

1/2022 (63)

Ročník XXII



ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Časopis České společnosti
pro právo životního prostředí

nová

zelená

úsporám



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU

STAVÍTE NEBO REKONSTRUUJETE RODINNÝ DŮM?

Řekněte si o dotaci až **50%**

Je to lehčí, než si myslíte

www.novazelenausporam.cz

Ministerstvo životního prostředí



STÁTNI FOND
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
ČESKÉ REPUBLIKY



Spolufinancováno
Evropskou unií

Máte starý KOTEL?

Požádejte si o kotlíkovou dotaci
a získáte až 95 % výdajů!

A co víc! Nyní nepotřebujete mít na kontě
desítky tisíc korun, stát vám je dá předem.
Cesta k dotaci je snadná.

www.kotlikydotace.cz

Ministerstvo životního prostředí



nová

zelená

úsporám



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU

CHYTEJTE DEŠŤOVOU VODU **PROSPĚJETE** **PŘÍRODĚ I SVÉ PENĚŽENCE**

Podporujeme využívání dešťové vody v rodinných i bytových domech. Pořiďte si nádrž a využijte přírodní zdroj. **MY VÁM NA TO PŘÍSPĚJEME.** V programu Nová zelená úsporám nabízíme dotace na efektivní zachytávání a využití dešťové a odpadní vody. Zachycenou vodu lze použít na zalévání zahrady nebo jako vodu užitkovou.

Dotace až

50 %

JAK TO MŮŽE VYPADAT?

K akumulaci dešťové vody lze použít novou nádrž, ideálně umístěnou pod zemí, nebo vyčištěnou podzemní jímku, například žumpu, která původně sloužila pro zachytávání odpadní vody či speciálně upravenou studni. V případě odpadní vody se dotace vztahuje na využití šedé vody, to znamená vody z umyvadel, van, sprch či dřezů i vyčištěné odpadní vody původně s obsahem fekálií např. vody z domovních čistíren odpadních vod.

KDO MŮŽE ŽADAT

Vlastníci stávajících rodinných a bytových domů i stavebníci nových domů.

JAK POŽÁDAT O DOTACI

Online přes webové stránky www.novazelenausporam.cz. Na webu najdete i potřebné dokumenty, návody a nejčastější dotazy. Žádat můžete před zahájením, v průběhu nebo po dokončení prací.

MÁTE DOTAZ?

Zelená linka **800 260 500** (po–pá 7³⁰–16⁰⁰), e-mail info@sfzp.cz

www.novazelenausporam.cz

JAK VELKOU MŮŽETE ZÍSKAT DOTACI

Dešťová voda pro zálivku zahrady (podporuje se pouze u stávajících rodinných domů)	až 55 000 Kč
Dešťová voda využívaná pro splachování toalet i pro zálivku	až 65 000 Kč
Odpadní voda využívaná pro splachování i pro zálivku	až 60 000 Kč
Odpadní voda v kombinaci s dešťovou vodou (dvě nádrže)	až 105 000 Kč

Výsledná částka závisí na typu zvoleného systému a objemu nádrže.

PŘÍKLAD ÚSPĚŠNÉ REALIZACE



Dotace 50 600 Kč

Nádrž pod úrovní terénu zadržuje vodu, se kterou se splachuje toaleta a zalévá zahrada.

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

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

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

datová schránka s ID: 6wn3n53

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

Adresa redakce:

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

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)
doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
(UK v Praze)

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

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)
JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.
(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.
(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl
(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.
(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.
(UK v Praze)

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

Autor fotografií na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,
Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun
e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001
a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 300 výtisků

Uzávěrka 63. čísla dne 30. 04. 2022.

Toto číslo bylo podpořeno dotací
Akademie věd ČR ev.č. 060/RVS/EO 2022
ze dne 9.5.2022.

☛ OBSAH č. 1/2022 (63) ☚

ÚVODNÍK

Ohrožení životního prostředí v důsledku vojenské invaze Ruské federace na Ukrajinu	7
---	---

VĚDECKÁ TÉMATA

<i>Tereza Fabšíková</i>	
Změny v trestněprávní ochraně životního prostředí podle návrhu nové směrnice	13
<i>Ondřej Vícha</i>	
K právním aspektům opětovného využití těžebních odpadů	39
<i>Václav Petrmichl</i>	
Právní aspekty ukládání nápravných opatření dle nového zákona č. 541/2020 Sb. o odpadech	64
<i>Gabriela Kubíková</i>	
Ochrana hospodářských zvířat během přepravy v evropském právu	81

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU A ESLP

<i>Vojtěch Vomáčka</i>	
Česká stopa u Soudního dvora a střízlivění po Turówu	109

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

<i>Vojtěch Stejskal</i>	
K nové právní úpravě zónace národního parku (zvláště v NP Šumava)	130

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

<i>Karolína Žáková</i>	
4. zasedání BBNJ konference: ujasnění pozic před velkým finále?	139
<i>Daniel Mach</i>	
Zpráva z I. mezinárodní konference věnované přeshraničním aspektům těžby nerostných surovin	149

NOVINKY Z LEGISLATIVNÍHO PROCESU*Vojtěch Stejskal*

Návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí	155
---	-----

RECENZE A ANOTACE

Publikace <i>Management of Municipal Waste in the EU Member States: Best Practices.</i>	160
---	-----

ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI

K 85. narozeninám doc. Jaroslava Drobníka	164
---	-----

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů leden – duben 2022	166
----------------------------------	-----

Sbírka mezinárodních smluv leden – duben 2022	167
---	-----

INFORMACE O ČASOPISU	169
----------------------	-----

POKYNY PRO AUTORY	171
-------------------	-----

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	174
--------------------------	-----

☛ TABLE OF CONTENTS No. 1/2022 (63) ☚

EDITORIAL

Vojtěch Stejskal

Environmental threats due to the military invasion of Ukraine
by the Russian Federation 7

MAIN TOPICS

Tereza Fabšíková

Changes in the criminal law protection of the environment
according to the proposal for a new directive 13

Ondřej Vícha

On the legal aspects of the reuse of extractive waste 39

Václav Petrmichl

The new regulation of a remedial action within act no. 540/2020 Coll.,
on waste management 64

Gabriela Kubíková

Protection of farmed animals during transport in European law 81

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND ECHR

Vojtěch Vomáčka

The Czech footprint at the Court of justice and sobering up after
the Turów case 109

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

Vojtěch Stejskal

On the new legal regulation of national park zoning
(especially in NP Šumava) 130

FROM THE SCIENTIFIC AND RESEARCH LIFE*Karolína Žáková*

- The 4th Session of the BBNJ Conference:
Clarifying Positions Before the Grand Finale?** 139

Daniel Mach

- Report on the I. International Conference dedicated
to the trans-border effects of mining** 149

**NEWS FROM THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE PARLIAMENT
OF THE CZECH REPUBLIC***Vojtěch Stejskal*

- A draft law on single environmental permit** 155

REVIEWED PUBLICATIONS ON ENVIRONMENTAL LAW

- Management of Municipal Waste in the EU Member States:
Best Practices.** 160

**FROM THE LIFE OF CZECH SOCIETY
FOR ENVIRONMENTAL LAW**

- Jaroslav Drobník 85 birthday** 164

**NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION
IN COLLECTION OF LAW**

- List of the new Czech environmental legislation and international
treaties (January–April 2022)** 166

**THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ”**

- Basic information** 169

INFORMATION FOR AUTHORS

- Manuscript requirements** 171

- RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS** 174

☛ ÚVODNÍK ☚

OHROŽENÍ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V DŮSLEDKU VOJENSKÉ INVAZE RUSKÉ FEDERACE NA UKRAJINU

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

již několik měsíců probíhá v Evropě válka. Nikdy mě nenapadlo, že takovou větu někdy napíšu či vyslovím. Dne 24. února letošního roku přepadla vojska Ruské federace Ukrajinu; Kreml tomu ovšem neuvěřitelně říká speciální vojenská operace (sic!). Agrese proti Ukrajině dopadá drtivým způsobem jak na civilní obyvatelstvo, tak i na lidská sídla, kulturní a náboženské památníky, na přírodu, krajinu a ostatní složky životního prostředí. Jak jsme bohužel mohli sledovat, součástí agrese se již stalo ostřelování či dokonce obsazování jaderných elektráren v Záporoží a Černobyli, či útoky na města, tepelné elektrárny či průmyslové podniky s rizikovými provozy. V důsledku toho hrozí či dochází k závažným ekologickým katastrofám. Následky ruských útoků zahrnují poškození či likvidaci celých přírodních ekosystémů, včetně zemědělské a lesní půdy a zdrojů pitné vody. Mohou ale nabýt i podoby rozsáhlých ekologických katastrof, které jsou v tak industrializované zemi, jakou je Ukrajina, dosti pravděpodobné. Obavy lze mít např. z více než 400 průmyslových odkališť, tedy velkých lagun, v nichž se ukládá toxický odpad z důlního, chemického a energetického průmyslu. Rizika představují také opuštěné uhelné doly na Donbase, obsahující vysoce toxické a dokonce i radioaktivní látky. Potenciálně ohrožené jsou hlavní ukrajinské řeky Dněpr, Dněstr, Doněc, znečištění odsud se může dostat až do Azovského, resp. Černého moře.

Začátkem března 2022 odjel vyšetřovací tým Mezinárodního trestního soudu na Ukrajinu¹. Dle čl. 8 odst.2 písm. b, bod II. Římského statutu ze 17. července 1998² Mezinárodní trestní soud může mimo jiné vyšetřovat úmyslný vojenský útok proti civilním objektům a dle čl.8 odst.2 písm. b bod IV. vojenský útok vedený s vědomím, že takový útok způsobí ztráty na životech nebo zranění civilního obyvatelstva, škody na civilních objektech anebo rozsáhlé, dlouhodobé a vážné škody na přírodním prostředí (za v čl.8 odst.2 písm. b bod IV. dalších stanovených podmínek) jako podezření ze spáchání válečného zločinu.

¹ https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/ukrajina-valka-rusko-invaze-haag-mezinarodni-trestni-soud.A220302_232422_zahranicni_bro

² Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č.84/2009 Sb.m.s.

Mezitím již 16. 3. 2022 Mezinárodní soudní dvůr v Haagu vynesl rozhodnutí³ ohledně ruské invaze na Ukrajinu. Soud vyhověl předběžným opatřením, které navrhla Ukrajina a nařídil zastavení vojenských aktivit ruské armády. Zároveň zamítl žádost Ruska vyřadit případ z agendy soudu. Pro okamžité zastavení vojenské operace, kterou Rusko dne 24. února 2022 zahájilo na území Ukrajiny, hlasovalo 13 z 15 soudců Mezinárodního soudního dvora. Proti hlasovali soudci z Ruska a Číny. V dalším hlasování, rovněž 13 pro, dva proti, Soud nařídil, aby Rusko zajistilo, aby nebyly nadále podnikány žádné kroky na podporu vojenských operací (nejen pokud jde o vojenské nebo ozbrojené jednotky, ale i jakékoliv organizace a osoby, které mohou podléhat kontrole Ruska). V třetím hlasování, tentokrát jednomyslném, se soudci shodli, že by se jak Rusko, tak Ukrajina měli zdržet jakéhokoliv jednání, které by mohlo spor zhoršit nebo rozšířit, a ztížit tak i jeho vyřešení.

Mezi nejrizikovější jak pro životní prostředí, tak pro civilní obyvatelstvo a bohužel potenciálně nejen na Ukrajině, lze počítat zatím ostřelování a obsazení jaderných elektráren v Záporoží a Černobylu. Dne 2. a 3. března 2022 proběhlo ve Vídni v sídle Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE) mimořádné zasedání Rady guvernérů MAAE. Jediným bodem programu byla otázka důsledků současné situace na Ukrajině, z pohledu jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, zabezpečení jaderných materiálů a uplatňování záruk na základě Smlouvy o nešíření jaderných zbraní. Rada guvernérů přijala rezoluci, která mj. odsuzuje ruské kroky, včetně násilného převzetí kontroly nad jadernými zařízeními a jiných násilných akcí v souvislosti s řadou dalších jaderných zařízení a jaderným materiálem, které vedou k vážnému bezprostřednímu ohrožení bezpečnosti těchto zařízení a jejich personálu, což zvyšuje riziko potenciální jaderné havárie nebo nehody. Rada guvernérů MAAE dále vyjádřila vážné znepokojení z toho, že Ruská federace svou agresí brání MAAE v plném rozsahu a bezpečně provádět kontrolní činnosti v oblasti záruk v ukrajinských jaderných zařízeních, a vyzvala Ruskou federaci, aby okamžitě zastavila veškeré akce proti všem jaderným zařízením na Ukrajině.⁴

Pokud jde o prameny mezinárodního práva, základní právně závaznou mezinárodní dohodou v rámci přímé ochrany životního prostředí a civilního obyvatelstva představuje Dodatkový protokol I. z roku 1977 k Ženevským úmluvám z r. 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (dále jen „Protokol I.“). Klíčovým je čl.35 odst.3 Protokolu I., který zakotvuje zákaz používat způsoby nebo prostředky vedení války, jejichž cílem je způsobit, nebo u nichž se dá očekávat, že mohou způsobit rozsáhlé, dlouhodobé a vážné škody na životním

³ ICJ, 16 March 2022, Order, General List No 182, Allegation of genocide under the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine vs. Russian Federation).

⁴ <https://www.sujb.cz/aktualne/detail/mimoradna-rada-guverneru-maae-prijala-rezoluci-k-ukrajine>

prostředí. Vedle něj stanoví čl.55 Protokolu I., že při vedení vojenských akcí je třeba dbát na ochranu životního prostředí před rozsáhlými, dlouhodobými a vážnými škodami. Tato ochrana zahrnuje zákaz používání způsobů nebo prostředků vedení války, jejichž cílem je způsobit takové škody na životním prostředí, nebo u nichž se dá očekávat způsobení takových škod, že tím ohrozí zdraví nebo přežití obyvatelstva.

