VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V BRNĚ
FAKULTA STROJNÍHO INŽENÝRSTVÍ

Stárnutí legislativy prevence závažných havárií i jejího zavedeného výkladu v judikatuře

Autor: Luboš Kotek, Petr Trávníček

srpen 2026

Právní rámec vyrostl z havárií, legislativa stárne judikaturou

únik dioxinu, Icmesa	82/501/EHS	blízkost bydlení a rizika	čl. 12, územní plánování	novela 2003/105/ES	2012/18/EU, CLP, čl. 13

Problémy řešené v judikatuře PZH

1. Vojenské objekty mimo působnost směrnice
2. Kdy podnik pod směrnici spadá (látky, sčítání, odpady)
3. Nová zástavba se přibližuje k podniku (encroachment)
4. Existující zástavba v pásmech a její vymísťování
5. Staré závody obklopené městem (grandfathering)

TÉMA 1

Vojenské objekty mimo působnost směrnice

- co přesně vylučuje čl. 2 odst. 2 písm. a)
- výklad FAQ, účel činnosti versus vlastnictví
- Mari 2011, Vrbětice 2014

Výjimka na vojenské objekty

Text předpisu

„Tato směrnice se nevztahuje na vojenské objekty, zařízení nebo skladovací prostory.“

čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2012/18/EU

Výklad FAQ

- Rozhoduje účel činnosti a bezpečnostní zájem státu, nikoli vlastnictví.
- Soukromý subjekt vyrábějící pro armádu bez režimu utajení podléhá směrnici v plném rozsahu.
- Civilní demilitarizace a likvidace munice v civilním zařízení spadá pod směrnici bez ohledu na vojenský původ materiálu.

NCHLAS materiál mimo civilní režim ztrácí režim pod bezpečnostní dokumentací, havarijní plánování i informování okolí.

ESLP + Kypr

Mari 2011, výbuch munice u elektrárny

ESLP Loizides proti Kypru, č. 31029/15, 5. 7. 2022

Podstata problému:

Zabavená munice ležela dva roky v kontejnerech pod širým nebem na námořní základně Evangelos Florakis, bez civilního režimu bezpečnostních zpráv a havarijního plánování. Výbuch 11. 7. 2011 zabil třináct osob a zdevastoval sousední elektrárnu Vasilikos, jež vyráběla zhruba polovinu kyperské elektřiny.

Výrok

Bývalý ministr obrany odsouzen za zabití, velitelé záchranných složek za nedbalostní usmrcení. ESLP proces schválil.

Souvislosti

Vojenská výjimka nezbavuje stát odpovědnosti, jen mu bere civilní preventivní aparát. Kyperská odpověď byla administrativní, rizikové provozy se po havárii stěhovaly z Larnaky do průmyslové zóny Vasilikos vládními usneseními, bez jediného soudního sporu o umístění.

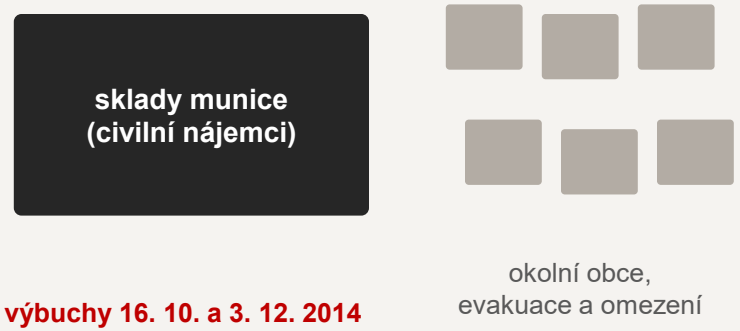
ČR • Pl. ÚS 10/22

Vrbětice, kompenzace za život v riziku

Nález Ústavního soudu z 15. 6. 2022 k zákonu č. 324/2021 Sb.

Podstata problému:

Muniční sklady ve Vrběticích provozovali civilní nájemci, výbuchy v říjnu a prosinci 2014 zabily dva zaměstnance a na roky omezily okolní obce. Zákonodárce přijal ojedinělý předpis, jednorázové odškodnění obcí a obyvatel, paušál za život v ohroženém území. Nárok ale podmínil trvalým, tedy evidenčním pobytem.



