporace, nadace, spolku či ústavu, uplatní se obecná ustanovení regulující tyto právní formy.

Představení postupu pro výběr a odvolání ředitele kulturní instituce dle doposud představených návrhů zákonů v České republice upravujících danou problematiku

Věcný záměr zákona o veřejnoprávní instituci v kultuře, který by měl být dle Legislativního plánu prací²⁰⁾ představen touto vládou, doposud nebyl zveřejněn. Až bude představen, může tato práce sloužit k porovnání zahraničních právních úprav s tou navrhovanou. V současnosti lze zahraniční úpravy srovnat pouze s paragrafováním zněním senátního návrhu zákona o veřejných kulturních institucích,²¹⁾ který byl navržen v minulém 7. volebním období Poslanecké sněmovny a se změnou zákona o některých druzích podpory kultury, která byla navržena poslankyní Lenkou Kozlovou během jara 2019.

2. Návrh zákona o veřejných kulturních institucích

Dle návrhu zákona měla zřizovací listina veřejné kulturní instituce obsahovat pravidla výběrového řízení pro jmenování ředitele, délku jeho funkčního období (nejméně 4 leté) a případně bližší vymezení jeho práv a povinností. Postavení ředitele upravoval především čl. 12, ve kterém bylo stanoveno, že ředitele jmenuje a odvolává správní rada, přičemž k jmenování mělo docházet na základě výběrového řízení. Správní rada dle návrhu mohla jmenovat ředitele opakovaně a v naléhavých případech bylo možné jmenovat ředitele i bez výběrového řízení na dobu nezbytně nutnou do ukončení řádného výběrového řízení podle zřizovací listiny.

Členy správní rady měl dle návrhu zákona jmenovat a odvolávat zřizovatel, přičemž nejméně jednu třetinu členů měl jmenovat výběrem z listiny kandidátů, kterou měly připravit osoby s právem nominovat kandidáty (osoby s právem nominovat měly být stanoveny zřizovací listinou). Zřizovatel byl oprávněn odvolat členy správní rady bez uvedení důvodu, avšak pouze v případě odvolání všech členů současně. Dále měl mít zřizovatel možnost odvolat člena správní rady, porušil-li zvláště závažným způsobem své povinnosti, nebo byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, případně pro nedbalostní

¹⁹⁾ Sněmovní tisk 220 - VI.n.z. - nominální zákon, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=220&CT1=0> [citováno 8. 12. 2019].

²⁰⁾ Plán legislativních prací vlády na rok 2019. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2019.pdf> [citováno 8. 12. 2019].

²¹⁾ Sněmovní tisk 797 – Sen. n.z. o veřejných kulturních institucích, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dříve dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=797&CT1=0> [citováno 8. 12. 2019].

trestný čin, za který mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, nebo neúčastnil-li se zasedání rady déle než rok.

Předem avizují, že návrhem zákona předpokládaný postup výběru a odvolávání ředitele za pomoci správní rady by byl originální i při srovnání s právními úpravami kulturních institucí v zahraničí, které budou představeny níže (vzdálenou podobnost vykazuje pouze chorvatská právní úprava, ve které významnou roli zastávají taktéž správní rady).

3. Návrh novely zákona o některých druzích podpory kultury

Dle návrhu novely zákona č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury, z pera poslankyně Lenky Kozlové (sněmovní tisk č. 488) z roku 2019 by mohlo Ministerstvo kultury nebo územní samosprávný celek zřídit příspěvkovou organizaci v oblasti kultury. Návrh novely zákona počítá s tím, že vedoucího příspěvkové organizace v oblasti kultury by jmenoval na vedoucí pracovní místo zřizovatel na základě výsledků jím vyhlášeného výběrového řízení. Návrh novely stanovuje minimální požadavky, které vedoucí musí splňovat. Nejvhodnějšího uchazeče by měla dle návrhu vybrat výběrová komise, a to na základě jeho přihlášky, pohovoru případně i znalostního testu a vyjádření prizvaných odborníků. Rozhodnutí výběrové komise by mělo být pro zřizovatele závazné. V období před uplynutím šestiletého funkčního období vedoucího příspěvkové organizace by mohl zřizovatel vyhlásit na dané pracovní místo výběrové řízení. Pokud by zřizovatel nevyhlásil výběrové řízení, začalo by po uplynutí funkčního období vedoucímu běžet nové šestileté období. Skutečnost, že bude pořádáno výběrové řízení, by měla být předem zveřejněna na úřední desce, případně jiným způsobem v místě obvyklém.

Dle návrhu novely zákona je zřizovatel povinen vedoucího příspěvkové organizace v oblasti kultury odvolat z vedoucího pracovního místa v případě pozbytí některého z požadavků pro výkon funkce či v případě organizačních změn, jejichž důsledkem je zánik vedoucího pracovního místa. Návrh dále dává možnost zřizovateli příspěvkové organizace v oblasti kultury odvolat vedoucího z vedoucího pracovního místa v případě:

- a) závažného porušení nebo neplnění právních povinností vyplývajících z jeho činností, úkolů a pravomocí na vedoucím pracovním místě vedoucího, či
- b) pravomocného rozhodnutí soudu o neplatnosti odvolání předchozího vedoucího příspěvkové organizace z funkce nebo pravomocného rozhodnutí o neplatnosti rozvázání pracovního poměru s předchozím vedoucím příspěvkové organizace.