Nepřímou ochranu životního prostředí v mezinárodním humanitárním právu zajišťuje Protokol I., zejména čl. 53 až 58. Tyto články představují jednak pravidla obecné ochrany, které nabádají bojující strany konfliktu k přijímání určitých konkrétních opatření na ochranu před důsledky jejich nepřátelství, např. vyhnout se vojenským objektům v zónách či poblíž zón hustě obydlených civilním obyvatelstvem, či zjistit, zda vybraný objekt útoku nepoživává zvláštní ochrany. Dle čl.56 Protokolu I., pod pojem objekty požívající zvláštní ochrany spadají díla a zařízení, obsahující tzv. nebezpečné síly, neboť útoky na ně mohou mít potenciálně nedozírné až katastrofální dopady na civilní obyvatelstvo a životní prostředí, a to i přeshraniční dopady. Jmenovitě se jedná o přehradu a hráze na vodních tocích a jaderné elektrárny vyrábějící energii. Z tohoto pohledu lze uvažovat v případě ostřelování Záporožské jaderné elektrárny ruskými ozbrojenými silami jako o podezření ze spáchání válečného zločinu.

A o čem si můžete přečíst v letošním prvním čísle našeho časopisu?

Hlava VIII. zvláštní části trestního zákoníku se opírá o evropskou unijní směrnici č. 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí. Tato směrnice v současné době prochází novelizací, o které Vás seznámí Tereza Fabšíková.

V rubrice Vědecká témata se opět vrátíme k problematice nové legislativy v oblasti odpadového hospodářství. Rekodifikace tuzemské odpadové legislativy v podobě přijetí zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, přinesla v oblasti odpadového hospodářství počátkem loňského roku řadu významných změn. Nový zákon o odpadech od 1. 1. 2021 proměnil mimo jiné i dosavadní úpravu ukládání opatření k nápravě závadného stavu. Cílem příspěvku Václava Petrmichla je čtenáři nastínit novou podobu institutu nápravných opatření v novém zákoně o odpadech, poukázat na hlavní změny oproti zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, jakož i nastínit výklad a možné přístupy k jejímu správnému uchopení v aplikační praxi veřejné správy.

Ondřej Vícha se ve svém příspěvku v souladu s konceptem oběhového hospodářství zabývá vnitrostátní právní úpravou v oblasti nakládání s těžebními odpady, jak *de lege lata*, tak *de lege ferenda*, a to vnitrostátní a evropské úpravy.

Otázkami evropského unijního práva se zabývá i příspěvek Gabriely Kubíkové. Jejím tématem je nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince 2004 o ochraně

zvířat během přepravy a souvisejících činností. Za 15 let, kdy je tento právní předpis v účinnosti, se však ukázalo, že v praxi naprosto selhává.

Pokračujeme ve sledování vývoje kauzy povrchového dolu Turów. Vojtěch Vomáčka v rubrice Z judikatury SDEU a ESLP připomíná Stanovisko generálního advokáta P. Pikamäea ze dne 3. 2. 2022, *Česka republika v. Polsko (Mine de Turow)* (C-121/21, ECLI:EU:C:2022:74) a všímá si kontroverzní dohody mezi Českem a Polskem, v jejímž důsledku Česko stáhlo žalobu dle čl.259 SoFEU.

Z dalších zajímavých článků bych Vás chtěl upozornit na příspěvek Karolíny Žákovské, která se zúčastnila v březnu letošního roku v New Yorku 4.zasedání tzv. BBNJ konference, jejímž úkolem je vyjednat prováděcí dohodu k Úmluvě OSN o mořském právu zabývající se ochranou a udržitelným využíváním biodiverzity v oblastech za hranicemi národní jurisdikce.

Pokračujeme též v tématu rekodifikace veřejného stavebního práva a v jeho důsledcích změny v oblasti legislativy práva životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí se pokusilo napravit nedostatky, které přinesl zákon č. 283/2021 Sb. a zákon č. 284/2021 Sb. a připravilo návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

K problematice životního prostředí na Ukrajině se vztahuje odborná publikace, kterou recenzujeme v rubrice Recenze a anotace na str. 160 a n.

Další, věřme, že zajímavé čtení naleznete opět i v pravidelných rubrikách, věnovaných nové odborné literatuře, nové či připravované legislativě a samozřejmě v rubrikách mapujících soudní judikaturu.

Toto číslo bychom rádi věnovali panu doc. Jaroslavu Drobňíkovi, který se letos v dubnu dožil 85 let (viz medailon na str. 164).

Fotografiemi na obálce a na zadní vnitřní straně časopisu připomínáme 50 let založení CHKO Český kras.

Buďte zdraví!

Vojtěch Stejskal

EDITORIAL

Summary

Dear readers,

you are opening the 63th issue of our magazine (1/2022). The main topics of this issue are:

The paper by Tereza Fabšíková analyzes the proposal for a new directive on the protection of the environment through criminal law that should replace the existing Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law. It focuses on the main changes that the proposal brings.

The article by Václav Petrmičl deals with the new regulation of a remedial action within act no. 540/2020 Coll., on waste management. The text describes basic features of the regulation and new legal elements of the regulation compared to the replaced legislation. The text provides a basic theoretical background of a remedial action from the point of view of a science of administrative and environmental law and briefly describes the mechanism of application of the institute.

The paper by Ondřej Vícha analyzes the legal regulation of mining waste management in connection with the new concept of circular economy. The author focuses mainly on Act No. 157/2009 Coll., on mining waste management, and states that the mining organization may extract minerals from the storage sites (heaps or sludge ponds) after meeting the conditions set by applicable law.

The article by Gabriela Kubíková deals with legislation on live animal transport, more specifically transport of farmed animals for slaughter, fattening or breeding within the European Union and beyond its borders. Council Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations is analysed with respect to conditions of animal transport (including journey times, rest periods, temperature limits and space allowances), fitness of animals for transport and finally, export of live animals to third countries, with a special focus on sea transport.

Among other interesting articles, I would like to draw your attention to the contribution of Karolina Žáková, who participated in March this year in New York in the 4th session of the so-called BBNJ conference, whose task is to negotiate an implementing agreement to the UN Convention on the Law of the Sea dealing with the conservation and sustainable use of biodiversity in areas beyond national jurisdiction.

The article by Vojtěch Stejskal deals with the draft law by Ministry of the Environment of the Czech Republic on a single environmental permit to the inter-ministerial comment procedure. This is an attempt to correct the unfavourable legislation brought about by the new Construction Act, approved in July 2021. According to this legislation, from 2023 onwards, only new construction authorities would decide on environmental protection in most cases. The draft law on the single environmental permit returns this competence to the environmental authorities.

In this issue of the journal, we also include regular features on new case law, new legislation published in the Collection of Laws, and peer-reviewed scientific publications.

Vojtěch Stejskal

Editor-in-Chief of the journal



◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶

ZMĚNY V TRESTNĚPRÁVNÍ OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PODLE NÁVRHU NOVÉ SMĚRNICE

Tereza Fabšíková

1. Úvod¹

Na konci roku 2021 Evropská komise představila dlouho očekávaný návrh nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí (přínejmenším již od roku 2019 probíhalo hodnocení stávající směrnice)². Závazek k posilování boje proti environmentální kriminalitě obsahuje také Zelená dohoda pro Evropu.³ Nově navrhovaná směrnice by měla nahradit stávající směrnici o trestněprávní ochraně životního prostředí⁴ a v mnoha směrech ji doplnit a upřesnit.

Důvodů pro revizi stávající směrnice je možné nalézt několik. Důvodová zpráva na prvním místě uvádí výsledky Komisí prováděného hodnocení⁵, které ukázaly, že směrnice sice vytvořila určitý společný standard v trestněprávní ochraně životního prostředí,⁶ avšak nemá v praxi dostatečný reálný dopad a není tak skutečně efektivní. Směrnice podle zjištění Komise nebyla úspěšná v oblasti prosazování práva, skutečného stíhání trestných činů a odsuzování pachatelů.⁷ Právě nedostatečná efektivita směrnice je tak podle důvodové zprávy hlavním argumentem pro nahrazení směrnice. Vedle toho je však nepochybně impulsem pro vytvoření nové úpravy společenský vývoj, který se za dobu účinnosti směrnice odehrál, ať už se jedná o větší vnímavost veřejnosti k otázkám ochrany životního prostředí,

¹ Tento článek vznikl v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Cooperatio/LAWS.

² Srov. např. Evropská komise. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6745. [online]. [cit. 1. 5. 2022].

³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu COM/2019/640 final, s. 24. Dále jen „Zelená dohoda pro Evropu“.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. Dále jen „trestněprávní směrnice o ochraně životního prostředí“.

⁵ Výsledky hodnocení jsou obsaženy v dokumentu „Hodnocení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí“ [online]. SWD(2020) 259 final ze dne 28. října 2020 [cit. 1. 5. 2022]. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0851&from=EN>.

⁶ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final} - {SWD(2021) 466 final} - důvodová zpráva, s. 3. Dále jen „Důvodová zpráva“.

⁷ Důvodová zpráva, op. cit., s. 1.

či většího pochopení nebezpečnosti environmentální kriminality. Za další podnět k revizi stávající směrnice je pak bezpochyby nutné považovat vývoj v evropském právu po účinnosti Lisabonské smlouvy, kdy je nyní umožněno dříve nepřipustné sblížení trestních sankcí. Vzhledem k tomu, že tato možnost je v novějších směrnících přijímaných v oblasti trestního práva již běžně využívána,⁸ bylo o možnosti změny směrnice v tomto směru pojednáváno v právním diskurzu a literatuře. Jednoznačně tak bylo možné předpokládat, že pokud dojde k revizi směrnice, budou právě ustanovení týkající se trestů (trestních sankcí) změněna.

Podle předloženého návrhu se zdá, že struktura směrnice má být zachována v zásadě shodná, dojde však k jejímu značnému rozšíření. Tento příspěvek se tak zabývá právě novými prvky právní úpravy, které návrh přináší.

2. Navrhované trestné činy

Podle návrhu nové směrnice má dojít k výraznému rozšíření článku 3, který má být doplněn o vymezení nových trestných činů. Z předloženého návrhu dále vyplývá, že stávající trestné činy budou i v nové směrnici ponechány, jen s mírnými úpravami a upřesněními.

Nově navrhované trestné činy

Komise na základě zhodnocení směrnice, komparace jednotlivých trestních zákoníků v jednotlivých členských státech a sledování a analýzy environmentální kriminality dospěla k závěru, že nově je vhodné trestněprávně upravit: 1) uvádění na trh výrobků, které kvůli využívání v širokém měřítku způsobují podstatné škody na životním prostředí, 2) závažná porušení právních předpisů EU v oblasti chemických látek, 3) nedovolenou recyklaci lodí, 4) nezákonný odběr vody, 5) nezákonný obchod se dřevem, 6) porušení pravidel týkajících se invazních druhů, 7) obcházení požadavků na provedení posouzení vlivů na životní prostředí, 8) nezákonné nakládání s fluorovanými skleníkovými plyny.⁹ Ačkoli všechna tato jednání jsou zpravidla postižitelná administrativněprávními sankcemi, nejeví se podle závěrů hodnocení tento postih jako dostatečný.¹⁰ I v těchto případech lze totiž považovat za nutné vyslat jednoznačný signál do společnosti, že jde o jednání, která jsou velmi závažná a měla by jim být věnována pozornost, a zároveň stanovit určitou společnou úroveň trestních sankcí.

⁸ Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu. Dále jen „směrnice o zneužívání trhu“ a o směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1731 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Evropské unie. Dále jen „směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Evropské unie“.

⁹ Důvodová zpráva, op.cit., s. 5.

¹⁰ Důvodová zpráva, op.cit., s. 5.

Některé nové trestné činy byly v literatuře již tradičně diskutovány.¹¹ Tyto úvahy se objevovaly v důsledku společenského vývoje, dalšího poznání environmentální kriminality, ale i v důsledku nově přijímané právní úpravy v oblasti životního prostředí. V odůvodnění stávající směrnice je v této souvislosti vyjádřeno, že pokud je přijímán nový předpis v ochraně životního prostředí, mělo by v něm být uvedeno, zda se na něj směrnice vztahuje, či nikoli, a případně by mělo dojít k rozšíření článku 3.¹² K takovému postupu však dochází zcela výjimečně. Nařízení o recyklaci lodí¹³ stanovuje, že určitá porušení nařízení by po posouzení Komise mohla být začleněna do působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí.¹⁴ Posouzení mělo podle dikce nařízení proběhnout do konce roku 2014, k žádnému posunu v této otázce ale až do předložení návrhu nové směrnice nedošlo. V návrhu je ovšem trestný čin spočívající v recyklaci lodí v rozporu s právní úpravou EU skutečně již uveden, a to pod písmenem g). Trestné jednání je vymezeno jako recyklace lodí ve smyslu nařízení o recyklaci lodí, pokud nejsou splněny požadavky uvedené v čl. 6 odst. 2 písm. a) nařízení. Aby tedy mohla zákonně probíhat recyklace lodí, musí se jednat výhradně o recyklaci v zařízeních k tomu určených uvedených na evropském seznamu, loď musí být dříve (před vstupem do zařízení) provozována tak, aby byly minimalizovány dopady na životní prostředí (zbytky paliva, nákladů, ...) a musí být splněny nařízením dané administrativní požadavky na recyklaci (zejména osvědčení o připravenosti lodi k recyklaci). Nařízení o recyklaci lodí ve svém článku 22 navíc zavazuje členské státy k přijetí účinných, přiměřených a odrazujících sankcí za porušení tohoto nařízení. Návrhem nové směrnice tak dochází (jako v případě nedovoleného obchodu se dřevem podle nařízení o dřevu, o kterém je pojednáno níže) ke sjednocení sankcí, které budou muset být v případě fyzických osob skutečně trestní, nikoli správní povahy, a budou ukládány v trestním řízení.