Výrok

Podmínka trvalého pobytu zrušena jako diskriminační. Rozhodný je faktický pobyt v zasaženém území, stát musí odškodňovat rovně.

Souvislosti

Jediný český mechanismus paušální kompenzace okolí rizikového areálu. Civilní větev pokračovala v lednu 2025 nepravomocným rozsudkem proti nájemci skladu (2 185 000 Kč pozůstalým).

TÉMA 2

Který podnik spadá pod směrnici?

- přítomnost nebezpečných látek, čl. 3 bod 12
- pravidlo sčítání a pojem závodu, FAQ
- odpady jako směsi a předběžná opatrnost
- Bufarini C-224/24, EPZ C-158/15, sága CTPHT

Problém. Co znamená přítomnost látek

Text předpisu

„Přítomností nebezpečných látek se rozumí skutečná nebo předpokládaná přítomnost nebezpečných látek v závodě nebo látek, u nichž lze důvodně předpokládat, že mohou vzniknout při ztrátě kontroly nad procesy, včetně skladovacích činností, …v množství rovném kvalifikačnímu množství nebo vyšším.“

čl. 3 bod 12 směrnice 2012/18/EU

1 skutečná přítomnost

látky reálně v závodě

2 předpokládaná přítomnost

množství, jež lze očekávat

3 vznik při ztrátě kontroly

zplodiny hoření, nechtěné reakce, rozklad

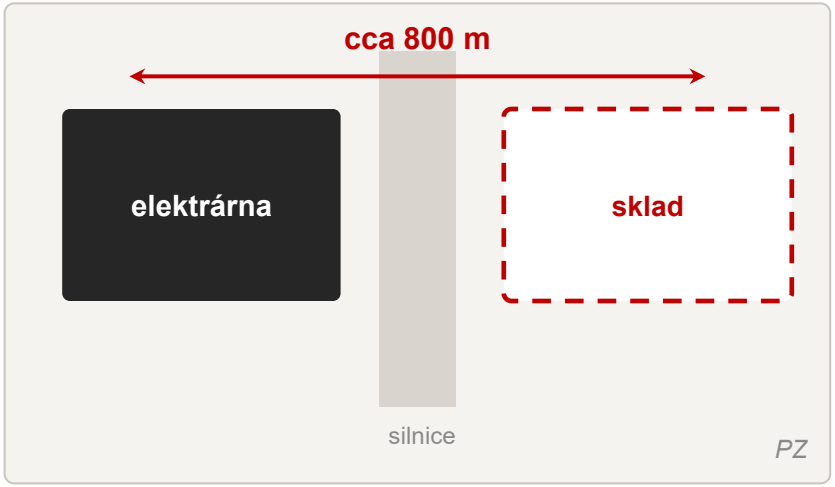
FAQ k odpadům

Odpady se posuzují jako směsi a klasifikují podle CLP, jinak se přiřadí k nejbližší analogické kategorii. Při neznámém složení platí předběžná opatrnost, přísnější zařazení, dokud není prokázán opak, a důkladná přejímka. Právě odpady přinesly spor, který definici rozsoudil.

Rozdělování podniku/areálu na podlimitní objekty

Výklad FAQ

Dvě plochy téhož provozovatele s technickou a funkční vazbou tvoří jeden závod i tehdy, dělí-li je např. veřejná komunikace. Množství látek se sčítají. Umělé dělení provozu na menší jednotky před limity pro zařazení neochrání.



Výrok

SDEU, C-158/15 (9. 6. 2016). Sklad paliva oddělen veřejnou silnicí je součástí zařízení elektrárny. Stanovisko generální advokátky EU se výslovně opřelo o definici zařízení v čl. 3 bodě 8 Seveso III, sklady nezbytné pro provoz patří k zařízení.

Argument „je to jiný areál“ je nesprávný.