Tento postup, kdy by vedoucího příspěvkové organizace jmenoval zřizovatel na základě výsledků veřejně vyhlášeného výběrového řízení a kdy je vedoucí zřizovatelem odvoláván v předem určených situacích, vykazuje řadu znaků, které se objevují i v níže představených zahraničních úpravách.

4. Směřování právní úpravy veřejných institucí v kulturní infrastruktuře

Rešerše právní úpravy organizace kulturní politiky v členských státech EU probíhala především za použití informací obsažených na stránkách informačního systému nazvaného Kompendium kulturních politik a trendů v Evropě (*Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*), který monitoruje legislativu upravující oblast kultury. Z rešerše vyplynulo, že právní úpravy regulující speciálně organizaci kulturních institucí existují, byly však zaznamenány pouze v tzv. nových členských státech, tj. v zemích, které přistoupily do EU v roce 2004 nebo později. Informace o obsahu regulace problematiky v zemích, které mají speciálně právně ošetřenou organizaci a fungování kulturních institucí, jsou představeny v následující kapitole tohoto článku.²²⁾

Ze srovnání charakteristik jednotlivých zemí zprostředkovaných Kompendiem kulturních politik a trendů, konkrétně ze srovnání sekce „Veřejných institucí v kulturní infrastruktuře“²³⁾ vyplývá, že trendy především v případě původních členských států EU směřují spíše k omezení zapojení veřejných institucí do kulturní politiky jednotlivých zemí. Pro současné trendy směřování ohledně zapojení veřejných institucí je charakteristická:²⁴⁾

- snaha o uplatňování principů vedoucích k oddělení řízení kultury od politických vlivů (*arm's lenght principle*),
- outsourcing zajišťování služeb na soukromé subjekty (ziskové či neziskové),
- decentralizace, kdy do kulturní politiky jsou zapojeny orgány veřejné správy na státní, regionální i lokální úrovni,

²²⁾ Na tomto místě je třeba dodat, že zpracovány nebyly všechny právní systémy, které specifickou právní úpravu obsahují. Z rešerše vyplynulo, že specifickou regulaci má také například Maďarsko, a to na základě zákona č. XCIX z roku 2008 o podpoře a zvláštních pracovních právních pravidlech organizací umělců. Tato právní úprava však byla v otázkách regulace managementu kulturních institucí natolik stručná, že nebyla v rámci této práce podrobněji zpracována.

²³⁾ Veřejné instituce v kulturní infrastruktuře, kapitola 7.1 (*7.1 Public institutions in cultural infrastructure*), *Compendium of cultural policies and trends*. Dostupné z <https://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-structure.php> [citováno 28. 3. 2019].

²⁴⁾ Prvky týkající se směřování a obecných trendů (vždy alespoň jeden z nich) byly výrazně vyzdvihovány především na profilech těchto států (profily č. 7.1): Dánsko, Estonsko, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Řecko, Spojené království, Španělsko a Švédsko. Veřejné instituce v kulturní infrastruktuře, kapitola 7.1, Dánsko, *Compendium of cultural policies and trends*. Dostupné z <https://www.culturalpolicies.net/web/denmark.php?aid=71> [citováno 28. 3. 2019]; v případě Nizozemska je systém vysvětlen v kapitole č. 3 Competence, decision making and administration, *Compendium of cultural policies and trends*, The Netherlands. Dostupné z <https://www.culturalpolicies.net/web/netherlands.php?aid=32> [citováno 28. 3. 2019]. Některé z trendů směřování jsou i zmiňovány jako hlavní závěry vyplývající z diskuze a prezentací osob vystupujících na semináři na téma Governance of Cultural institutions pořádaného v Royal Irish Academy dne 26. 3. 2013. Výstup ze semináře je shrnut v publikaci Governance of Cultural institutions, Royal Irish Academy, 26. 3. 2013. Dostupné z <http://www.irishmuseums.org/assets/Governance-of-Cultural-Institutions.pdf>, s. 2 [citováno 3. 7. 2019].

- privatizace, případně zavádění partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem,
- zavádění tržních prvků do řízení,
- růst autonomie kulturních institucí.

V trendech se zobrazuje vliv směru New Public Management, který se snaží „v rámci veřejné správy využívat znalosti a zkušenosti získané v soukromém sektoru ke zlepšení efektivity řízení a výkonu při poskytování veřejných služeb“.²⁵⁾ Tento směr je velmi vlivný jak v teorii, tak v praxi veřejné správy již od 80. let. Směr se vyznačuje 1) snahou o redukci velikosti subjektů, 2) profesionalizací managementu, 3) decentralizací – přesunem rozhodování co nejbližší k příjemcům, 4) de-byrokratizací a upřednostňováním výsledků nad procesy, 5) privatizací a outsourcingem statků a služeb, které běžně zajišťuje vláda, na externí společnosti.²⁶⁾

5. Právní úprava kulturních institucí ve vybraných členských státech EU

Bulharsko

Základní otázky vnitřní organizace a financování kulturních institucí v Bulharsku upravuje zákon o ochraně a rozvoji kultury²⁷⁾ (*Проектозакон за закрила и развитие на културата*). Kulturní organizace (*Културните организации*) mají dle zákona podnikat aktivity s cílem vytvářet, šířit a uchovávat kulturní hodnoty. Kulturní organizace mohou být vlastněny státem, municipalitou, soukromými subjekty nebo mohou být vlastněny více zakladateli společně. Na rozdíl od kulturních organizací, kulturní instituce (*Културни институти*) jsou státními nebo municipálními kulturními organizacemi, které mohou být založeny jak přímo zákonem, tak právním jednáním exekutivy nebo místní samosprávy.