Příkladem poměrně očekávaného rozšíření článku 3 je vytvoření trestného činu spočívajícího v nedovoleném nakládání s chemickými látkami.¹⁵ Ačkoli je v evropském právu tato oblast upravena několika předpisy, jejich závažné porušování nevede dosud k obligatornímu vyvozování trestní odpovědnosti na základě naplnění znaků zvláštního trestného činu týkajícího se výslovně porušování

¹¹ Více k tomu FABŠÍKOVÁ, Tereza. Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí. Auditorium, 2021, 131–133.

¹² Bod 15 směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí stanovuje, že: „Při každém přijímání následných právních předpisů v oblasti životního prostředí by mělo být v těchto předpisech případně uvedeno, že se použije tato směrnice. Bude-li to nutné, měl by být změněn článek 3.“

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2013 ze dne 20. listopadu 2013 o recyklaci lodí a o změně nařízení (ES) č. 1013/2006 a směrnice 2009/16/ES. Dále jen „nařízení o recyklaci lodí“.

¹⁴ Srov. článek 30 odst. 2 nařízení o recyklaci lodí.

¹⁵ FABŠÍKOVÁ, op. cit., s. 132.

předpisu v oblasti nakládání s chemickými látkami. Na tyto situace může dopadat obecně vymezený trestný čin proti životnímu prostředí, avšak začlenění speciální- ho trestného činu přímo do směrnice lze považovat za vhodné a koncepční.

Trestné tak má nově ve všech členských státech Evropské unie být jednání spočívající ve výrobě, uvádění na trh nebo používání látek (a to až už samotných nebo používaných ve směsích, včetně těch začleněných do předmětů), pokud je takové nakládání s chemickými látkami omezeno, zakázáno či upraveno právním předpisem EU.¹⁶ Přímo v ustanovení se pak odkazuje na příslušná nařízení, jejichž kvalifikovaná porušení by měla zakládat trestný čin.

Trestným činem má tak být podle očekávání v první řadě provádění činnosti zakázané nebo omezené podle nařízení REACH¹⁷. Dalším předpisem, na který je odkazováno, je nařízení o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh,¹⁸ naří- zení BPR¹⁹ (biocidní přípravky), nařízení CLP²⁰ (klasifikace, označování balení chemických látek) a dále nařízení o perzistentních organických znečišťujících lát-kách.²¹ Trestné jsou činnosti v rozporu s těmito nařízeními za předpokladu, že způsobují nebo mohou způsobit následek v podobě smrti nebo těžkého ublížení na zdraví nebo podstatného zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy, kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách.

Na tomto místě je možné zmínit, že poměrně výrazně je evropským právem upravena také oblast nakládání s geneticky modifikovanými organismy.²² Navíc předpisy vztahující se k nakládání s geneticky modifikovanými organismy jsou uve- deny v příloze A ke stávající směrnici, tedy mezi těmi, jejichž porušením dochá- zí k tomu, že určité jednání je protiprávní. Je tedy možné v takových situacích vyvozovat trestní odpovědnost podle obecného trestného činu, neexistuje však

¹⁶ Srov. článek 3 odst. 1 písm. c).

¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES. Dále jen „nařízení REACH“.

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS.

¹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání bio- cidních přípravků na trh a jejich používání. Dále jen „nařízení BPR“.

²⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006. Dále jen „nařízení CLP“.

²¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1021 ze dne 20. června 2019 o perzistentních organických znečišťujících látkách.

²² Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměr- ném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí; dále směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/41/ES ze dne 6. května 2009 o uzavřeném nakládání s gene- ticky modifikovanými mikroorganismy.

speciální trestný čin, který by postihoval porušení výhradně těchto předpisů (jako je tomu například v případě ochrany ozonové vrstvy před poškozováním). Ani návrh nové směrnice však nevytváří novou skutkovou podstatu zaměřenou výhradně na porušení předpisů souvisejících s GMO.²³

V řazení podle směrnice prvním novým trestným činem je trestný čin, který stojí na pomezí práva životního prostředí a „výrobní legislativy“. Trestné jednání spočívá v uvádění na trh výrobků, které kvůli využívání v širokém měřítku způsobují podstatné škody na životním prostředí.²⁴ Nově má být trestné uvedení na trh takového výrobku, který v důsledku svého působení ve větším měřítku způsobuje nebo může způsobit směrnici vymezený následek. Aby bylo takové jednání trestné, musí být kumulativně splněny i další podmínky: i) výrobek musí porušovat zákaz nebo jiný požadavek; a ii) následek nastane v důsledku používání výrobku ve větším měřítku. Směrnici požadovaný následek je také v tomto případě vymezen jako smrt nebo těžká újma na zdraví osob a dále podstatné zhoršení kvality ovzduší, vody nebo půdy nebo podstatná škoda na živočišných či rostlinách.

Z výše uvedeného je již patrné, že tato formulace následku je pro celý text navrhované směrnice významná, protože se ve vymezení znaků jednotlivých trestných činů cíleně v této dikci opakuje. Jedná se o formulaci již zavedenou, přejatou ze stávající směrnice, kde ji lze nalézt například u základního obecného trestného činu uvedeného pod písmenem a).²⁵ Jedná se zároveň o neurčitý právní pojem, kvůli jejichž používání byl text směrnice někdy v literatuře kritizován (více o tom níže v textu). Návrh nové směrnice se však přímo v článku 3 snaží poskytnout určitá vodítka k tomu, jak interpretovat obsah těchto v zásadě neurčitých právních pojmů („co jimi rozumět“). V souvislosti s touto formulací je otázkou, zda by v případě poškození druhů nebylo vhodnější v české jazykové verzi používat termín „újma“ než „škoda“, protože tento pojem lépe vystihuje celý rozsah poškození a negativních následků, který zásah do populace rostlin či živočichů způsobí.²⁶ Pojem „škoda“ je totiž v teorii práva životního prostředí nejčastěji užíván ve spojení s ekologicko-právní odpovědností, kde se váže k občanskoprávní odpovědnosti za škodu. V těchto souvislostech se však škodou rozumí zmenšení majetkové sféry poškozeného, což si v případě volně žijících živočišných druhů či planě rostoucích rostlin nelze představit.²⁷

Dalším novým trestným činem, zařazeným pod písmeno d), je trestný čin spočívající v obcházení požadavků na posouzení vlivů záměru na životní pro-

²³ FABŠÍKOVÁ, op. cit., s. 132–133.

²⁴ Srov. článek 3 odst. 1 písm. b).

²⁵ Srov. směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí, čl. 3 písm. a).

²⁶ K pojmům škoda a ekologická újma v ekologicko-právní odpovědnosti například DAMOHORSKÝ, Milan a kol. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 72–73.

²⁷ FABŠÍKOVÁ, op. cit., s. 166–168.

středí. Trestné jednání má spočívat v provádění záměrů spadajících pod článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů²⁸ bez povolení nebo posouzení z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Takovým záměrem je podle směrnice o posuzování vlivů „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl a jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.“²⁹ Pro vymezování tohoto trestného činu v trestních zákonicích jednotlivých členských států však nebude tolik významná směrnice o posuzování vlivů, ale jejich domácí právní úprava, která proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) upravuje. Lze předpokládat, že tento trestný čin bude muset být vymezen odkazem na příslušnou normu, v případě českého právního řádu tedy na zákon o posuzování vlivů na životní prostředí,³⁰ případně stavební zákon.³¹ Podmínkou pro trestnost takového jednání má podle návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí být způsobování nebo možnost způsobení škody na faktorech definovaných ve směrnici o posuzování vlivů. Těmito faktory jsou: člověk, fauna a flóra; půda, voda, ovzduší, podnebí a krajina; hmotný majetek a kulturní dědictví; vzájemné působení mezi faktory.³²

Z dikce návrhu tedy plyne, že trestné by mělo být obcházení požadavků na proces posouzení vlivů na životní prostředí. Jedna skutková podstata se v zásadě zaměřuje na vyhýbání se provedení procesu EIA. U záměrů Kategorie I by se tedy jednalo o uskutečňování záměru bez závazného stanoviska EIA. O něco složitější je situace v případě záměrů Kategorie II, zřejmě by však bylo nutné za potenciálně trestné považovat již úmyslné nepředložení oznámení záměru,³³ byť výsledek zjišťovacího řízení ještě není znám. Lze však konstatovat, že v případě české právní úpravy by zřejmě příslušný stavební úřad nepovolil umístění či provedení stavby bez existence závazného stanoviska EIA, pokud by mělo být získáno či pokud by záměr měl podléhat alespoň zjišťovacímu řízení. Představitelnější je možná situace, ve které by chybělo zcela příslušné povolení podle stavebního zákona nebo kdy by výstavba začala před jeho vydáním, a zároveň by tím tedy došlo i k neposouzení vlivů na životní prostředí.

Vhodné je však v této souvislosti také konstatovat, že i přes evropskou směrnici není úprava procesu posuzování vlivů na životní prostředí (ani umístovací a povolovací stavební procesy) ve všech členských státech zcela shodná, a tedy

²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí Text s významem pro EHP.

²⁹ Srov. článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů.

³⁰ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

³¹ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

³² Srov. článek 3 směrnice o posuzování vlivů.

³³ K průběhu procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) v českém právním řádu srov. ustanovení § 6, § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

tuto skutkovou podstatu trestného činu bude nutné v jednotlivých státech vymezit opravdu s ohledem na příslušnou právní úpravu. Pro český právní řád je však ke zvážení, zda, ačkoli nad rámec požadavku návrhu nové směrnice, nezačlenit do českého trestního zákoníku v určité podobě trestný čin spočívající v porušení povinností z oblasti stavebního práva, a to nejen v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí.³⁴ Takový trestný čin je v některých trestních normách evropských států již zakotven.³⁵

V důvodové zprávě k návrhu nové směrnice jsou pak velmi zdůrazňovány nové trestné činy spočívající v nezákonném odběru vody a nezákonném obchodu se dřevem.³⁶ Nezákonný odběr vody se může týkat jak odběru vody povrchové, tak podzemní. Podmínkou trestnosti takového jednání je opět jeho určitá intenzita, určená tak, že odběrem je způsobeno nebo může být způsobeno podstatné zhoršení ekologického stavu nebo potenciálu útvarů povrchových vod nebo kvantitativního stavu útvarů podzemních vod.³⁷ Důvodová zpráva zdůrazňuje, že v důsledku klimatické změny se může problém s vodou prohlubovat a zhoršovat, a proto „pouhé“ správní sankce nelze považovat za dostatečné.³⁸ V České republice by se tedy mělo jednat především o situace nezákonného odběru vody bez povolení ve smyslu ustanovení § 8 zákona o vodách.³⁹

Nezákonný obchod se dřevem je v současnosti upraven nařízením o dřevu.⁴⁰ Toto nařízení ve svém článku 19 obsahuje požadavek stanovení sankcí za porušení pravidel daných nařízením o dřevu, nemusí se však jednat o sankce ukládané v trestním řízení. Sankce mají být účinné, přiměřené a odrazující a mohou zahrnovat zejména přiměřené pokuty, zabavení dotčeného dřeva či pozastavení platnosti povolení k obchodování. Podle závěrů Komise však tato úprava, zejména kvůli její rozličnému provedení v členských státech, není dostatečná. Odlišné je, zda jsou sankce ukládány ve správním či trestním řízení, liší se jejich druh i výše. Komise v důvodové zprávě jako jeden z důvodů pro skutečně trestněprávní regulaci uvádí vedle přesouvání trestné činnosti a znevýhodňování legálně jednajících subjektů také vysokou společenskou závažnost této kriminality, zejména v někte-

³⁴ FABŠÍKOVÁ, op. cit., s. 171.

³⁵ Takový trestný čin je zakotven například ve španělském, lotyšském či slovenském trestním zákoníku. Srov. článek 319 španělského trestního zákoníku, článek 239 lotyšského trestního zákoníku či článek 299a slovenského trestního zákoníku.

³⁶ Důvodová zpráva, op. cit., s. 5–6.

³⁷ Srov. článek 3 odst. 1 písm. k).

³⁸ Důvodová zpráva, op. cit., s. 6.

³⁹ Ustanovení § 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon).

⁴⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky, dále jen „nařízení o dřevu“.

rých členských státech.⁴¹ Trestné by tak nově ve všech členských státech mělo být uvádění nebo dodávání na trh EU nezákonně vytěženého dřeva nebo dřevařských výrobků z nezákonně vytěženého dřeva spadajícího do působnosti nařízení o dřevu. Trestné nemá takové jednání být v případě, že jde pouze o zanedbatelné množství dřeva nebo dřevařských výrobků. „Zanedbatelné množství“ je dalším z neurčitých pojmů používaných ve směrnici opakovaně, na jehož vysvětlení se směrnice dále zaměřuje.

Velmi aktuální je téma invazních druhů⁴² a návrh nové směrnice počítá také s vytvořením nového trestného činu spočívajícího v zavlékání, vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na Unii. Trestné je jednání, které porušuje omezení stanovená v článku 7 nařízení o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů,⁴³ a to za podmínky že (i) je činěno bez povolení nebo oprávnění ve smyslu předmětného nařízení a (ii) způsobuje následek opět v podobě způsobení nebo možnosti způsobení smrti, těžké újmy na zdraví osob, podstatného zhoršení kvality ovzduší, půdy, vody nebo podstatné škody na živočišných či rostlinách. Nedovoleným jednáním ve smyslu článku 7 nařízení je úmyslné přivážení včetně převozu, přepravování, držení a chov, uvádění na trh, využívání či výměna, rozmnožování, kultivování a pěstování a uvolňování do životního prostředí. Taková nakládání s invazními druhy jsou zakázána, i pokud by byla prováděna pod celní kontrolou (převoz) či v oddělených prostorách (např. chov či pěstování). Druhá skutková podstata tohoto trestného činu dopadá na situace, kdy jednání je sice dovolené na základě povolení či oprávnění, avšak nejsou dodržovány podmínky takového povolení nebo oprávnění. Takové jednání je trestné, pokud způsobuje nebo může způsobit směrnici předvídaný negativní následek.