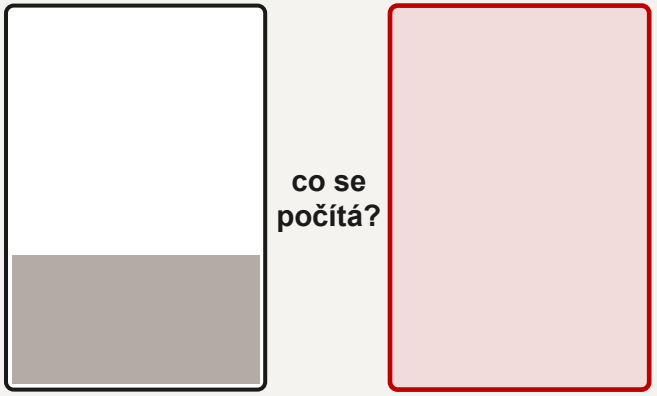
SDEU • C-224/24

Skutečné/projektované množství (1/2)

Podstata problému:

Rodinný podnik Bufarini provozuje přes čtyřicet let zařízení na úpravu kapalných odpadů. V roce 2020 byl vyzván k předložení návrhu na zařazení a bezpečnostní dokumentace, nádrže mohou podle povolení pojmout nadlimitní množství pro zařazení.

Provozovatel oponoval vlastním průběžným monitoringem, skutečná množství prý prahů nikdy nedosáhnou. Správní soud žalobu zamítl (č. 498/2021), první předběžná otázka skončila procesní odpovědí (C-144/22), a tak následoval další dotaz.



Souvislosti

Otázka dopadá na celé odvětví. Zařízení mívají velkou skladovací kapacitu a proměnlivé podlimitní zásoby.

SDEU • C-224/24

Skutečné/projektované množství (2/2)

Rozsudek ECLI:EU:C:2026:561

Výrok

Čl. 3 bod 12 směrnice nebrání praxi, podle níž se přítomnost nebezpečných látek posuzuje podle maximálních množství uvedených v provozním povolení a provozovatel se při prokazování nedosažení prahů nemůže opřít výhradně o vlastní systém řízení s průběžným sledováním skutečně přítomných látek.

Stanovisko GA Emiliou (23. 10. 2025)	navrhoval monitoring připustit, za podmínek okamžitého zásahu a řádné evidence
Soudní dvůr	zvolil přísnější cestu ve prospěch předběžné opatrnosti, rozhoduje povolená projektovaná kapacita
Praktický důsledek	kdo nechce pod režim, musí to provést administrativně (např. kolaudace), nebo kapacitu fyzicky omezí

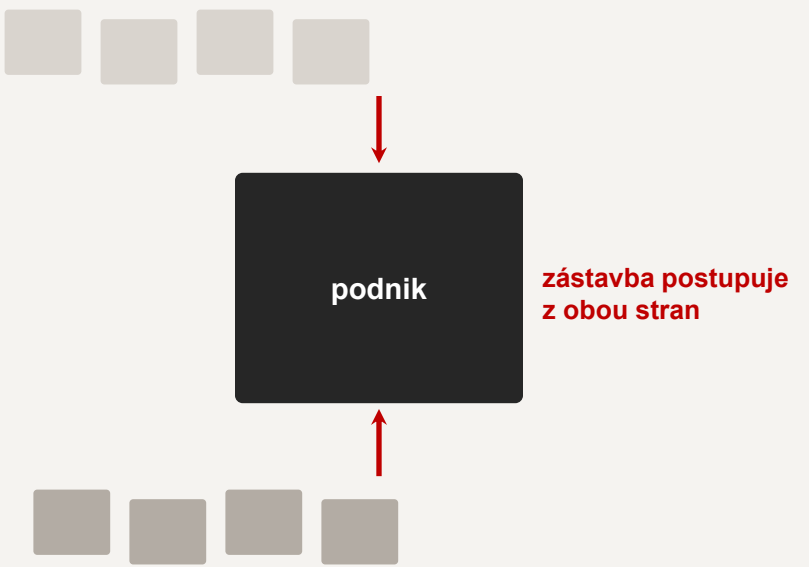
TÉMA 3

Nová zástavba se přibližuje k podniku

- encroachment a text čl. 13 Seveso III
- Mücksch (DE)
- Trofaiach, Soluň, Amsterdam, Antverpy

Problém. Města dorostla k plotům

Encroachment (obestavování)



obvyklý půdorys problému

Problém 1: Grandfathering podniku

Starší provoz smí pokračovat, ačkoli by dnes v témže místě nevznikl.