Ředitelé kulturních institucí jsou vybíráni na základě výběrového řízení dle zákoníku práce a jmenují je zástupci zřizovatele. Ředitelé kulturních institucí zřízených státem jsou jmenováni na pět let. Proces výběrového řízení na pozici ředitelů státních kulturních institucí a bulharských kulturních institucí působících v zahraničí je podrobně upraven nařízením ministra kultury.²⁸⁾ Při výběru ředitelů hraje významnou roli i jejich prezentace konceptu rozvoje dané kulturní instituce. Skutečnost, že je pořádáno výběrové řízení, musí být zveřejněna na webových stránkách Ministerstva kultury. Ředitelé kulturních institucí zřízených regiony nebo městy jsou jmenováni na 4 roky. Podmínky soutěže jsou koordinovány s Ministerstvem kultury.

²⁵⁾ VIGODA, E.: New Public Management, *University of Haifa*. Dostupné z <https://pdfs.semanticscholar.org/d9ec/518a89aa504290f3138ea08bd77a64ccc57c.pdf> [citováno 24. 6. 2019].

²⁶⁾ HAYS, S.W. KEARNEY, R.C.: Riding the crest of a wave: The national performance review and public management reform. *International Journal of Public Administration*, is. 1, 1997, vol. 20, s. 11 – 40. In VIGODA, E.: New Public Management, *University of Haifa*. Dostupné z <https://pdfs.semanticscholar.org/d9ec/518a89aa504290f3138ea08bd77a64ccc57c.pdf>, s. 2 [citováno 24. 6. 2019].

²⁷⁾ Zákon o ochraně a rozvoji kultury (*Проектозакон за закрила и развитие на културата*), Bulharsko. Dostupné z <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134664704> [citováno 21. 3. 2019].

²⁸⁾ Nařízení č. H-4 o řízení státních kulturních institucí (*Наредба № н-4 за провеждане на конкурсите за директори на държавните културни институти*). Dostupné z <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135556314> [citováno 3. 7. 2019].

Zákon o ochraně a rozvoji kultury v čl. 9a obsahuje stručnou úpravu seznamu činností, které ředitelé kulturních institucí nemohou spolu s výkonem funkce provozovat (problematika neslučitelnosti funkcí). V případě soukromých kulturních organizací není postup jmenování a odvolávání ředitelů upraven (čl. 10 – 12 zákona).

Chorvatsko

Chorvatský zákon o řízení veřejných institucí v kultuře (*Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi*)²⁹⁾ je obecným zákonem upravujícím organizaci kulturních institucí, neuplatní-li se jiný specializovaný zákon, který stanoví pravidla odlišně. Specializovanými zákony jsou myšleny i zákony, které blíže upravují jednotlivé formy kulturních institucí, v Chorvatsku existuje například zákon o divadlech, o knihovnických aktivitách a knihovnách, o archivních materiálech a archivech či o muzeích.³⁰⁾

Veřejné instituce v kultuře (*Javnim ustanovama u kulturi*) jsou řízeny správními radami (*Upravna vijeća*). Je-li instituce založena nebo vlastněna státem, správní rada je tvořena sedmi členy, z nichž čtyři jsou jmenováni Ministerstvem kultury a tři členové jsou jmenováni zaměstnanci instituce. V případě institucí, jejichž zakladatelem nebo vlastníkem jsou místní samosprávy, mají správní rady tři až pět členů, z nichž je většina jmenována zakladatelem nebo vlastníkem ze skupiny prominentních kulturních a uměleckých pracovníků a zbytek tvoří jmenování zástupci zaměstnanců. Otázky týkající se způsobu výběru členů správní rady, jejího rozhodování a chodu upravuje statut nebo zakládací listina instituce.

Dle § 3 zákona o řízení veřejných institucí v kultuře ředitelé řídí všechny instituce, které mají více než 5 zaměstnanců. Ředitelé veřejných institucí v kultuře jsou jmenováni na základě veřejného výběrového řízení zástupcem subjektu, který instituci založil nebo jí vlastní. Je-li zakladatelů nebo vlastníků více, podléhá jmenování ředitele následnému potvrzení ministra kultury, je-li jedním ze zakladatelů nebo vlastníků stát. Výzvu k účasti ve výběrovém řízení uveřejňuje výběrová komise, jejíž členy jmenuje současný ředitel (deleguje jednu osobu) a zakladatel nebo vlastník (deleguje dvě osoby). Příslušná kulturní rada je před jmenováním ředitele vyzvána, aby vyjádřila svůj názor. Podmínky týkající se například dosaženého vzdělání, které musejí uchazeči na pozici ředitele splňovat, bývají specifikovány v rámci statutu nebo zakládací listiny instituce. Nesplnění podmínek může být kandidátovi odpuštěno pouze výjimečně, pokud je daná osoba uznávána experty v daném oboru a kandidát má v oboru alespoň desetiletou praxi.

Odvolávání ředitelů veřejných institucí v kultuře není podmíněno zvláštními podmínkami. Ředitele kulturních institucí, jejichž zakladatelem nebo vlastníkem

²⁹⁾ Zákon o řízení veřejných institucí v kultuře (*Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi*), Chorvatsko. Dostupné z https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_11_96_1611.html [citováno 22. 3. 2019].