Posledním z nově začleněných trestných činů je trestný čin, který spočívá ve výrobě, uvádění na trh, dovozu, vývozu, používání, emisi nebo uvolňování fluorovaných skleníkových plynů nebo výrobků a zařízení, které tyto plyny obsahují nebo jsou na nich závislé.⁴⁴ Jedná se o fluorované skleníkové plyny ve smyslu nařízení o fluorovaných skleníkových plynech.⁴⁵ Fluorované skleníkové plyny jsou

⁴¹ Důvodová zpráva, op. cit., s. 6.

⁴² Tuto problematiku upravuje například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů. V českém kontextu je vhodné také zmínit nedávnou „invazní novelu“ zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny provedená zákonem č. 364/2021 Sb.

⁴³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů. Dále jen „nařízení o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů“.

⁴⁴ Srov. článek 3 odst. 1 písm. r).

⁴⁵ 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. Dále jen „nařízení o fluorovaných skle-

v tomto nařízení definovány jako částečně fluorované uhlovodíky, zcela fluorované uhlovodíky, fluorid sírový a další skleníkové plyny s obsahem fluoru uvedené v příloze I. Stejně tak může jít o směsi, které obsahují některou z vyjmenovaných látek.⁴⁶

Stávající trestné činy

Návrh nové směrnice ponechává v článku 3 veškeré dosavadní trestné činy, pouze jejich znění mírně upravuje. Zásadní změnou ve formulaci trestných činů je, že nový návrh přímo ve vymezení trestných činů vždy odkazuje na konkrétní směrnici a ruší se dosavadní systém příloh. Jak uvádí důvodová zpráva, další zvažovanou možností byla aktualizace stávajících příloh či definování trestné činnosti přímo ve směrnici zcela bez odkazování na příslušné právní předpisy EU.⁴⁷ Změny se tak týkají především začlenění odkazů do textu návrhu nové směrnice a v některých případech dochází k upřesnění formulací.

Základní trestné jednání vymezené pod písmenem a) však zůstává téměř nezměněné. Jedná se o vypouštění, emise nebo uvolňování materiálu, ionizujícího záření a nově těž látek do ovzduší, půdy nebo vody, za předpokladu způsobení nebo možnosti způsobení směrnici vyžadovaného následku, kterým je již výše popsané podstatné zhoršení kvality ovzduší, vody nebo půdy nebo podstatná škoda na živočišných či rostlinách.

První z trestných činů týkající se nakládání s odpady je v návrhu upraven pod písmenem e). Vymezení trestného činu vychází z dosavadní směrnice a týká se tedy sběru, přepravy, zpracovávání nebo odstraňování odpadů, provozního dohledu nad těmito postupy a následně péče o zařízení pro odstraňování, přičemž zahrnuje i úkony přebírané obchodníky nebo zprostředkovateli (nakládání s odpady). Aby bylo jednání trestné, musí se buď týkat nebezpečného odpadu (podle definice v rámcové směrnici o odpadech⁴⁸) v intenzitě určené množstvím jiným než zanedbatelným, nebo jiného odpadu za předpokladu, že způsobí nebo může způsobit následek předvídaný směrnici. V případě nebezpečného odpadu se tak jedná o trestný čin ohrožovací, konstituuje se již samotným jednáním bez ohledu na následek. V případě ostatních odpadů je konstrukce odlišná, jedná se o trestné činy poruchové, neboť trestné jsou výše vyjmenované činnosti za předpokladu, že způsobí nebo mohou způsobit následek v dikci používané směrnici. Trestná je vedle jednání vymezených v bodě e) také přeprava odpadu ve smyslu článku 2

nikových plynech⁴⁶.

⁴⁶ Srov. článek 2 odst. 1 nařízení o fluorovaných skleníkových plynech.

⁴⁷ Důvodová zpráva, op. cit., s. 12.

⁴⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. Nebezpečný odpad je definován v článku 3 odst. 2 jako odpad, který vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností.

odst. 35 nařízení o přepravě odpadů,⁴⁹ opět za podmínky, že taková přeprava probíhá v jiném množství než zanedbatelném. Skutková podstata může být přímo ze směrnice naplněna jednorázově, ale i opakovanou přepravou vícero zásilek.⁵⁰ Kromě mírné stylistické úpravy zůstal tento trestný čin (ve stávající směrnici vymezený pod písmenem c)) beze změn.

Téměř nezměněn zůstal také trestný čin týkající se provozu nebezpečného zařízení. Musí se jednat o zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či přípravky, přičemž trestná je instalace, provozování a demontáž zařízení (opět upřesnění oproti předchozí právní úpravě, kde bylo uvedeno pouze „provozování“). Změna ve formulaci tohoto trestného činu však spočívá především v tom, že přímo pod písmenem i) je uveden odkaz na směrnice, zejména⁵¹ na směrnici o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek⁵² či směrnici o integrované prevenci a omezování znečištění⁵³. Trestní odpovědnost se vyvozuje za předpokladu, že se jedná o látky podle daných směrnic, které mohou způsobit směrnicí předvídaný následek v opakovaně používané formulaci (tedy smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, vody nebo půdy nebo podstatnou škodu na rostlinách nebo živočiších).

Pod písmenem j) je v návrhu uveden mírně přeformulovaný trestný čin spočívající v nakládání s radioaktivním materiálem. Nakládáním lze rozumět jeho výrobu, produkci, zpracování, manipulaci s ním, jeho použití, držení, skladování, přepravu, vývoz nebo ukládání. Musí se jednat o radioaktivní materiál ve smyslu směrnic, který způsobuje nebo může způsobit následek předvídaný směrnicí (tedy smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, vody nebo půdy nebo podstatnou škodu na rostlinách nebo živočiších). V dikci tohoto trestného činu došlo ke změně především odkazem na směrnice, který nahradil dosavadní formulaci „jaderné materiály nebo jiné vysoce radioaktivní látky“. V návrhu je nyní odkazováno přímo na směrnice, které upravují tuto oblast.⁵⁴

⁴⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů.

⁵⁰ Srov. článek 3 odst. 1 písm. f) návrhu nové směrnice.

⁵¹ Vedle uvedených dvou směrnic také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES.

⁵² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES.

⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

⁵⁴ Jedná se o směrnice Rady 2013/59/Euratom ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření a zruší se směrnice 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom a 2003/122/Euratom; Směrnice Rady 2014/87/Euratom ze dne 8. července 2014, kterou se mění směrnice 2009/71/Euratom, kte-

Dalším zachovaným trestným činem jen s mírně změněnou formulací je trestný čin spočívající v neoprávněném nakládání s druhy. Trestné je usmrcování, ničení, držení a nově též nabízení jedince k prodeji. Ustanovení písmene l) nově odkazuje přímo na přílohy směrnice o stanovištích⁵⁵ a směrnice o ptácích.⁵⁶ Pod písmenem m) pak zůstává upravený trestný čin, jehož předmětem je zájem na ochraně druhů chráněných z důvodu jejich ohrožení mezinárodním obchodem („citesových druhů“). Opět v souladu s novou konstrukcí směrnice se přímo v textu odkazuje na přílohu A a B nařízení CITES.⁵⁷ V obou případech mají být jednání trestná za předpokladu, že dosahují určité intenzity stanovené tím, že se jednání týká nezanedbatelného množství jedinců (respektive z odpovědnosti mají být vyňaty situace, kdy se jedná o zanedbatelné množství jedinců). Nově navržená úprava má tedy za cíl především zpřehlednit orientaci ve směrnici, kdy nyní je vysvětlení toho, na které druhy, se tato ustanovení vztahují, ponecháno ustanovení výkladovému, a tedy článku 2. Právě v článku 2 pak je uveden odkaz na předmětné směrnice, respektive nařízení CITES. Trestné má dále také zůstat každé jednání, které způsobí významné poškození stanoviště v chráněné lokalitě. Opět se v duchu konstrukce nové směrnice odkazuje přímo na směrnici o stanovištích.⁵⁸

Trestným činem zůstává výroba a další nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu. Trestná je výroba, uvádění na trh, dovoz, vývoz, používání, emise nebo uvolňování látek poškozujících ozonovou vrstvu nebo výrobků a zařízení, které jsou na nich závislé. Nově je výslovně uvedena „emise nebo uvolňování látek“ a dále je nově přímo v dikci směrnice stanoveno, že trestní odpovědnost se netýká jen samotných látek, ale i výrobků a zařízení. Opět se podle v návrhu dodržované konstrukce nové směrnice přímo odkazuje na nařízení o látkách poškozujících ozonovou vrstvu.⁵⁹ Jak bylo uvedeno výše, nově se k tomuto trestnému činu přidal také obdobný trestný čin spočívající v nezákonném nakládání s fluorovanými skleníkovými plyny.

Protiprávnost

Nutné je na tomto místě upozornit, že všechna výše popsaná jednání jsou trestná pouze v případě naplnění podmínky protiprávnosti. „Protiprávním“ jed-

rou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení; Směrnice Rady 2013/51/Euratom ze dne 22. října 2013, kterou se stanoví požadavky na ochranu zdraví obyvatelstva, pokud jde o radioaktivní látky ve vodě určené k lidské spotřebě.

⁵⁵ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Dále jen „směrnice o stanovištích“.

⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Dále jen „směrnice o ptácích“.

⁵⁷ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi. Dále jen „nařízení CITES“.

⁵⁸ Srov. článek 3 odst. 1 písm. o) návrhu nové směrnice.

⁵⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. září 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

náním se podle nového návrhu směrnice rozumí v zásadě to samé, co ve stávající směrnici, dle článku 2 se však mírně změnila. Protiprávním se totiž formálně rozumí jednání, které „porušuje právní předpisy Evropské unie, které bez ohledu na svůj právní základ přispívají k plnění cílů politiky Unie v ochraně životního prostředí stanovených ve Smlouvě o fungování Evropské unie“.⁶⁰ Stejně tak je protiprávní jednání takové, které porušuje „právní předpis členského státu nebo rozhodnutí některého orgánu členského státu, které uvádí předmětné právní předpisy Unie v účinnost.“ Jedná se tak především o aktualizaci dosavadní definice, která odkazuje: a) na právní předpisy přijaté na základě Smlouvy o ES a uvedené v příloze A; b) Smlouvu o Euratomu a právní předpisy přijaté na základě Smlouvy o Euratomu a uvedené v příloze B; c) právní předpisy členského státu (/rozhodnutí orgánu členského státu), které uvádějí v účinnost předmětné předpisy. V tomto ohledu se tedy jedná o zjednodušení právní úpravy, především se upouští od vymezení okruhu předpisů v příloze, což působilo komplikace spojené s jejich aktualizací.

Subjektivní stránka trestného činu

Konstrukce zavinění v novém návrhu směrnice je jiná než ve stávající směrnici, neboť ta v současnosti vyžaduje vyvozování trestní odpovědnosti již ve formě zavinění alespoň z hrubé nedbalosti.⁶¹ Nový návrh však základně počítá s úmyslným zaviněním a hrubá nedbalost musí být členskými státy postihována jen v případě taxativně vymezených trestných činů.⁶² Hrubá nedbalost nepostačuje v případě trestného činu spočívajícího v recyklaci lodí v rozporu s nařízením o recyklaci lodí,⁶³ dále trestného činu spočívajícím v nedovoleném nakládání s druhy⁶⁴ a poškozováním stanovišť⁶⁵ či obecné skutkové podstaty trestného činu souvisejícího s invazními druhy⁶⁶.

Zajímavé je tedy, že v případě trestných činů týkajících se ochrany druhů a stanovišť je konstrukce změkčena. Důvodová zpráva přímo neuvádí příčiny snížení tohoto požadavku, avšak v odůvodnění navrhované směrnice se zdůrazňuje, že trestná mají být protiprávní jednání, která „způsobí smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatnou škodu nebo značné riziko podstatné škody na životním prostředí nebo které je jinak považováno za zvláště škodlivé pro životní prostředí“.⁶⁷ Trestné činy vymezené v návrhu nové směrnice, u nichž není dán požá-

⁶⁰ Srov. článek 2 odst. 1 písm. a).

⁶¹ Srov. článek 3 stávající směrnice.

⁶² Článek 3 odst. 2 vypočítává, že postačí zavinění z hrubé nedbalosti v případě jednání v článku 3 odst. 1 písm. a), b), c), d), e), f), h), i), j) k), m), n), p) bodě ii, písm. q) a r).

⁶³ Trestný čin v článku 3 odst. 1 písm. g), článek 3 odst. 2 a contrario.

⁶⁴ Trestný čin v článku 3 odst. 1 písm. l), článek 3 odst. 2 a contrario.

⁶⁵ Trestný čin v článku 3 odst. 1 písm. o), článek 3 odst. 2 a contrario.

⁶⁶ Trestný čin v článku 3 odst. 1 písm. p) bodě i, článek 3 odst. 2 a contrario.

⁶⁷ Bod 7 odůvodnění návrhu nové směrnice.

davek postihování již hrubé nedbalosti, nevyžadují podle textu návrhu ke svému konstituování vznik takového následku. Právě toto tak může být částečně důvodem, proč u nich návrh s obligatorním postihováním hrubé nedbalosti nepočítá. Na druhé straně, i některé trestné činy, u nichž není tento následek přímo uveden, mají být trestány již, pokud jsou spáchány se zaviněním ve formě hrubé nedbalosti (nedovolené nakládání se dřevem, přeprava odpadů). I pro návrh nové směrnice stále zůstává platit pravidlo, že směrnice představuje pouze minimální standardy a členské státy si tedy mohou upravit veškeré otázky odlišně (přísněji, širěji), respektive odlišná přísnější právní úprava může zůstat účinná. Vzhledem k tomu, že předchozí směrnice v případech trestných činů spojených s druhy a stanovišti postihování hrubé nedbalosti požadovala,⁶⁸ nelze předpokládat, že v trestních zákonících členských států dojde k výrazným změnám, i pokud by byl opravdu obligatorní stupeň zavinění ve směrnici snížen.