Problém 2: Grandfathering zástavby

U podniku už se bydlí, tak proč nestavět dál. Argument, který pásma rozpouští. Soudy ho vytrvale odmítají.

Proč to řešíme:

Mnoho podniků vzniklo před desítkami let na okraji měst.

Problém: Čl. 13

Text předpisu

„Členské státy zajistí, aby jejich politiky … zohledňovaly nutnost udržovat v dlouhodobém výhledu odpovídající bezpečné vzdálenosti mezi závody … a obytnými oblastmi, budovami a prostory navštěvovanými veřejností … a u stávajících závodů … nutnost dodatečných technických opatření, aby se nezvyšovala rizika pro lidské zdraví a životní prostředí.“

čl. 13 odst. 2 směrnice 2012/18/EU (zkráceno)

Co ukládá

- kontrolovat nové závody
- kontrolovat změny závodů
- kontrolovat novou zástavbu v okolí
- dlouhodobě držet odpovídající vzdálenosti
- u stávajících závodů dodatečná technická opatření

Co neobsahuje

- žádné konkrétní vzdálenosti ani metodu
- žádné vymístění existující zástavby
- žádné vymístění existujících závodů
- žádné kompenzace a dělení nákladů
- náprava minulosti je celá na státech

SDEU • C-53/10

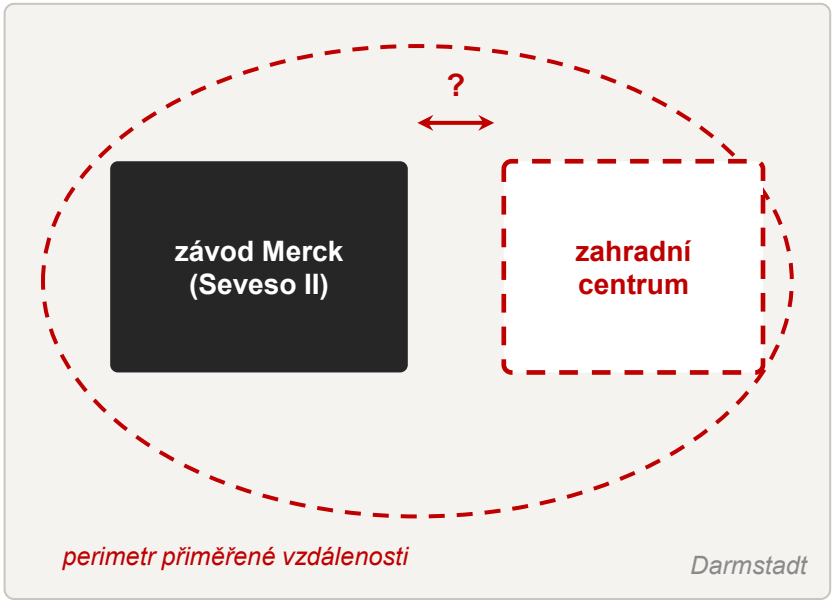
Mücksch, zahradnictví u chemičky (1/2)

Rozsudek prvního senátu z 15. 9. 2011, ECLI:EU:C:2011:585, předložil BVerwG

Podstata problému:

Obchodník Franz Mücksch chtěl postavit zahradní centrum na okraji Darmstadtu, v sousedství chemického závodu Merck. Územní plán stavbě nebránil a německé právo umožňovalo povolení vydat, stavební úřad neměl žádný prostor zvažovat rizika havárie.

Spolkový správní soud se zeptal, zda povinnost přiměřených vzdáleností podle čl. 12 Seveso II váže jen územní plánovače, nebo i úřad rozhodující o jednotlivé stavbě.