³⁰⁾ Legislation on culture, Croatia, *Compendium of cultural policies & trends*. Dostupné z <https://www.culturalpolicies.net/web/croatia.php?aid=52> [citováno 26. 3. 2019].

je stát nebo územně samosprávný celek, odvolávají orgány či zástupci reprezentující zakladatele nebo vlastníka instituce (v případě státu jde o ministra kultury). Jmenování a odvolání ředitele veřejné instituce v kultuře, jejímž zakladatelem nebo vlastníkem je místní samospráva, probíhá ze strany orgánů zastupujících zakladatele nebo vlastníka na návrh správní rady a s přihlédnutím k názoru pracovníků a umělců dané instituce.

Litva

Postavení některých institucí profesionálního umění (*profesionaliojo scenos meno įstaiga*) upravuje v Litvě zákon o divadlech a koncertních institucích (*Teatrų ir koncertinių įstaigų įstatymo*).³¹⁾ Zákon definuje fungování institucí, které se profesionálně zabývají jevištním uměním, jako jsou divadla, koncertní instituce, skupiny, sbory, cirkusy, jevištní informační centra, scénická umělecká centra, kreativní inkubátory a jiné. Instituce profesionálního umění dle tohoto zákona nejsou speciálními právními formami, dané instituce mohou mít formu například rozpočtových organizací (*biudžetinės įstaigos*) nebo veřejných institucí (*viešąją įstaigą*). Tento zákon reguluje otázky managementu, pracovněprávních vztahů, financování, sociálních záruk, řízení stavu majetku a aktivity institucí.

Otázky týkající se managementu institucí jsou upraveny především v kapitole IV. zákona, v čl. 11 a 12. Vedení národních, státních a městských divadel a koncertních institucí je vybíráno na základě výběrového řízení v souladu s procedurou nastavenou ze strany vlády. Ministr kultury stanovuje požadavky ohledně kvalifikace pro vedoucí institucí. Vedoucí jsou každoročně hodnoceni za aktivity, které jejich kulturní instituce v minulém roce podnikla, a to z hlediska plnění stanovených cílů a dále na základě stanovených hodnotících kritérií. Aktivity vedení jsou hodnoceny jako velmi dobré, dobré nebo nevyhovující, přičemž pokud je aktivita vedení instituce dvakrát vyhodnocena jako nevyhovující, zřizovatel rozhodne o odvolání vedení a zároveň o ukončení pracovního poměru. Doba výkonu funkce vedoucího není omezená. S osobou, která zvítězila ve výběrovém řízení, bývá uzavřena pracovní smlouva na období pěti let. Zákon taktéž omezuje činnosti, které mohou ředitelé vykonávat spolu s výkonem funkce.

Státní a městská divadla a koncertní instituce, stejně tak jako Národní divadlo a Národní koncertní kancelář, mají povinně zřízenou kolegiální uměleckou radu, která má poradní funkci. V rámci uměleckých rad jsou vedeny diskuze a posuzují se otázky týkající se například uměleckého programu instituce, certifikace umělců nebo organizačních otázek. Umělecké rady předkládají v této oblasti návrhy ředitelům divadel a koncertních institucí.

³¹⁾ Zákon o divadlech a koncertních institucích (*Teatrų ir koncertinių įstaigų įstatymo*), Litva. Dostupné z <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2cb5cf32817811e6a0f68fd135e6f40c> [citováno 21. 3. 2019].

Lotyšsko

V Lotyšsku existuje obecný zákon upravující kulturní instituce (*Kultūras institūciju likums*)³²⁾ a dále existují zákony, které upravují podrobnosti týkající se fungování jednotlivých kulturních institucí jako například zákon o knihovnách, o muzeích, o archivech nebo o kulturních památkách.³³⁾ Zákon o kulturních institucích obecně upravuje typy kulturních institucí v Lotyšsku, zdroje jejich financování a ekonomických aktivit či státní záruky za provoz kulturních institucí. Hlavním cílem kulturních institucí je vytváření, distribuce a zachování kulturních statků. Kulturní instituce mohou být založené státem, místní samosprávou nebo subjekty soukromého práva. Zákon se aplikuje na všechny kulturní instituce v Lotyšsku bez ohledu na jejich vlastnickou strukturu a právní formu.

Zákon o kulturních institucích upravuje postavení ředitelů kulturních institucí pouze minimálně. V čl. 20 a 21 zákona stanovuje, že ředitelé kulturních institucí zřízených místní samosprávou mají být jmenováni a odvoláváni místní samosprávou, zatímco v případě soukromých kulturních institucí by měl být postup výběru a odvolávání určen ve statutu instituce.

Podrobnosti o postavení, jmenování a odvolávání ředitelů kulturních institucí jsou upraveny v jednotlivých zákonech. Například čl. 11 zákona o muzeích (*Muzeju likums*)³⁴⁾ stanovuje, že ředitelé státních muzeí jsou vybíráni a odvoláváni ministrem, který je nadřízen konkrétnímu muzeu, přičemž ministr bere v úvahu návrhy Rady muzeí. Vedení městských muzeí je vybíráno příslušnými zástupci samosprávy, přičemž i oni by měli brát v potaz návrhy Rady muzeí. Vedení samostatných muzeí je vybíráno zakladatelem muzea. Zde je třeba dodat, že lotyšská Rada muzeí je konzultativním orgánem založeným za účelem podpory spolupráce mezi kulturními institucemi a rozhodovacími orgány o otázkách souvisejících s národní strategií v oblasti muzeí, s činností muzeí a sbírek Národního muzea.