Hrubá nedbalost je také jedním z pojmů, které přímo směrnice nijak nedefinuje a jeho obsah závisí na interpretaci v jednotlivých členských státech. Ani nový návrh směrnice toto nemění. Používáním termínu „hrubá nedbalost“ jakožto pojmu, který není ve směrnici jednoznačně vymezen, se zabýval Evropský soudní dvůr ve věci Intertanko,⁶⁹ kdy posuzoval, zda užití takového pojmu není v rozporu s právní jistotou. Evropský soudní dvůr zde došel k závěru, že pokud jsou neurčité pojmy plně integrovány a běžně se používají v právních řádech členských států, pak je jejich obsah dostatečně seznatelný. Navíc, pojem „hrubá nedbalost“ má v členských státech určitý společný obsah vztahující se k závažnému porušení řádné péče.⁷⁰ Pro úplnost je možné na tomto místě ještě zmínit vymezení hrubé nedbalosti v českém trestním zákoníku. Hrubá nedbalost podle ustanovení § 16 nastává, pokud „přístup pachatele k požadavku náležitě opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem“.⁷¹

Vývojová stadia trestného činu a trestná součinnost

K problematice vývojových stadií trestného činu,⁷² návrh nové směrnice zakotvuje také obligatorní trestnost pokusu v případě většiny jednání.⁷³ Trestnost pokusu se podle návrhu má vztahovat na ta jednání, u kterých je požadováno

⁶⁸ Srov. článek 3 odst. 1 písm. f), h) a čl. 3.

⁶⁹ Jedná se o rozsudek ESD ze dne 3. června 2008, Intertanko (C-308/06, ECLI:EU:-C:2008:312). Dále jen „rozsudek Intertanko“.

⁷⁰ Zejména bod 70–80 rozsudku Intertanko.

⁷¹ Ustanovení § 16 odst. 2 trestního zákoníku.

⁷² JELÍNEK, Jiří a kol. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 7. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, s. 289.

⁷³ Článek 4 odst. 2 stanoví závazek členských států zajistit opatření, aby úmyslný pokus o spáchání jednání v článku 3 odst. 1 písm. a), b), c), d), e), f), h), i), j) k), m), n) p) bodě ii, písm. q) a r) bylo možné trestat jako dokonany trestný čin.

vyvozování odpovědnosti již při zavinění ve formě hrubé nedbalosti (viz výše). Tato změna ve znění článku 4 směrnice by v české právní úpravě nepřinášela nic nového, protože trestnost pokusu podle trestní sazby stanovené na dokonání trestný čin je v českém trestním zákoníku běžně zakotvena.⁷⁴ Ani návrh nové směrnice nevyžaduje trestnost přípravy alespoň některých trestných jednání, takže ani v tomto směru by zřejmě nenastala v českém právním řádu žádná obligatorní změna. Jen několik skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí by bylo v současnosti vůbec teoreticky možné trestně postihovat již ve fázi přípravy, protože jsou zvláště závažnými zločiny.⁷⁵ Změna by tak v důsledku nové směrnice mohla (nikoli obligatorně) nastat, pokud by u některých trestných činů skutečně musela být horní hranice trestní sazby zvýšena až na deset let. Poté by se v případě takových skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí jednalo o zvláště závažné zločiny a jejich přípravu by tak bylo možné trestně postihovat za předpokladu, že by tak trestní zákoník stanovil.⁷⁶ Je však nutné zmínit, že u žádného zvláště závažného zločinu proti životnímu prostředí není trestnost přípravy zakotvena.

V oblasti trestné součinnosti zůstává také v návrhu nové směrnice⁷⁷ požadavek postihovat účastenství v podobě návodu a pomoci.⁷⁸

Neurčité právní pojmy

V souvislosti se stávající směrnicí je často poukazováno na fakt, že ve svém textu obsahuje mnoho neurčitých právních pojmů jako například „podstatná škoda“ či „těžká újma“.⁷⁹ Jak je patrné již z výše popsaného, také návrh nové směrnice obsahuje neurčité právní pojmy. To je však pochopitelné a do jisté míry i správné, protože používání neurčitých právních pojmů umožňuje jednotlivým členským státům, aby požadavky směrnice lépe přizpůsobily svým trestněprávním normám.⁸⁰ Také výše zmiňovaná judikatura Evropského soudního dvora ve věci Intertanko potvrzuje možnost využití pojmů nedefinovaných ve směrnici i pro

⁷⁴ Ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Dále jen „trestní zákoník“.

⁷⁵ Zvláště závažnými zločiny jsou trestný čin neoprávněného vypuštění znečišťujících látek (ustanovení § 297 odst. 4) a chovu zvířat v nevhodných podmínkách (ustanovení § 302a odst. 4), oba v případě nejpřísnější trestané skutkové podstaty.

⁷⁶ Ustanovení § 20 odst. 1 trestního zákoníku.

⁷⁷ Srov. článek 4 odst. 1 návrhu nové směrnice a článek 4 stávající směrnice.

⁷⁸ Ustanovení § 24 odst. 1, 2 trestního zákoníku.

⁷⁹ Srov. Např. VAGLIASINDI, Grazia Maria. The EU Environmental Crime Directive. In: FARMER, Andrew; FAURE, Michael; VAGLIASANDI, Grazia Maria (eds.). *Environmental Crime in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2017, s. 47; dále FAURE, Michael G. *Vague notions in environmental criminal law (part 1)*. *Environmental Liability*. 2010, 18(4), s. 120; Dále Council of the European Union. *EU environmental criminal law – Presidency report* [online]. Brusel, 4. října 2019. [cit. 30. 4. 2022]. Dostupné z <https://rm.coe.int/eu-environmental-criminal-law-presidency-doc-st-12801-2019-init-en/1680986332>.

⁸⁰ FABŠÍKOVÁ, op. cit., 127–128.

trestněprávní oblast, pokud je jejich obsah známý a pochopitelný z právních řádů jednotlivých členských států.

Je však samozřejmě otázkou míry, kdy je neurčitost pojmů v tomto smyslu prospěšná a kdy by již mohla ohrozit efektivitu směrnice, zejména například zvýšením hrozby přesouvání trestné činnosti z jednoho státu do druhého. Řešením, které volí návrh nové směrnice, je vytvoření určitých vodítek, která by měla umožnit lepší chápání (a jakési „společné chápání“) neurčitých právních pojmů ve směrnici. Návrh nové směrnice tak zavádí kritéria, která by měla být posuzována ve vztahu k určování obsahu některých neurčitých pojmů, a ukládá členským státům, aby pro účely vyšetřování a stíhání trestných činů, jejich vnitrostátní právní předpisy zajistily, aby tyto skutečnosti byly zohledňovány.⁸¹

V této souvislosti lze také zmínit dotazník Evropské komise, který byl vytvořen pro účely hodnocení působení dosavadní směrnice. Neurčitými právními pojmy se (mimo jiné) také zabýval a jako řešení této situace navrhoval začlenění přesnějších pojmů přímo do směrnice, vysvětlení pojmů až na úrovni členských států, či vytvoření určitých nezávazných směrnic pro interpretaci takových pojmů (*guidelines*).⁸² Návrh směrnice tedy volí spíše první variantu a pojmy se snaží zpřesnit přímo ve svém navrhovaném článku 3. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že další zvažovanou variantou pro řešení této otázky bylo odstranění neurčitých právních pojmů typu „podstatné zhoršení“ či „podstatná škoda“ a jejich nahrazení častějším používáním rizikovosti jednání a tedy konstituováním ohrožovacích trestných činů.⁸³

Ve vztahu k pojmu „škoda“, „zhoršení“, „možná škoda“ a „možné zhoršení“ tak mají být podle návrhu brána v potaz tato kritéria: a) stavu životního prostředí před danou událostí (trestným jednáním), tedy „výchozích podmínek dotčeného životního prostředí“,⁸⁴ b) času, tedy zda se jedná o „dlouhodobou, střednědobou, krátkodobou škodu či zhoršení“,⁸⁵ c) závažnosti škody či zhoršení, d) rozsahu škody či zhoršení, e) vratnosti škody či zhoršení.⁸⁶

Při posuzování, zda „činnost může způsobit zhoršení kvality“ ovzduší, půdy či vody nebo škodu na živočiších či rostlinách mají členské státy povinnost zajistit, aby zohledňováno bylo například⁸⁷ to, zda riziková nebo nebezpečná činnost,

⁸¹ Srov. článek 3 odst. 3, 4, 5.

⁸² Evaluation of the Directive 2008/99/EC on the protection of environment through criminal law (Environmental Crime Directive) [online]. Summary report – public consultation, s. 6. [cit. 30. 4. 2022]. Dostupné z <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1930-Environmental-Crime-Directive-Evaluation/public-consultation>.

⁸³ Důvodová zpráva, op. cit., s. 12.

⁸⁴ Srov. článek 3 odst. 3 písm. a) návrhu nové směrnice.

⁸⁵ Srov. článek 3 odst. 3 písm. b) návrhu nové směrnice.

⁸⁶ Srov. článek 3 odst. 3 návrhu nové směrnice.

⁸⁷ Veškeré skutečnosti, které mají být zohledňovány, jsou uvedeny v článku 3 odst. 4 návrhu nové směrnice.

kteřá vyžaduje oprávnění, byla vykonávána bez takového oprávnění nebo jeho podmínky nebyly dodrženy.⁸⁸ V českém kontextu je možné si přestavit například integrované povolení či povolení k provozu stacionárního zdroje podle zákona o ochraně ovzduší.⁸⁹ Dále má být bráno v potaz, do jaké míry jsou překračovány limitní hodnoty dané právními akty nebo příslušnými oprávněnými,⁹⁰ a dále v případě materiálu či látky, zda se jedná o materiál či látku, která je klasifikována jako nebezpečná nebo jinak označená jako škodlivá pro lidské zdraví.⁹¹

Dalším neurčitým pojmem, se kterým se touto konstrukcí snaží návrh nové směrnice vypořádat, je „nikoli zanedbatelné množství“. Tento pojem je užíván pro posouzení trestnosti nakládání s chráněnými druhy či nezákonné těžby dřeva. Kritériem pro rozpoznání „nikoli zanedbatelného množství“ má být počet položek, kterých se trestný čin týká, do jaké míry je překročena prahová hodnota, příp. jiný povinný parametr, dále stav dotčených druhů a náklady na nápravu škody.⁹²

3. Trestání a trestní sankce

Dosavadní znění článku 5, který se zabývá tresty ukládanými fyzickým osobám, je poměrně stručné a stanovuje dnes již běžný požadavek účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí. Jak však bylo uvedeno již výše, v současné době je možné ve smyslu článku 83 odst. 2 SFEU stanovit minimální pravidla nejen týkající se trestných činů, ale také trestních sankcí, pokud je sblížování trestněprávních předpisů členských států nezbytné pro účinné prosazování práva.⁹³ Vzhledem k tomu, že při rozdílnosti trestů, které je možné uložit za trestná jednání v jednotlivých členských státech, vzniká riziko přesouvání trestné činnosti z jednoho státu do druhého podle toho, kde existuje z hlediska pachatele příznivější trestněprávní regulace,⁹⁴ je sblížování trestních sankcí nepochybně odůvodněné. Určité minimální standardy jsou významné i pro to, aby subjekty, které jednají legálně, nebyly po-

⁸⁸ Srov. článek 3 odst. 4 písm. a).

⁸⁹ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

⁹⁰ Srov. článek 3 odst. 4 písm. b).

⁹¹ Srov. článek 3 odst. 4 písm. c).

⁹² Srov. článek 3 odst. 5.

⁹³ Srov. článek 83 odst. 2 SFEU, který stanoví: „Ukáže-li se, že sblížování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Tyto směrnice se přijmou stejným řádným nebo zvláštním legislativním postupem, který byl použit pro přijetí dotyčných harmonizačních opatření, aniž je dotčen článek 76.“

⁹⁴ K tomuto více např. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Tightening the Net: Towards a Global Legal Framework on Transnational Organized Environmental Crime [online]. Duben 2015. [cit. 1. 5. 2022]. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2015/04/tightening-the-net.pdf>, s. 34.; GRASSO, Giovanni. EU Harmonisation Competences in Criminal Matters and Environmental Crime. In FARMER, Andrew, FAURE, Michel, VAGLIASANDI, Grazia Maria (eds.). Environmental Crime in Europe. Oxford: Hart Publishing, 2017, s. 28.; FABŠÍKOVÁ, op. cit., s. 41.

škozovány ve srovnání s těmi, které se rozhodly právní normy porušovat.⁹⁵ Revize článku 5 týkajícího se trestů ukládaných fyzickým osobám tak byla v důsledku naplnění předpokladů v článku 83 odst. 2 SFEU dlouho očekávána.