SDEU • C-53/10

Mücksch, zahradnictví u chemičky (2/2)

Výrok a německá dohra, BVerwG 4 C 11.11 a VGH Kassel 4 A 654/13

Výrok

Povinnost dlouhodobě zohledňovat potřebu přiměřených vzdáleností dopadá i na orgán vydávající individuální stavební povolení, a to i při vázaném rozhodování. Směrnice nevyžaduje zákaz stavby, brání ale úpravě, podle níž se povolení vydá bez náležitého posouzení rizik na úrovni plánu, nebo alespoň jednotlivého rozhodnutí.

Dvoukrokový test BVerwG (2012)

1. určit přiměřený odstup individuálně podle rizik, přezkoumatelně
2. teprve poté vážit socioekonomické zájmy, výjimečné podkročení

Stávající zástavba není argument, existující konfliktní zástavba neospravedlňuje další.

Jak to dopadlo:

Hesenský správní soud v březnu 2015 zahradní centrum s konečnou platností zamítl.

Souvislosti

Dvoukrokový test s metodikou KAS-18 je dnes jeden z využitelných postupů práce s odstupy.

Problematika výstavby v havarijních zónách

Další tři rozhodnutí z let 2020 až 2026

rychlé občerstvení, Karlsruhe	2020	Výstavba v zóně u chloru a kyanovodíku	**ZAMÍTNUTO**
rozšíření supermarketu, Porúří	2020	Intenzifikace existujícího užívání, zhruba 20 osob navíc	**POVOLENO**
studentské byty, Mannheim	2026	Smíšené území, podnik dřív sám umožnil bydlení u terminálu	**POVOLENO**

Souvislosti

První založení smíšené situace (Gemengelage) je zpravidla nepřípustné, intenzifikace uvnitř historicky smíšeného území prošlo při bagatelním nárůstu rizika. Vlastní dřívější chování podniku se počítá.

Spisové značky: VG Karlsruhe 2 K 194/19, OVG Münster 7 A 3893/19, VG Karlsruhe 2 K 6625/25.

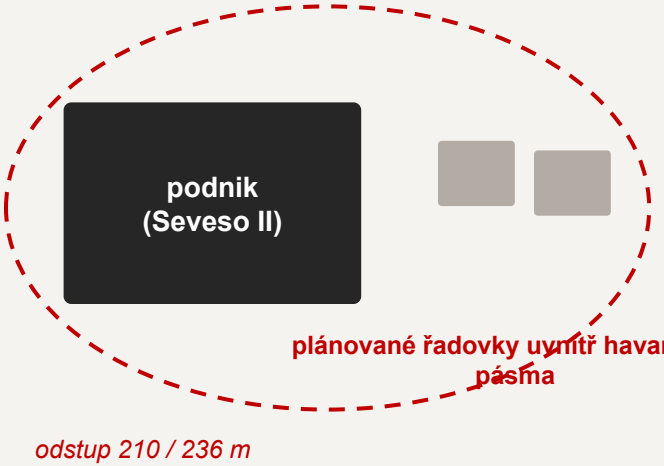
Rakousko • VfGH V 24/07

Trofaiach, zrušený územní plán

Nález z 8. 10. 2007 (VfSlg 18.250), Štýrsko

Podstata problému:

Město Trofaiach změnou územního plánu uvolnilo plochy pro obytnou výstavbu, zčásti uvnitř havarijního pásma 210, respektive 236 metrů od podniku v režimu Seveso II. Následoval zastavovací plán pro řadové domy. Ústavní soudní dvůr, který v Rakousku přezkoumává územní plány, obě rozhodnutí zrušil.



Trofaiach, schematicky

Výrok

Obec musí odstup vyznačit a respektovat dřív, než plochy uvolní. Existující zástavba uvnitř pásma nesmí sloužit jako ospravedlnění pro uvolňování ploch dalších.