Pro ilustraci, že podmínky pro výběr a odvolávání vedení kulturních institucí jsou ve zvláštních zákonech stanoveny odlišně, je níže nastíněna úprava dle zákona o knihovnách (*Bibliotēku likums*).³⁵⁾ Dle čl. 25 zákona o knihovnách by ředitelem knihovny měla být osoba s dlouholetými zkušenostmi v oboru, která dosáhla požadovaného vzdělání, přičemž výše požadovaného vzdělání se odvíjí od postavení knihovny v rámci systému, tj. rozhodující je, zda jde o knihovnu státní, regionální nebo místní.

³²⁾ Zákon o kulturních institucích (*Kultūras institūciju likums*), Lotyšsko. Dostupné z <https://likumi.lv/doc.php?id=51520> [citováno 18. 3. 2019].

³³⁾ Legislation on Culture, Latvia, *Compendium of cultural policies & trends*. Dostupné z <https://www.culturalpolicies.net/web/latvia.php?aid=52> [citováno 18. 3. 2019].

³⁴⁾ Zákon o muzeích (*Muzeju likums*), Lotyšsko. Dostupné z <https://likumi.lv/doc.php?id=124955> [citováno 21. 3. 2019].

³⁵⁾ Zákon o knihovnách (*Bibliotēku likums*), Lotyšsko. Dostupné z <https://likumi.lv/doc.php?id=48567> [citováno 21. 3. 2019].

Polsko

Polský zákon o organizaci a řízení kulturních aktivit (*Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*)³⁶⁾ stanovuje obecné principy organizace kulturních institucí (*Instytucje kultury*), jejich vnitřní pravidla a postup při založení. Hlavním cílem kulturních institucí je provozování kulturních aktivit, což spočívá ve vytváření, šíření a ochraně kultury. Organizačními formami kulturních aktivit jsou zejména divadla, opery, operety, filharmonie, orchestry, kina, muzea, knihovny, kulturní domy a centra, výtvarné galerie a jim podobná centra.

Ředitelé kulturních institucí jsou odpovědní za jejich řízení a zastupují je navenek. Základní mantinely organizace kulturních institucí jsou stanoveny v zakladatelské listině a statutu, přičemž ředitelé nastavují způsob vnitřní organizace po konzultaci s odbory a zřizovatelem. Ministr kultury stanovuje nařízením kvalifikační požadavky (či proceduru jejich určení) na pozice v rámci institucí, jejichž zřizovatelem je stát nebo město.³⁷⁾ Jmenování ředitele kulturní instituce probíhá na základě výběrového řízení pořádaného jejím zřizovatelem, přičemž rámec soutěže stanovuje ministr kultury.

Národní kulturní instituce jsou zakládány Ministerstvem kultury a státní kulturní instituce jsou zakládány jinými ústředními nebo centrálními správními orgány a vojvodstvími. Národní kulturní instituce jsou řízeny řediteli, kteří jsou jmenováni ministrem kultury na dobu určitou či neurčitou po konzultaci s příslušnými orgány. Obdobným postupem jsou jmenováni ředitelé státních kulturních institucí, tj. zřizovatelem po dohodě s ministrem kultury po konzultaci s příslušnými orgány. Ředitelé národních a státních kulturních institucí jsou jmenováni na dobu určitou či neurčitou.

Ředitelé jsou odvoláváni stejným postupem, přičemž mohou být odvoláni před skončením jejich funkčního období pouze i) na základě vlastní žádosti, ii) ve zvláště důležitých a odůvodněných případech, které se týkají fungování kulturní instituce. Pak je třeba postupovat podle výše uvedené procedury, tj. v případě národních kulturních institucí je ředitel odvolán ministrem kultury po konzultaci s příslušnými orgány a v případě státních kulturních institucí je ředitel odvolán zřizovatelem instituce po dohodě s ministrem kultury a po konzultaci s příslušnými orgány.

³⁶⁾ Zákon o organizaci a řízení kulturních aktivit (*Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*), Polsko. Dostupné z <http://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/1991/s/114/493/1> [citováno 21.3.2019]; Legislation on Culture, Poland, *Compendium of cultural policies & trends*. Dostupné z <https://www.culturalpolicies.net/web/poland.php?aid=52> [citováno 21. 3. 2019].

³⁷⁾ Čl. 6 a 16 odst. 2 zákona o organizaci a řízení kulturních aktivit (*Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*), Polsko. Dostupné z <http://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/1991/s/114/493/1> [citováno 21. 3. 2019].

Slovensko

Slovenské instituce ve smyslu zákona o institucích (*Zákon o zavodih*)³⁸⁾ jsou organizace, které byly zřízeny k provádění aktivit v oblasti vzdělávání, vědy, kultury, sportu, zdraví, sociálního zabezpečení, péče o děti a postižené, sociálního pojištění a jiných neziskových aktivit. Nejde tudíž o organizace působící pouze v oblasti kultury. Instituce jsou založeny na nečlenském principu a mohou být veřejnými nebo soukromými, rozhodujícím faktorem je osoba zakladatele.³⁹⁾ Veřejné instituce (*javni zavodi*) jsou zakládány veřejnými entitami (státem, municipalitami, nebo jinými k tomu zmocněnými entitami) za účelem poskytování veřejných služeb. Základní charakteristikou instituce dle tohoto zákona je její neziskový charakter.