Pro harmonizaci trestů ukládaným fyzickým osobám se jako nejvhodnější jeví trest odnětí svobody, jelikož hodnota svobody je v jednotlivých členských státech souměřitelná, což nelze konstatovat například v případě peněžitého trestu ukládaného (nepodnikajícím) fyzickým osobám.⁹⁶ Autoři návrhu nové směrnice se s tímto názorem ztotožnili, a v článku 5 je tak obsažena společná úprava trestu odnětí svobody. Vedle toho jako „vůdčí idea“ zůstal uveden i požadavek účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí.⁹⁷

Při harmonizaci trestu odnětí svobody se nabízí v zásadě možnost společné minimální dolní hranice trestní sazby nebo minimální horní hranice trestní sazby. Za vhodnější lze podle mého názoru považovat stanovení minimální horní hranice trestní sazby a takovou úpravu obsahuje právě i návrh nové směrnice. V návrhu jsou stanoveny tři minimální horní hranice trestní sazby v závislosti na závažnosti daných jednání. Minimální horní hranice trestní sazby v případě, že je určitým jednáním způsobena smrt nebo těžké ublížení na zdraví nebo takovým jednáním může být způsobena smrt nebo těžké ublížení na zdraví, má být deset let.⁹⁸ V případě dalších jednání, většiny⁹⁹ trestných činů vymezených v návrhu směrnice, má být podle odstavce 3 vyžadována minimální horní hranice trestní sazby ve výši alespoň šest let.¹⁰⁰ Podle odstavce 4 je pak minimální horní hranice trestní sazby stanovena na čtyři roky.¹⁰¹ Jedná se o případy trestných činů podle písmene k), l), m), o), p), tedy o nedovolený odběr vody, ale také trestnou činnost související s chráněnými druhy a trestnou činností souvisejícími s invazními druhy. Z důvodové zprávy není jasné, jaké úvahy vedly k tomuto rozdělení trestních sazeb, zda byla vodítkem například komparace jednotlivých trestních zákoníků či závažnost jednání. Je však otázkou, proč nepochybně závažná kriminalita spojená s chráněnými a „citesovými“ druhy je zařazena do skupiny trestných činů s nižší trestní sazbou. Na druhou stranu je nutné konstatovat, že se lze domnívat, že obecně by takováto úprava horních hranic trestních sazeb v celoevropském kontextu formálně trestání environmentální kriminality spíše zpřísnila. Zda případně dojde k ukládání vyšších trestů na tato jednání také fakticky, i pokud bude tento návrh přijat beze změn, bude samozřejmě záviset na praxi a přístupu jednotlivých členských států.

⁹⁵ K tomuto například Důvodová zpráva, op. cit., s. 4–6.

⁹⁶ K tomuto více FABŠÍKOVÁ, s. 136–138.

⁹⁷ Srov. článek 5 odst. 1 návrhu nové směrnice.

⁹⁸ Srov. článek 5 odst. 2.

⁹⁹ Má se jednat o trestné činy vymezené v článku 3 pod písmeny a) až j), n), q), r).

¹⁰⁰ Srov. článek 5 odst. 3.

¹⁰¹ Srov. článek 5 odst. 4.

Ačkoli v literatuře je možné nalézt úvahy o tom, zda by v rámci procesu revize stávající směrnice měla být odpovědnost právnických osob požadována přímo výslovně jako trestní či alespoň administrativněprávní deliktní odpovědnost,¹⁰² dikce článku 6 nakonec zůstává i v novém návrhu shodná. Vyžadováno je tedy, aby právnické osoby byly odpovědné za jednání uvedená v článku 3 směrnice, jsou-li právnické osobě přičitatelná. Přičitatelnost jednání zůstává v novém návrhu vymezena shodně jako ve stávající směrnici. Důvodem, proč se v případě právnických osob nepřistupuje k požadavku skutečně trestní odpovědnosti, jsou odlišné přístupy k vyvozování odpovědnosti právnických osob a jejich sankcionování.

Změny související s odpovědností právnických osob však přináší článek 7, který se týká sankcionování právnických osob. Stejně jako v případě trestání fyzických osob zůstává také v případě sankcionování právnických osob požadavek přiměřených, odrazujících a účinných sankcí a opatření, přičemž požadavky jsou dále konkretizovány.¹⁰³

Pro harmonizaci byl zvolen peněžitý trest (pokuta), sblížovaný na základě kritéria celkového celosvětového obratu právnické osoby za hospodářský rok předcházející rozhodnutí o uložení pokuty.¹⁰⁴ Jsou stanoveny dvě základní sazby podle stejného rozdělení jako v případě fyzických osob, není však speciálně zohledňován následek smrti či těžkého ublížení na zdraví. V případě první skupiny trestných činů nesmí být horní hranice pokuty nižší než 5% celosvětového ročního obratu, v případě druhé skupiny nesmí být nižší než 3% celosvětového ročního obratu. Takové vymezení minimální horní hranice pokuty však může být koncepčně problematické v případě těch trestních zákoníků, které s peněžitou sankcí určenou procenty, ať už z jakéhokoli základu, nepracují. Výše zmíněná směrnice o zneužívání trhu ani směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájem Unie takto vymezené trestní sankce pro právnické osoby neobsahují (obsahují pouze výčet sankcí, které by mělo být možné právnickým osobám uložit), takže se jedná o poměrně nový přístup ke sblížování sankcí ukládaných právnickým osobám.

Dlouhodobě se v souvislosti s trestnými činy, jejichž objektem je zájem na ochraně životního prostředí, diskutuje o možnostech trestů zaměřených specificky na cíl ochrany životního prostředí.¹⁰⁵ Návrh nové směrnice se snaží částečně

¹⁰² FABŠÍKOVÁ, op. cit.

¹⁰³ Srov. článek 7 odst. 1, odst. 2.

¹⁰⁴ Srov. článek 7, odst. 4, 5.

¹⁰⁵ WHITE, Rob. Sentencing environmental offenders. In: SPAPENS, Toine; WHITE, Rob; UHM, Daan van; HUISMAN, Wim (eds.). *Green Crimes and Dirty Money*. New York: Routledge, 2018, s. 259-260. Dále též WHITE, Rob. *Transnational Environmental Crime*. In: NATARJAN, Mangai (ed.). *International Crime and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 133

vypořádat i s touto myšlenkou v ustanoveních, ve kterých vypočítává další tresty, které by mělo být možné uložit na směrnici vymezená jednání.

V článku 5 návrhu se stanovuje, že vedlejší (další) sankce (příp. opatření) ukládané fyzickým osobám by měly zahrnovat povinnost k nápravě životního prostředí v určitém stanoveném čase; pokuty; trvalý nebo dočasný zákaz přístupu k veřejnému financování, včetně nabídkových řízení, grantů a koncesí; zákaz řídit provozovny určitého typu užitého ke spáchání trestného činu; odejmutí povolení či oprávnění k výkonu činností, které vedly ke spáchání trestného činu; dočasný zákaz ucházet se o volenou nebo veřejnou funkci; či vnitrostátní nebo celounijní zveřejnění soudního rozhodnutí.¹⁰⁶ Zveřejnění soudního rozhodnutí ve vztahu k fyzickým osobám lze považovat za poměrně neobvyklé, například v českém právním řádu je zakotveno pouze ve vztahu k sankcionování právnických osob.¹⁰⁷

Obdobný výčet sankcí pak obsahuje ve vztahu k právnickým osobám článek 7.¹⁰⁸ Sankcemi nebo opatřeními ukládanými právnickým osobám mají být: pokuty trestní nebo jiné povahy; povinnost obnovit původní stav životního prostředí ve stanovené lhůtě; zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory; dočasný zákaz přístupu k veřejnému financování, včetně nabídkových řízení, grantů a koncesí; dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti; odejmutí povolení a oprávnění k výkonu činností, které vedly ke spáchání trestného činu; uložení soudního dohledu; zrušení rozhodnutím soudu; dočasné nebo trvalé uzavření provozoven užitých pro spáchání trestného činu; povinnost společností zavést systémy náležité péče s cílem zlepšit dodržování norem v oblasti životního prostředí; zveřejnění soudního rozhodnutí.

Jak je patrné z výše uvedeného, přímo s životním prostředím je spojena především navrhovaná povinnost k obnově životního prostředí ukládaná jako „další sankce nebo opatření“. Povinnost k nápravě však spíše nemůže být považována za sankci a měla by být vnímána více jako náprava způsobené ekologické újmy. Je pak otázkou, zda návrh nové směrnice počítá skutečně s tím, že by se povinnost k obnově životního prostředí měla ukládat přímo v trestním řízení při rozhodování o vině a trestu za dané jednání, nebo zda by bylo možné tuto povinnost ukládat v paralelním řízení jiné povahy.

Některá další opatření skutečně sankční povahy jsou však v oblasti environmentální kriminality také docela dobře představitelná – příkladem může být zákaz činnosti, který byl v České republice v souvislosti s environmentální kriminalitou již ukládan, či trest spočívající v zákazu užívání provozovny užitě ke spá-

¹⁰⁶ Srov. článek 5 odst. 5.

¹⁰⁷ Srov. ustanovení § 52 odst. 1 a contrario, ustanovení § 15 odst. 1 písm. i) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹⁰⁸ Srov. článek 7 odst. 2.

chání trestného činu. V literatuře je tradičně považován za v ochraně životního prostředí prospěšný trest uveřejnění rozsudku (rozhodnutí), zkušenosti s tímto trestem však ukazují, že v z hlediska dopadů a účinnosti tohoto trestu je podstatné především, jakým způsobem či v jakém periodiku je rozsudek uveřejněn.¹⁰⁹

Ačkoli se často v souvislosti s tresty za environmentální kriminalitu diskutuje o možné účelové vázanosti pokuty (či v českém kontextu peněžitého trestu), ani návrh nové směrnice peněžité trest účelově na ochranu životního prostředí, nápravu konkrétní vzniklé ekologické újmy či nápravy ekologické újmy obecně neváže.¹¹⁰ V souvislosti s trestáním je však nutné zmínit také nově navrhované ustanovení článku 10, které by mělo členským státům ukládat povinnost, aby zajistily nezbytná opatření k možnosti zkonfiskovat výnosy pocházející ze spáchání nebo z přispění ke spáchání trestných činů, a stejně tak i k možnosti zkonfiskovat nástroje, které byly použity nebo určeny ke spáchání trestných činů nebo k nim přispěly. Požadavek konfiskace výnosů obsahuje právě již zmiňovaná směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU¹¹¹ a bylo tak možné mírně očekávat, že se objeví i v tomto návrhu. Začlenění takového ustanovení i do směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí by bylo pochopitelné, i v souvislosti s tím, jak vysoké zisky environmentální kriminalita podle odhadů generuje, možné jen vítat.

Podle návrhu nové směrnice mají být nově při ukládání trestů/ sankcionování právnických osob zohledňovány ve směrnici stanovené přitěžující¹¹² a polehčující okolnosti¹¹³. Členským státům se v článku 8 dává za povinnost přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby určité okolnosti byly považovány za přitěžující. Přitěžující okolnosti se kromě závažných následků, nejsou-li rovnou znakem skutkové podstaty trestného činu, snaží zohledňovat povahu environmentální trestné činnosti a časté zapojení organizovaných skupin či tzv. konvergenci trestných činů¹¹⁴. Za přitěžující okolnost tak má být považováno spáchání činu v rámci zločinného spolčení; s použitím falešných nebo padělaných dokladů; veřejným činitelem při výkonu jeho povinností; opakované porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí; získání nebo snaha o získání finančních výhod nebo vyhnutí se podstatným výdajům; neposkytnutí součinnosti kontrolním a jiným orgánům, pokud to vyžadují právní předpisy; aktivní bránění inspekcí, celním

¹⁰⁹ FABŠÍKOVÁ, s. 163–164.

¹¹⁰ Srov. článek 5, 7 a contrario.

¹¹¹ Srov. článek 10 směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU.

¹¹² Srov. článek 8.

¹¹³ Srov. článek 9.

¹¹⁴ FABŠÍKOVÁ, op. cit., s. 44.

kontrolám, vyšetřování, zastrašování svědků nebo stěžovatele či zasahování do jejich činnosti.

Polehčujících okolností je vymezeno podstatně méně a spočívají v chování pachatele po činu a pomoci při objasňování trestné činnosti. Stanovena je tak polehčující okolnost uvedení přírody do původního stavu a poskytnutí informací příslušným orgánům, pokud by tyto informace jinak získat nemohly a které pomáhají v identifikaci nebo stíhání dalších pachatelů či k nalezení důkazů.¹¹⁵

Závazek členským státům je formulován tak, že členské státy zajistí (příjmom nezbytná opatření), aby mohly být tyto okolnosti považovány za přitěžující, respektive polehčující. Právní úprava, která obsahuje pouze demonstrativní výčet přitěžujících a polehčujících okolností, by tak měla být s navrhovanou směrnicí v souladu, neboť se jí nebrání v posuzování takových skutečností jako polehčujících/ přitěžujících. Lze se však domnívat, že do budoucna by bylo vhodné, aby v českém zákoníku bylo výslovně uvedeno, že obecnou přitěžující okolností je poškození či ohrožení životního prostředí.¹¹⁶

4. Další nově navrhovaná ustanovení

Důvodová zpráva k návrhu nové směrnice uvádí, že dosavadním problémem je nedostatečné prosazování práva na všech úrovních řetězce, jakož i nedostatečná mezinárodní spolupráce.¹¹⁷ S cílem posílit efektivnost směrnice v tomto směru jsou do návrhu vložena některá nová ustanovení týkající se vyšetřování trestných činů, promlčecích dob, účasti veřejnosti či mezinárodní spolupráce.

Nejprve je v návrhu nové směrnice řešena možnost efektivního stíhání environmentálních trestných činů bez časového tlaku. Nově je tak v návrhu směrnice upravena promlčecí doba pro trestné činy podle směrnice, která má být dostatečně dlouhá k tomu, aby umožnila řádné „vyšetřování, stíhání, soudní řízení a vydání rozhodnutí“ v případě těchto jednání.¹¹⁸ Promlčecí lhůty jsou stanoveny na deset let, šest let a čtyři roky v závislosti na výši horní hranice trestní sazby, kterou lze na daný trestný čin uložit. V rámci této doby musí existovat možnost uložit trest za takové jednání, pokud je však možné v členském státě přerušit běh promlčecí doby, může být požadovaná promlčecí doba zkrácena, minimálně však musí být čtyřletá.¹¹⁹ Dále je řešena také ochrana osob oznamujících trestné činy proti životnímu prostředí. Na tyto osoby se má podle nového návrhu směrnice vztahovat směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.¹²⁰ Ochrana

¹¹⁵ Srov. článek 9 písm. a), b).

¹¹⁶ FABŠÍKOVÁ, op. cit., s. 157–158.

¹¹⁷ Důvodová zpráva, op. cit., s. 1, s. 51.

¹¹⁸ Srov. článek 11 odst. 2.