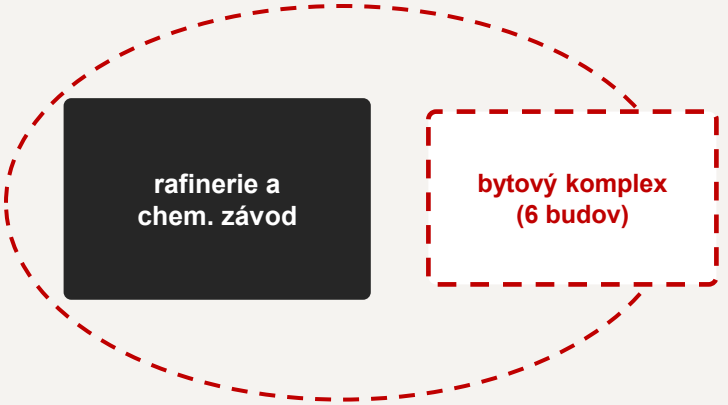
Řecko • ΣτΕ 1678/2015

Soluň, bytovky v zóně tepelných účinků

Státní rada, rozhodnutí č. 1678/2015, s výslovným odkazem na Mücksch

Podstata problému:

Obec u Soluně povolila v roce 2004 bytový komplex šesti budov na pozemku sousedícím s rafinerií a chemickým závodem. Bezpečnostní studie podniku vymezovala zónu, v níž by tepelné záření při havárii působilo těžké popáleniny do vzdálenosti 430 až 438 metrů. Pozemek ležel uvnitř, úřad studii vůbec nevyžádal.



západní Soluň, schematicky

Výrok

Stavební povolení zrušeno. Úřad byl povinen si bezpečnostní studii vyžádat a rizika odůvodněně posoudit, s odkazem na směrnici Seveso a rozsudek Mücksch.

Benelux • 2024

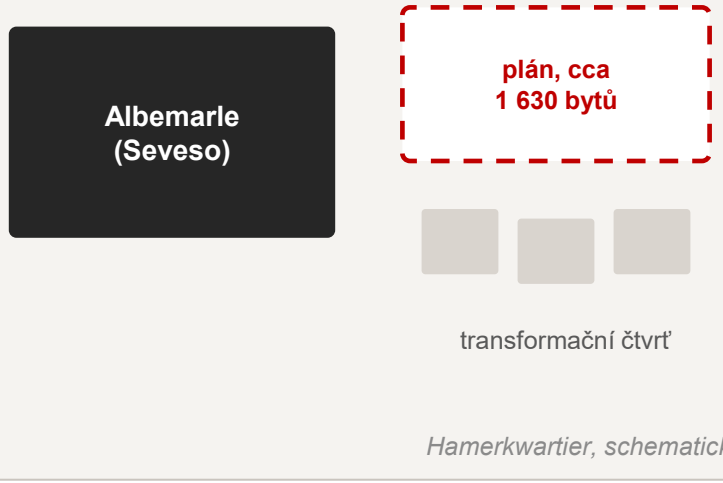
Amsterdam a Antverpy, spočítané riziko

ABRvS 5. 6. 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:2324) a RvVb 19. 12. 2024

Podstata problému:

Amsterdam schválil přeměnu průmyslového areálu Hamerkwartier na čtvrť s asi 1 630 byty u chemického závodu Albemarle. Nizozemský systém má kritérium individuálního rizika s mezí 10^{-6} rok^{-1} a kritérium kumulovaného společenského rizika s povinností odůvodnění. Proti plánu žaloval sám provozovatel.

V Antverpách se souběžně bránil podnik PPG povolení dvanácti podnikatelských jednotek vedle svého areálu.



Hamerkwartier, schematicky

Výrok

Plán zrušen, obec nárůst skupinového rizika řádně nespočítala a neodůvodnila. V Antverpách povolení zrušeno a žádost zamítnuta, developer obešel plné řízení s veřejným projednáním.

Souvislosti

Kvantifikace neznamená stopku výstavbě, nutí ale obce riziko spočítat a obhájit. A provozovatel je plnohodnotný hráč se žalobní legitimací.