Činnost veřejných institucí dále mimo jiné upravuje zákon o realizaci veřejného zájmu v kultuře (*Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, ZUJIK*).⁴⁰⁾ Problematika postavení, jmenování a odvolávání ředitelů veřejných institucí v oblasti kultury (*javni zavodi na področju kulture*) je upravena v čl. 32 - 37 zákona a dále i v zákoně o institucích. Veřejné instituce v oblasti kultury dle tohoto zákona mají řadu orgánů, kromě ředitele a rady i odbornou radu. Veřejnou instituci v oblasti kultury zastupuje a řídí ředitel, který je ze zákona jmenován na základě výběrového řízení pořádaného zakladatelem dané veřejné instituce. Ačkoli výběr ředitele pořádá a odpovídá za něj zakladatel, který může dokonce i pozvat konkrétní kandidáty napřímo, rada a odborná rada mají 30 dní k tomu, aby se ke kandidátům vyjádřily. Možnost rady a odborné rady sdělit názor není omezena pouze na problematiku výběru kandidátů navržených zřizovatelem. Ředitelé jsou ze zákona jmenováni na pět let s možností znovujmenování. Ředitelem může být jmenována pouze osoba, která zná oblast práce dané veřejné instituce v oblasti kultury a má manažerské dovednosti. Zákon dále výslovně uvádí, že podrobné podmínky jmenování a odvolání ředitele, kvalifikační podmínky, jeho úkoly, oprávnění a povinnosti vždy stanovuje i zakládací listina.

Ze zákona vyplývá, že zákonodárce počítá s možností, že by veřejné instituce v oblasti kultury mohly mít více zakladatelů. Má-li instituce spoluzakladatele, který kryje více než 50 % finančních zdrojů potřebných pro chod instituce, je jeho souhlas podmínkou pro jmenování ředitele dané instituce.

Odvolávání ředitelů je upraveno v zákoně o realizaci veřejného zájmu v kultuře a dále obecně v zákoně o institucích. Dle prvního ze zákonů může být ředitel předčasně propuštěn:

³⁸⁾ Zákon o institucích (*Zákon o zavodih*), Slovensko. Dostupné z <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10> [citováno 25. 3. 2019].

³⁹⁾ Non-profit law in Slovenia, *Council on Foundations*. Dostupné z https://www.cof.org/country-notes/slovenia#_end1 [citováno 25. 3. 2019].

⁴⁰⁾ Zákon o realizaci veřejného zájmu v kultuře (*Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo*), Slovensko. Dostupné z <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20024807> [citováno 20. 3. 2019].

- (i) pro podstatné změny, jako například podstatnou změnu činnosti, pro kterou byla veřejná instituce založena nebo
- (ii) z důvodu převodu prostředků.

Dle § 38 odst. 1 zákona o institucích může být ředitel propuštěn před skončením funkčního období, pro které byl vybrán bez toho, aby zákon specifikoval podrobnosti.⁴¹⁾ V tomto případě lze však předpokládat, že restriktivnější ustanovení ohledně možnosti propustit ředitele dle zákona o realizaci veřejného zájmu v kultuře je ve vztahu speciality k zákonu o institucích, tudíž se aplikuje speciální striktnější úprava. Dále dle § 38 odst. 2 zákona o institucích musí příslušný orgán propustit ředitele:

- (i) jestliže sám požádá o své odvolání,
- (ii) jestliže dojde k naplnění důvodů pro ukončení pracovního poměru dle zákona,
- (iii) jestliže ředitel poruší pravidla dané instituce nebo nesplní povinnost implementovat rozhodnutí jiných orgánů instituce nebo jedná v rozporu s těmito rozhodnutími,
- (iv) jestliže ředitel způsobí instituci škodu nebo nedbalým výkonem svých povinností způsobí nebo může způsobit závažné potíže při výkonu aktivit instituce.

Ředitel se může proti rozhodnutí o propuštění bránit soudně.

Srovnání regulace kulturních institucí ve vybraných členských státech EU

Stát	Názvy kulturních institucí	Výběr a jmenování ředitelů	Odvolávání ředitelů
Bulharsko	Kulturní instituce	<ul style="list-style-type: none"> • Výběr ředitelů formou výběrového řízení dle zákoníku práce • Postup při výběru ředitelů státních kulturních institucí je podrobně upraven nařízením ministra kultury 	<ul style="list-style-type: none"> • Zákon neupravuje problematiku odvolávání ředitelů
Chorvatsko	Veřejné instituce v kultuře	<ul style="list-style-type: none"> • Jmenování ředitelů zástupcem zakladatele nebo vlastníka na základě výsledků výběrového řízení 	<ul style="list-style-type: none"> • Zákon nestanovuje podmínky, za kterých může být ředitel odvolán • Ředitele odvolávají zástupci zakladatele nebo vlastníka instituce

⁴¹⁾ Zákon o institucích (*Zákon o zavodih*), Slovinsko. Dostupné z <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10> [citováno 25. 3. 2019].