¹¹⁹ Srov. článek 11 odst. 3.

¹²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob,

takových osob by nicméně měla být zajištěna již v současnosti, protože článek 2 této směrnice uvádí, že do její věcné působnosti spadá také ochrana osob, které oznamují trestnou činnost v oblasti životního prostředí.¹²¹

Zcela nový je článek 14 týkající se účasti veřejnosti, který je zjevně vytvořen s ohledem na příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy.¹²² Nově je do základních definic v návrhu směrnice vložena definice „dotčené veřejnosti“, kdy dotčenou veřejností se rozumí „osoby, které jsou nebo by mohly být dotčeny trestnými činy“¹²³ uvedenými v příslušných člancích směrnice. Dále je uvedeno, že pro účely této definice se „předpokládá, že osoby, které mají na této věci dostatečný zájem nebo namítají porušování práva, jakož i nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující přiměřené požadavky vnitrostátních právních předpisů, mají na této věci zájem.“¹²⁴

Pro srovnání lze uvést definici dotčené veřejnosti z Aarhuské úmluvy, podle níž dotčenou veřejností se rozumí „veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“¹²⁵ Je tedy patrné, že navrhovaný článek 14 ideově z Aarhuské úmluvy vychází.

Veřejnost by tedy podle návrhu nové směrnice nově měla mít možnost účastnit se řízení o trestných činech proti životnímu prostředí vymezovaných směrnicí. Je velmi zajímavou otázkou, jakým způsobem by se měla veřejnost do trestních řízení zapojovat, respektive jaká by měla být její role. Zda by měla vystupovat z pozice „svědka“ vypovídajícího o dopadech činu na životní prostředí, zda by měla vystupovat jako poškozený, zda by měla v zásadě dohlížet na to, aby v daném řízení byly řádně zohledňovány zájmy na ochraně životního prostředí, či zda by měla její úloha být ještě jiná, přičemž přímo směrnice k tomuto uvádí, že veřejnost může mít například postavení účastníka uplatňujícího občanskoprávní nároky.¹²⁶ Konkrétní zakotvení účasti veřejnosti bude nepochybně výrazně záviset na právní úpravě trestního procesu v jednotlivých členských státech a bude tedy velmi zají-

kteří oznamují porušení práva Unie. Dále jen „směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie“.

¹²¹ Srov. článek 2 odst. 1 písm. a) bod v) směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

¹²² Sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – Aarhuská úmluva. Dále jen Aarhuská úmluva.

¹²³ Srov. článek 2 odst. 4.

¹²⁴ Srov. článek 2 odst. 4.

¹²⁵ Srov. článek 2 bod 5 Aarhuské úmluvy.

¹²⁶ Srov. článek 14.

mavé sledovat budoucí legislativní vývoj v této věci, pokud bude návrh směrnice schválen v této podobě.

V literatuře tradičně uváděnými problematickými oblastmi v souvislosti s environmentální trestnou činností jsou nedostatek proškolenosti orgánů činných v trestním řízení, nedostatečná prioritizace případů trestných činů proti životnímu prostředí daná částečně nedostatkem zdrojů a částečně zlehčováním dopadů environmentální kriminality¹²⁷ a také nedostatečná informovanost veřejnosti, v důsledku které je veřejnost k tomuto typu trestné činnosti méně vnímavá.¹²⁸ Navíc se může objevovat i tzv. nedostatek sebeviktimizace, tedy nepochopení/ nezjištění, že osoba sama se vlastně stala obětí trestné činnosti¹²⁹. Návrh nové směrnice se snaží reagovat na tyto jevy spojené s environmentální kriminalitou ve svých člancích 15 až 21.

V článku 15 je nejprve členským státům uloženo přijmout vhodná informační, vzdělávací a osvětová opatření s cílem bojovat proti nedostatečné informovanosti veřejnosti. Článek 16 a 17 se snaží řešit nedostatečnou prioritizaci trestných činů proti životnímu prostředí tím, že členské státy mají zajistit dostatečné lidské i finanční zdroje, včetně specializované odborné přípravy. Článek 18 pak klade státům za povinnost zajistit také dostatečné vyšetřovací nástroje. Článek 19 se zaměřuje na lepší koordinaci a spolupráci mezi orgány zapojenými do boje s environmentální kriminalitou a v článku 20 je pak v souvislosti s výše popsáním uložena povinnost vytvářet vnitrostátní strategii boje proti trestné činnosti proti životnímu prostředí. Článek 21 se zaměřuje na povinnost shromažďování statistických údajů o environmentální trestné činnosti, přičemž má být dána také povinnost k aktivnímu zveřejňování těchto informací. V důvodové zprávě se uvádí, že právě nedostatek informací komplikoval hodnocení efektivity stávající směrnice¹³⁰ a shromažďování údajů je tak velmi významné pro další posuzování fungování trestněprávní regulace v této oblasti a také k dalšímu pochopení současné environmentální kriminality.

¹²⁷ Např. WHITE, Rob. Eco-justice and Problem-solving Approaches to Environmental Crime and Victimisation. In: SPAPENS, Toine; WHITE, Rob; KLUIN, Marieke (eds.). *Environmental crime and its victims: perspectives within green criminology*. Surrey, UK England: Ashgate, 2014, s. 89.

¹²⁸ WONG, Rebecca W. Y. Criminological perspectives on environmental crime. In: MITSILEGAS, Valsamis, HUFNAGEL Saskia a MOISEIENKO Anton (eds.). *Research Handbook on Transnational Crime*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 163.

¹²⁹ PEMBERTON, A. Environmental Victims and Criminal Justice: Proceed with Caution. In: SPAPENS, Toine; WHITE, Rob; KLUIN, Marieke (eds.). *Environmental crime and its victims: perspectives within green criminology*. Surrey, UK England: Ashgate, 2014, s. 68 a násl.

¹³⁰ Důvodová zpráva, op. cit., s. 1.

5. Závěr

Návrh nové směrnice přichází po více než deseti letech od účinnosti stávající směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Stávající směrnici se podařilo vytvořit jednotný rámec pro postihování environmentální kriminality v Evropské unii zakotvením jednání, která musí být ve všech členských státech považována za trestné činy, a požadavkem ukládání účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí. Vedle toho se jí také podařilo upozornit na velmi významnou, ale někdy přehlíženou otázku, environmentální kriminality. Návrh nové směrnice navazuje na stávající směrnici, v mnoha ohledech ji rozšiřuje a prohlubuje. Návrh zejména obsahuje poměrně očekávané sblížení trestních sankcí, které je možné na základě článku 83 odst. 2 SFEU v současné době činit. V případě fyzických osob se navrhuje harmonizace trestu odnětí svobody stanovením minimální horní hranice trestní sazby, v případě právnických osob se navrhuje sblížení peněžitého trestu na základě procent z ročního obratu právnické osoby. Dále se v článku 3 navrhuje výrazné rozšíření jednání, jež mají být v celé Evropské unii trestnými činy. Nové trestné činy reagují na již existující evropskou environmentální legislativu a na nově zjištěné informace týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí. Do návrhu směrnice je vedle toho také zařazena řada nových ustanovení, která mají za cíl bojovat proti environmentální kriminalitě zaměřením na typické problémy spojené s jejím vyšetřováním a stíháním. To lze jistě považovat za správné a navrhovaná úprava vychází z dobrého pochopení tohoto jevu. Legislativní návrh bude nyní projednávat Evropský parlament a Rada a bude zajímavé sledovat, v jaké podobě bude nakonec schválen. Lze ale již nyní počítat s tím, že nová směrnice o trestněprávní ochraně s sebou přinese některé poměrně výrazné změny v trestních zákonících členských států.

Použité zdroje

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

FABŠÍKOVÁ, Tereza. Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí. Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-88-9.

FAURE, Michael G. Vague notions in environmental criminal law (part 1). Environmental Liability. 2010, 18(4), 119–133. ISSN 0966-2030.

GRASSO, Giovanni. EU Harmonisation Competences in Criminal Matters and Environmental Crime. In FARMER, Andrew, FAURE, Michel, VAGLIASANDI,

Grazia Maria (eds.). *Environmental Crime in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2017, s. 15–30. ISBN 9781509914012.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 7. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-380-3.

PEMBERTON, A. *Environmental Victims and Criminal Justice: Proceed with Caution*. In SPAPENS, Toine, WHITE, Rob, KLUIN, Marieke (eds.). *Environmental crime and its victims: perspectives within green criminology*. Surrey, UK England: Ashgate, 2014, s. 63–86. ISBN 878147242278.

VAGLIASINDI, Grazia Maria. *The EU Environmental Crime Directive*. In FARMER, Andrew, FAURE, Michel, VAGLIASANDI, Grazia Maria (eds.). *Environmental Crime in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2017, s. 31–55. ISBN 9781509914012.

WHITE, Rob. *Eco-justice and Problem-solving Approaches to Environmental Crime and Victimisation*. In SPAPENS, Toine, WHITE, Rob, KLUIN, Marieke (eds.). *Environmental crime and its victims: perspectives within green criminology*. Surrey, UK England: Ashgate, 2014, s. 87–102. ISBN 878147242278.

WHITE, Rob. *Sentencing environmental offenders*. In SPAPENS, Toine, WHITE, Rob, UHM, Daan van a HUISMAN, Wim (eds.). *Green Crimes and Dirty Money*. New York: Routledge, 2018, s. 250–266. ISBN 978-1-351-24574-6.

WHITE, Rob. *Transnational Environmental Crime*. In NATARJAN, Mangai (ed.). *International Crime and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 193–199. ISBN 9780511762116.

WONG, Rebecca W. Y. *Criminological perspectives on environmental crime*. In MITSILEGAS, Valsamis, HUFNAGEL Saskia a MOISEIENKO Anton (eds.). *Research Handbook on Transnational Crime*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 162–170. ISBN 9781784719432

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final} - {SWD(2021) 466 final}.

Council of the European Union. *EU environmental criminal law – Presidency report* [online]. Brusel, 4. října 2019. [cit. 30. 4. 2022]. Dostupné z <https://rm.coe.int/eu-environmental-criminal-law-presidency-doc-st-12801-2019-init-en/1680986332>.

Evaluation of the Directive 2008/99/EC on the protection of environment through criminal law (Environmental Crime Directive) [online]. Summary report – public consultation, s. 6. [cit. 30. 4. 2022]. Dostupné z <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1930-Environmental-Crime-Directive-Evaluation/public-consultation>.

„Hodnocení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí“, [online]. SWD(2020) 259 final ze dne 28. října 2020. [cit. 1. 5. 2022]. Dostupné online <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0851&from=EN>.

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Tightening the Net: Towards a Global Legal Framework on Transnational Organized Environmental Crime [online]. Duben 2015. [cit. 1. 5. 2022]. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2015/04/tightening-the-net.pdf>.

Rozsudek ESD ze dne 3. června 2008, Intertanko (C-308/06, ECLI:EU:-C:2008:312).

O autorce: Tereza Fabšíková je odborná asistentka na katedře práva životního prostředí PFUK.

Klíčová slova

směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí, environmentální kriminalita, sblížení trestních sankcí, trestněprávní ochrana životního prostředí

Abstract

Changes in the criminal law protection of the environment according to the proposal for a new directive

The paper analyzes the proposal for a new directive on the protection of the environment through criminal law that should replace the existing Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law. It focuses on the main changes that the proposal brings. Special emphasis is laid on the extension of the Article 3, which proposes to set some new environmental crimes as for example illegal timber trade, and on the articles proposing the harmonisation of criminal sanctions. Attention is also brought to the articles related to more effective environmental crime investigations.

Key Words: directive on the protection of the environment through criminal law, environmental crime, harmonisation of criminal sanctions, criminal law protection of the environment



K PRÁVNÍM ASPEKTŮM OPĚTOVNÉHO VYUŽITÍ TĚŽEBNÍCH ODPADŮ

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Úvodem

Planetu Zemi máme jen jednu, ale do roku 2050 se očekává, že světová spotřeba přírodních zdrojů dosáhne takové úrovně, jako bychom měli planety tři.¹ Celosvětová spotřeba materiálů, jako je biomasa, fosilní paliva, kovy a nerostné suroviny, se má během příštích čtyřiceti let zdvojnásobit,² zatímco roční produkce odpadu se má do roku 2050 podle prognóz zvýšit o 70%.³ K tomu je třeba připočítat novou geopolitickou realitu, v jejímž důsledku dochází ke změnám na trhu s energií, což vyžaduje, abychom výrazně urychlili přechod na čistou energii a zvýšili energetickou nezávislost Evropy na nespolehlivých dodavatelích a nestabilních (zejména) fosilních nerostných zdrojích.

Stávající kulturní krajina v České republice zahrnuje celou řadu pozůstatků po dřívější hornické činnosti.⁴ Tyto pozůstatky mohou mít podobu nejen různých důlních jam, šachet či propadlin, ale i hald, výsypek, odvalů nebo odkališť, na které byly v minulosti ukládány odpady z hornické činnosti. Vytváření takových úložných míst mělo za následek změnu reliéfu krajiny, zábor půdy i zatížení ekonomiky těžební organizace. V současné době se s nástupem nových technologií stává ekonomicky zajímavým využívání nerostných surovin z různých úložných míst (odvalů nebo odkališť), kam byly těžební odpady dříve ukládány nebo kam jsou i nadále ukládány, a které dosud nebyly předmětem jejich využití. Na těchto úložných místech přitom leží spousta cenného, využitelného materiálu. V praxi půjde zejména o možnost získávat tzv. kritické suroviny⁵ a kovy, ale i stavební materiál (jako je např. kamenivo pro budování dopravních staveb). Výhodou takového procesu může být získání velkých objemů vytríděného nerostu (např. nekontaminovaného kameniva) k dalšímu využití (např. jako stavebního materi-

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>.

² OECD (2018), Global Material Resources Outlook to 2060 (Celosvětové materiální zdroje a jejich perspektiva do roku 2060).