TÉMA 4

Existující zástavba v pásmech

– francouzské PPRT (**Plan de Prévention des Risques Technologiques, Plán prevence technologických rizik**)

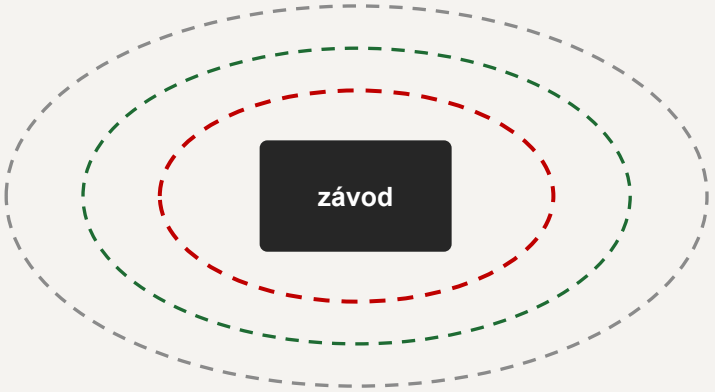
Francie • CE č. 390489

PPRT

Státní rada 12. 10. 2016, rafinerie Total, Donges

Podstata problému:

Po výbuchu AZF Toulouse (2001, 31 mrtvých) zavedla Francie plány prevence technologických rizik. PPRT kolem rafinerie v Donges vymezil havarijní zóny, sektory možného vyvlastnění a výkupu a předepsal úpravy existujících domů. Vlastníci, spolky i obec jej napadli.



vnitřní zóna. vyvlastnění

střední zóna. právo na výkup

vnější zóna. povinné úpravy staveb

logika zón PPRT

Výrok

Žaloby zamítnuty. Povinné úpravy/vyvlastnění existujících obydlí jsou přiměřené cíli ochrany života.

Souvislosti

Vyvlastnění, výkup a úpravy se financují natřetiny, stát, provozovatel, samosprávy. Vymísťuje se zástavba, ne závod.

Francie • CAA Marseille

Frangaz

Rozsudek z 31. 3. 2021, č. 19MA01356

Podstata problému:

V roce 2004 povolily úřady budovu v zóně vysokého rizika u skladu Frangaz. Když pak PPRT předepsal opatření, jejich náklady dopadly na provozovatele skladu, který žádnou chybu neudělal. Bránil se žalobou na stát a obchodní komoru (která výstavbu povolila).

Princip

Odpovědnost jde za povolujícím orgánem, ne za podnikem, který stál na místě první.

Výrok

Provozovateli náleží náhrada 431 000 EUR, po polovině od státu a obchodní komory. Kdo přiblížení zástavby povolil, nese jeho náklady.

Souvislosti

Nejčistší soudní vyjádření zásady, že **obestavování není zadarmo**. Povolení stavby v rizikové zóně je potenciální odpovědnostní titul.

TÉMA 5

Staré závody obklopené městem

- Ilva, nálezy 85/2013 a 58/2018, Cordella proti Itálii, 2019
- Kolontár

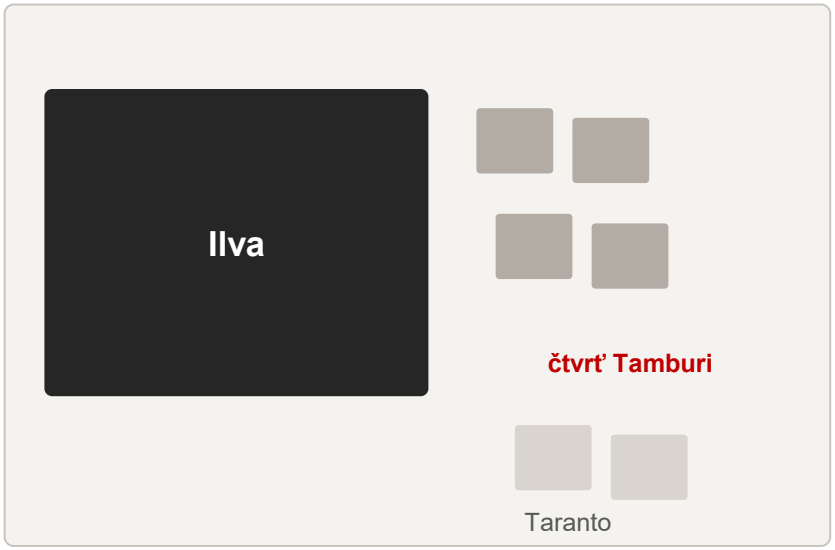
ESLP • č. 54414/13

Cordella a další proti Itálii

Rozsudek z 24. 1. 2019, ocelárny Ilva, Taranto

Podstata problému:

Největší ocelárenský komplex v Evropě stojí těsně u obytné čtvrti Tamburi. Epidemiologické studie doložily zvýšenou nemocnost a úmrtnost. Vláda přesto dekrety salva-Ilva umožňovala pokračování výroby navzdory soudním zajištěním.



Výrok

Porušeny čl. 8 a 13. Stát nesmí legislativními štíty dlouhodobě chránit provoz s prokázanými zdravotními dopady, aniž účinně chrání obyvatele.

Souvislosti

Nejvýmluvnější evropská lekce o mezích grandfatheringu podniku. Hospodářský význam závodu, deset tisíc míst, není trvalou omluvou pro konzervaci rizika v obydleném území.

Itálie • Corte cost.

Nálezy 85/2013 a 58/2018, ústavní strop záchrany

Dvě odpovědi na dekrety salva-Ilva

Nález 85/2013

První záchranný dekret obstál. Žádné základní právo není absolutní. Vyvážení práva na zdraví s právem na práci je přípustné, je-li výroba podmíněna přezkoumaným povolením a postupnou ekologizací.

dočasně lze vyvažovat

Nález 58/2018

Druhý dekret padl. Zákonodárce dal apriorní a nepřiměřenou přednost výrobě, když bezpečnostní podmínky svěřil jednostrannému plánu provozovatele bez účinných záruk. Právo na život a na práci v bezpečném prostředí nesmí být obětováno neomezeně.

trvale vyvažovat nelze

Souvislosti

Grandfathering podniku je legitimní jako dočasný, podmíněný a kontrolovaný režim, jako trvalý stav ústavně neobstojí. Musí to být: dočasně, podmíněně, pod kontrolou.

2013	2018	2019
vyvážení připuštěno	vyvážení zaraženo	Cordella, ESLP

Maďarsko • Kúria

Kolontár

Bfv.III.456/2020 z 27. 11. 2020, kalová havárie MAL Zrt. (4. 10. 2010)

Podstata problému:

Protržení hráze kalové nádrže zpracovny bauxitu zaplavilo obce Kolontár a Devecser, deset lidí zahynulo. Bezprostřední příčinou byly konstrukční vady, následky ale zhoršilo zanedbání monitoringu a pozdní varování obyvatel. Trestní řízení prošlo zproštěním, zrušením, odsouzením a zpřísněním.

Cesta řízení

2016 zproštění, 2017 zrušeno pro vady odůvodnění, 2019 odsouzení a zpřísnění trestů, 2020 Kúria potvrzuje, 2022 ústavní stížnost odmítnuta.

Výrok

Tresty pravomocně potvrzeny, generální ředitel čtyři roky odnětí svobody. Porušení provozních povinností, absence monitoringu a opožděné varování zvýšily rozsah následků.

Souvislosti

Protipól italského zproštění v Casalbordinu z tématu 1, mezi těmito póly se pohybuje evropská trestní praxe po haváriích.

Provozní odkaliště s nebezpečnými látkami dnes spadají pod Seveso III podle čl. 2 odst. 2!

Co si odnést do praxe

Provozovatelé

Sledujte územní plánování v okolí stejně bedlivě jako vlastní dokumentaci.
Braňte se přibližování zástavby včas, evropské vzory existují.

Státní správa

Povolení stavby v rizikové zóně je potenciální odpovědnostní titul.
Vymáhejte zóny, které jste vyhlásili, pásmo bez vymáhání neobstojí.

Děkujeme Vám za pozornost

Luboš Kotek, Petr Trávníček