Stát	Názvy kulturních institucí	Výběr a jmenování ředitelů	Odvolávání ředitelů
		<ul style="list-style-type: none"> • Výzvu k účasti ve výběrovém řízení uveřejňuje výběrová komise • Příslušná kulturní rada je oprávněna předem vyjádřit svůj názor • V rámci statutu nebo zakladací listiny instituce bývají stanoveny podmínky, které musí uchazeč splňovat 	Odvolání (stejně jako jmenování) ředitele veřejné instituce v kultuře, jejímž zakladatelem nebo vlastníkem je místní samospráva, probíhá na návrh správní rady a s přihlédnutím k názoru pracovníků a umělců dané instituce
Litva	Instituce profesionálního umění	<ul style="list-style-type: none"> • Výběr formou výběrového řízení, proceduru výběru nastavuje vláda • Ministr kultury stanovuje požadavky ohledně kvalifikace 	<ul style="list-style-type: none"> • Vedení institucí je každý rok hodnoceno, pokud je aktivita vedení instituce hodnocena dvakrát jako nevyhovující, zřizovatel rozhodne o odvolání vedení a zároveň o ukončení pracovního poměru
Lotyšsko	Kulturní instituce	<ul style="list-style-type: none"> • Ředitelé kulturních institucí zřízených místní samosprávou jsou jmenováni a odvoláváni zástupci zřizovatele • Postupy pro výběr a odvolávání ředitelů kulturních institucí mohou být upraveny zvláštními zákony, které upravují fungování určitého typu instituce, např. muzea, knihovny apod. 	
Polsko	Kulturní instituce	<ul style="list-style-type: none"> • Výběr formou výběrového řízení, proceduru výběru nastavuje ministr kultury • Ministr kultury stanovuje nařízením kvalifikační požadavky na pozice v rámci institucí, jejichž zřizovatelem je stát nebo město • V případě národních kulturních institucí založených Ministerstvem kultury jmenuje ředitele ministr kultury po konzultaci s příslušnými orgány 	<ul style="list-style-type: none"> • V případě národních kulturních institucí řízených státem odvolává ministr kultury po konzultaci s příslušnými orgány • V případě státních kulturních institucí řízených místní samosprávou ředitele odvolává zřizovatel instituce po dohodě s ministrem kultury po konzultaci příslušných orgánů

Stát	Názvy kulturních institucí	Výběr a jmenování ředitelů	Odvolávání ředitelů
		<ul style="list-style-type: none"> • V případě státních kulturních institucí založených jinými ústředními nebo centrálními správními orgány nebo vojvodstvími ředitele jmenuje zřizovatel instituce po dohodě s ministrem kultury po konzultaci s příslušnými orgány 	<ul style="list-style-type: none"> • Důvody odvolání: <ul style="list-style-type: none"> i) na základě vlastní žádosti, ii) ve zvláště důležitých a odůvodněných případech, které se týkají fungování kulturní instituce.
Slovinsko	Veřejné instituce v oblasti kultury	<ul style="list-style-type: none"> • Výběr formou výběrového řízení pořádaného zakladatelem • Ředitelem může být pouze osoba, která zná oblast práce veřejné instituce a má manažerské dovednosti • Zřizovatel může pozvat konkrétní kandidáty napřímo • Odborná rada a rada mají 30 dní k tomu, aby se ke kandidátům vyjádřily 	<ul style="list-style-type: none"> • Zákony podrobně stanovují podmínky, za kterých může být ředitel odvolán

6. Závěr

Ze srovnání právní úpravy kulturních institucí vyplývá, že pro výběr ředitele kulturní instituce je pořádání výběrového řízení téměř pravidlem. Podmínky týkající se kvalifikace bývají upraveny zřizovateli kulturních institucí v zakládací listině či statutu kulturních institucí, vládou nebo ministrem kultury. Pokud se zákon vyjadřuje ke kvalifikačním podmínkám uchazečů, činí tak pouze velmi obecně, což je do velké míry způsobeno i tím, že pro každý typ či skupinu institucí je třeba kvalifikační podmínky nastavit jinak. Do průběhu výběrového řízení bývají v některých případech zapojeny i orgány s poradní funkcí, zde v případě Lotyšska (Rada muzeí), Polska (příslušné orgány) a Slovinska (rada a odborná rada). V Chorvatsku výzvu k účasti ve výběrovém řízení uveřejňuje výběrová komise. Zástupci zřizovatele typicky jmenují a odvolávají ředitele kulturní instituce. Podmínky odvolávání ředitelů jsou podrobněji specifikovány v právní úpravě Litvy, Polska a Slovinska.

Každá ze zkoumaných právních úprav věnovala otázce managementu alespoň minimální pozornost, což se projevilo například úpravou doby výkonu funkce (Bulharsko, Litva, Slovinsko) nebo úpravou neslučitelnosti

funkce s jinými činnostmi (Bulharsko, Litva). Některé právní úpravy počítají s tím, že vedení instituce nespočívá pouze na řediteli ale i na dalších orgánech (správní rada v Chorvatsku, kolegiální umělecká rada v Litvě s poradní funkcí, rada a odborná rada ve Slovinsku). Ze srovnání právních úprav vyplývá, že podrobně se otázce regulace vedení kulturních institucí věnují zákony Chorvatska, Litvy, Polska a Slovinska.

Při popisu jednotlivých systémů byla s výjimkou Lotyšska sledována pouze regulace postavení ředitelů na úrovni obecných zákonů o kulturních institucích. Postavení ředitelů a postupy při jejich výběru a odvolávání mohou být dále podrobněji upraveny v jednotlivých zákonech upravujících konkrétní druh činnosti (např. v zákoně o divadlech, o knihovnách apod.), ve zřizovacích dokumentech jednotlivých kulturních institucí nebo v podzákonných právních předpisech. Analýza tudíž dává pouze částečný vhled do právní úpravy ve zkoumaných zemích.

Nicméně, v obecné rovině z provedeného srovnání vyplývá, že hloubka, šíře i způsob úpravy dané problematiky se ve zkoumaných zemích značně liší. Přesto je-li v právním řádě přítomná specifická úprava kulturních institucí, vždy zákonodárce alespoň minimálně ošetřil otázky výběru managementu na základě výběrového řízení. Podmínky, za kterých může být ředitel kulturní instituce odvolán, bývají upraveny méně často, přesto byly zaznamenány relativně podrobné podmínky ve třech jurisdikcích ze šesti zkoumaných.

Shrnutí:

Článek představuje srovnání právních úprav šesti členských států EU (Bulharska, Chorvatska, Litvy, Lotyšska, Polska a Slovinska), které zákonem speciálně upravují řízení kulturních institucí a zohledňují tak jejich specifika a potřeby. Článek se obsahově zaměřuje na srovnání procedur výběru a odvolávání ředitelů kulturních institucí.

Summary:

The article presents a comparison of legal regulations in six EU member states (Bulgaria, Croatia, Lithuania, Latvia, Poland and Slovenia), which specifically regulate the management of cultural institutions by law, taking their specificities and needs into account. The content of the article focuses on the comparison of procedures of selection and recall of directors of cultural institutions.

Upozornění redakce časopisu Správní právo

Ve dnech 18. 6. – 20. 6. 2020 se bude konat XXVIII. Konference Karlovarské právnícké dny. Program konference je zaměřený na aspekty náhrady škody. Z programu informujeme čtenáře Správního práva především o těchto okruzích:

Násobná náhrada škody a netradiční formy odškodnění (prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., advokát, PF MU Brno)

Rozhodovanie o náhradě škody v adhéznom konaní (prof. JUDr. Jozef Čentěš, Ph.D., PF UK Bratislava)

Limity a další problémy náhrady škody (JUDr. Milan Hlušák, advokát Bratislava)

Psychický šok a smutek jako újma na zdraví k náhradě (prof. Dr. Ernst Karner, Institut für Zivilrecht, Universität Wien)

Důsledky práva na digitální službu na el. právní jednání (Mgr. František Korběl, Ph.D., advokát Praha)

Jak na důkazní nouzi ve sporech o náhradu škody (doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., PF MU)

Náhrada škody ve světle judikatury ÚS ČR (JUDr. Tomáš Lichovník, ÚS ČR)

Náhrada škody ve světle judikatury ÚS ČR (doc. JUDr. Filip Melzer, Ph.D., LL.M., PF UP Olomouc)

Odpovědnost státu za škodu a jeho regresní nároky (JUDr. Robert Pelikán, Ph.D., advokát Praha)

Unijní judikatura k náhradě škody jako zdroj koncepčních úvah (prof. JUDr. Irena Pelikánová, DrSc.)

Protiprávní jednání on-line a škoda on-line (doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D., PF MU Brno)

Problematické aspekty zjišťování škody a její výše v trestním řízení (JUDr. František Púry, Ph.D., NS ČR, PF UK Praha)

Rozhodování o náhradě škody a újmy v trestním řízení (prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., soudce ÚS ČR, PF UK Praha)

Důsledky porušení péče řádného hospodáře (doc. JUDr. Ivana Štenglová, VSCI Praha, JUDr. Petr Šuk, NS ČR)

Odpovědnost za škodu ve virtuálním světě (prof. Dr. Friedrich Graf von Westphalen, prezident KJT, advokát, Kolín n. R.)

Informace o plném programu, místu konání, pořadatelích, odborných mediálních partnerech, partnerech, účastnickém poplatku a organizaci konference naleznete na www.kjt.cz/cs/2020/

2020

SPRÁVNÍ
PRÁVO

2

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LIII

2/2020

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Martin Fatura,

Ministerstvo školství, mládeže
a tělovýchovy, externí doktorand na
Právnické fakultě Univerzity Karlovy, Praha,

Mgr. Marta Krausová,

Parlamentní institut,

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.,

Katedra správního práva a finančního
práva Právnické fakulty Univerzity
Palackého v Olomouci a Ministerstvo
pro místní rozvoj,

Mgr. et Mgr. Markéta Nováková,

Parlamentní institut,

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.,

Katedra správního práva a finančního práva
Právnické fakulty Univerzity Palackého
v Olomouci a Ústavní soud

OBSAH:

Aleš Mácha, Ondřej Vícha:

Ochrana a veřejné užívání ovzduší 65

Marta Krausová:

Legislativní úprava daně z prázdných
bytů a možnost její aplikace v českém
právním prostředí ve světle
judikatury Ústavního soudu 92

Martin Fatura:

Výklad vícejazyčného práva
rakousko-uherské monarchie
současnými soudy na příkladu právní
úpravy státního občanství 106

INFORMACE:

Markéta Nováková:

Srovnání zahraniční právní úpravy
v nových členských státech EU
v oblasti postupu při výběru
a odvolávání ředitelů kulturních
institucí 119

Upozornění redakce časopisu

Správní právo 136

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 2/2020, ročník LIII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,
predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,
export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 11. 2. 2020. Toto číslo vyšlo v Praze dne 25. 3. 2020.

© Ministerstvo vnitra