³ World Bank (2018), What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050 (Přehled o celosvětové situaci v oblasti nakládání s pevnými odpady a výhled do roku 2050).

⁴ Řada z těchto pozůstatků po dřívější hornické činnosti má povahu starých důlních děl, jejichž zajišťování nebo likvidaci zabezpečuje v nezbytně nutném rozsahu Ministerstvo životního prostředí podle § 35 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Odpovědnost za zajišťování a likvidaci starých a opuštěných důlních děl. České právo životního prostředí, roč. XX., č. 1/2020 (55), s. 27–50.

⁵ STARÝ, J. Kritické suroviny Evropské unie a ČR aneb tři pruty Svatoplukovy. *Vesmír*, 101, 2022, s. 230–234.

álu do státům realizovaných staveb) za současného odstranění ekologické zátěže. Příkladem takových záměrů mohou být více či méně úspěšné snahy o separaci lithné slidy z odkaliště na Cínovci,⁶ sanaci uhelné haldy v Heřmanicích⁷ nebo odtěžení uranové haldy mezi obcemi Brod a Lešetice na Příbramsku.⁸

Základní koncepční dokument v oblasti horního práva, tzv. *Surovinová politika pro oblast nerostných surovin a jejich zdrojů*,⁹ vymezuje úkoly státu související s provedením analýz odvalů, výsypek a odkališť s cílem zjištění jejich potenciálního využití. Jejím záměrem je vymezit a ohodnotit tyto zdroje nerostných surovin a analyzovat technologické možnosti jejich získávání. Na základě doposud provedených průzkumných prací má být provedena kategorizace vybraných zdrojů v existujících těžebních odpadech a mají být vymezeny perspektivní oblasti s perspektivními zdroji. Státní surovinová politika současně předpokládá, že budou analyzovány metody technologického zpracování těžebních odpadů, možnosti využití inovačních těžebních postupů a metody ekologického monitoringu těžby a zpracování surovin. V neposlední řadě mají být sledovány nové recyklační technologie, jejichž výstupem jsou látky kvalitativně srovnatelné s výchozími nerostnými surovinami (získávání doprovodných/kritických kovů z odkališť a odvalů) a vybrané lokality mají být klasifikovány na základě vyhodnocení jejich prozkoumanosti.¹⁰

Unijní východiska

Strategické dokumenty EU

V roce 2013 byl přijat 7. *akční program Evropské unie* (dále též jen „EU“) pro životní prostředí¹¹, který vymezil prioritní cíle odpadové politiky v EU a stanovil ambicióznější cíle pro právní předpisy EU o odpadech. Patří mezi ně snížení množství produkovaného odpadu, maximalizace recyklace a opětovného použití odpadu, postupné ukončování skládkování na nerecyklovatelné či jinak nevyužitelné odpady, omezení energetického využití odpadů na nerecyklovatelné materiály a zajištění plného provádění cílů odpadové politiky ve všech členských státech EU.

⁶ ČERNÝ, A. Janeček získal poslední povolení, těžba lithia na Cínovci může začít. iDNES.cz, 25. 10. 2016. Dostupné online na: https://www.idnes.cz/ekonomika/podniky/karel-janecek-rsj-muze-tezit-lithium-v-cinovci.A161025_113229_ekonomika_rny.

⁷ KUBÁTOVÁ, Z. V Ostravě hoří jedovatá halda. Na státní Diamo míří miliardová žaloba. *Seznam Zprávy*. 8. 12. 2020. Dostupné online na <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/v-ostrove-hori-jedovata-halda-na-statni-diamo-miri-miliardova-zaloba-132323>.

⁸ GREMLICA, T. Odtěžení uranové haldy – problematický záměr v narušené krajině. *Odpady*, č. 10, 2016, s. 22–23.

⁹ Usnesení vlády ČR č. 441 ze dne 14. 6. 2017.

¹⁰ Surovinová politika pro oblast nerostných surovin a jejich zdrojů, bod 3. 2. 12.

¹¹ 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“.

Ze 7. akčního programu EU pro životní prostředí vyplývá, že k přeměně odpadu ve zdroj je nutné úplné provedení právních předpisů EU o odpadech, které vycházejí z přísného uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady a vztahují se na různé druhy odpadu. Dalšího úsilí je zapotřebí ke snížení produkce odpadu na obyvatele a produkce odpadu v absolutním vyjádření. Omezení energetického využití odpadu na nerecyklovatelné materiály, postupné ukončování skládkování recyklovatelných či jinak využitelných odpadů, zajištění kvalitní recyklace v případech, kdy využití recyklovaného materiálu nebude mít celkové nepříznivé dopady na životní prostředí či lidské zdraví a tvorba trhů s druhotnými surovinami jsou pro dosažení cílů účinného využívání zdrojů rovněž zásadní. Měly by být odstraněny překážky omezující činnosti spojené s recyklací na vnitřním trhu EU a přezkoumány stávající cíle v oblasti předcházení vzniku, opětovného použití, recyklace, využití a snižování množství odpadu ukládaného na skládky tak, aby bylo možné přejít k „cyklickému“ hospodářství založenému na životním cyklu, vyznačujícím se kaskádovým využíváním zdrojů a téměř nulovým zbytkovým odpadem.¹²

Na úrovni EU byl koncept tzv. oběhového hospodářství nebo též cirkulární ekonomiky (*circular economy*) poprvé komplexně rozpracován ve sdělení Evropské komise z roku 2015 „Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství“.¹³ Jeho cílem je umožnit recyklaci a zlepšit využívání druhotných surovin odstraněním zbytečných překážek a usnadnit přeshraniční pohyb druhotných surovin s cílem zajistit, aby s nimi mohlo být v celé EU snadno obchodováno, a dále nahradit látky vzbuzující obavy nebo, pokud to není možné, snížit jejich výskyt a zlepšit jejich sledování. V tomto akčním plánu se uvádí, že přechod k oběhovému hospodářství, ve kterém je hodnota výrobků, materiálů a zdrojů v hospodářství zachována co nejdéle, a ve kterém je minimalizován vznik odpadu, představuje významný příspěvek k úsilí EU o vytvoření udržitelného, nízkouhlíkového a konkurenceschopného hospodářství účinně využívajícího zdroje. Tento přechod je příležitostí k transformaci našeho hospodářství a k vytvoření nových a udržitelných konkurenčních výhod pro Evropu.

Uvedený akční plán EU zdůrazňuje ústřední roli nakládání s odpady v oběhovém hospodářství. V této souvislosti poukazuje na hierarchii způsobů nakládání s odpady, která stanoví pořadí priorit od prevence, přípravy pro opětovné použití, recyklaci a rekuperaci energie až po jejich likvidaci, například skládkováním. Cílem této zásady je podporovat možnosti, jež představují nejlepší celkový výsledek z hlediska životního prostředí. Způsob, kterým shromažďujeme odpad a způsob nakládání s odpadem, může podle akčního plánu EU z roku 2015 vést buď k vysoké míře recyklace, kdy se cenné materiály mohou vracet do hospo-

¹² Bod 40 přílohy rozhodnutí 1386/2013/EU.

¹³ KOM(2015) 614 final.

dárství, nebo k neúčinnému systému, kde většina recyklovaného odpadu končí na skládkách (pokud jde o odpady), popř. na úložných místech (pokud jde o těžební odpady) nebo je spalena, což má potenciální škodlivé dopady na životní prostředí a vede ke značným hospodářským ztrátám. Pro dosažení vysoké úrovně opětovného použití materiálů má zásadní význam vyslání dlouhodobých signálů veřejným orgánům, podnikům a investorům a vytvoření vhodných podmínek na úrovni EU, včetně důsledného vymáhání stávajících závazků.

Z uvedeného akčního plánu EU z roku 2015 přitom výslovně vyplývá, že v rámci oběhového hospodářství musí být zohledněny všechny druhy odpadu, ať už odpad vytvořený v domácnostech, podnicích, ve stavebnictví, v průmyslu, ale také v těžebním průmyslu. Evropská komise se mj. zavázala, že bude dále prosazovat osvědčené postupy v celé řadě průmyslových odvětví prostřednictvím „referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách“, které členské státy EU musí konzultovat při vydávání povolení pro průmyslová zařízení, a že bude podporovat osvědčené postupy v oblasti odpadu z těžebního průmyslu. Původní referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro nakládání s hlušinou a odpadními horninami při těžební činnosti (MTWR BREF) byl zveřejněn Evropskou komisí v lednu 2009.¹⁴ V roce 2018 byla představena jeho revize nazvaná Referenční dokument o nejlepších dostupných technikách pro nakládání s odpady z těžebního průmyslu (MWEI BREF).¹⁵

Vzhledem k tomu, že polovina celkových emisí skleníkových plynů a více než 90 % úbytku biologické rozmanitosti a nedostatku vody je způsobeno těžbou a zpracováním přírodních zdrojů, zahájila EU prostřednictvím Zelené dohody pro Evropu¹⁶ společnou strategii pro klimaticky neutrální a konkurenceschopné hospodářství, které účinně využívá přírodní zdroje. Rozšíření oběhového hospodářství má být rozhodujícím příspěvkem k dosažení klimatické neutrality do roku 2050 a oddělení hospodářského růstu od využívání přírodních zdrojů. Aby tento cíl EU splnila, bude muset urychlit přechod na model regenerativního růstu, který umožní naší planetě vrátit více, než jí odebíráme, posunout se ke spotřebě zdrojů v mezích možností naší planety, a usilovat proto o snížení dopadu spotřeby a zdvojnásobení míry využití oběhového materiálu v nadcházejícím desetiletí.

V roce 2020 představila Evropská komise nový akční plán pro oběhové hospodářství nazvaný „Čistší a konkurenceschopnější Evropa“,¹⁷ který zahrnuje soubor vzájemně propojených iniciativ, jejichž cílem je vytvořit silný a ucelený právní

¹⁴ Úř. věst. L 102, 11. 4. 2006, s. 15.

¹⁵ GARBARINO, E., ORVEILLON, G., SAVEYN, H. G. M., BARTHE, P., EDER, P. *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Management of Waste from Extractive Industries*, in accordance with Directive 2006/21/EC. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.

¹⁶ KOM(2019) 640 final.

¹⁷ KOM(2020) 98 final.

rámec výrobní politiky, díky němuž se udržitelné produkty, služby a obchodní modely stanou pravidlem a spotřební návyky se změní tak, že především již nebude vznikat žádný odpad. Tento rámec výrobní politiky se má postupně zavádět, přičemž hlavní důraz má být kladen na hodnotové řetězce klíčových výrobků. Mají být zavedena další opatření s cílem snížit množství odpadu a zajistit, aby EU měla dobře fungující vnitřní trh s vysoce kvalitními druhotnými surovinami. Má se posílit i schopnost EU převzít odpovědnost za vlastní odpad. Oběhové hospodářství nabízí řešení surovinové krize a snížení spotřeby primárních zdrojů. Na odpadové hospodářství lze z tohoto úhlu pohledu nahlížet spíše jako na surovinový management. Odpad, pokud již vznikne, je v tomto konceptu nahlížen jako hodnota, kterou je možné dále využít a díky které lze nahradit primární zdroje. V rámci uplatnění oběhového hospodářství však kromě úspory zdrojů dochází také k omezení emisních vlivů a tím dopadů na klima.¹⁸

Ve sdělení z roku 2020 nazvaném „*Odolnost proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti*“¹⁹ Evropská komise mj. uvádí, že nemáme úplné informace o množství surovin, které jsou obsaženy ve výrobcích či v těžebním opadu nebo uloženy na skládkách, tj. surovin s potenciálem pro zpětné získání či recyklaci. Na základě posouzení stavu zásob surovin, tj. obsahu surovin v aktuálně užívaných výrobcích bychom mohli s přihlédnutím k průměrné životnosti výrobků získat představu o tom, kdy budou k dispozici pro recyklaci.

V roce 2022 byl přijat 8. *akční program EU pro životní prostředí*²⁰, který má spravedlivým a inkluzivním způsobem urychlit zelenou transformaci na klimaticky neutrální, udržitelné, netoxické, odolné a konkurenceschopné oběhové hospodářství založené na energii z obnovitelných zdrojů a účinně využívající zdroje, které planetě vrací víc, než si bere.²¹ Jedním z jeho šesti prioritních cílů je postup k modelu ekonomiky blahobytu, která vrací planetě víc, než si bere, a zrychlení transformace na netoxické oběhové hospodářství, v němž je růst regenerativní, zdroje jsou využívány účinně a udržitelně a je uplatňována hierarchie způsobů nakládání s odpady.²²

Právní akty EU

Základním právním předpisem EU, který upravuje podmínky oběhového hospodářství v členských státech EU, je směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic

¹⁸ Blíže srov. SNOPKOVÁ, T. Nakládání s odpady v EU a ČR – Na cestě k oběhovému hospodářství. *České právo životního prostředí*, roč. XX, č. 4/2020 (58), s. 12–35.

¹⁹ KOM(2020) 474 final.

²⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a rady (EU) 2022/591 ze dne 6. dubna 2022 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.

²¹ Bod 16 odůvodnění ve spojení s čl. 1 odst. 2 rozhodnutí 2022/591/EU.

²² Čl. 2 odst. 2 písm. c) rozhodnutí 2022/591/EU.

(dále jen „směrnice 2008/98/ES“).²³ Touto směrnicí se stanoví opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví předcházením nepříznivým vlivům vzniku odpadů a nakládání s nimi nebo jejich omezováním a omezováním celkových dopadů využívání zdrojů a zlepšováním účinnosti tohoto využívání. Za tímto účelem směrnice 2008/98/ES poskytuje definice, principy, cíle a další požadavky týkající se nakládání s odpady v EU. Patří mezi ně hierarchie nakládání s odpady, zásada „znečišťovatel platí“, rozšířená odpovědnost výrobců a cíle recyklace.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/851/EU ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, v odůvodnění uvádí, že nakládání s odpady v EU by se mělo zlepšit a převést na udržitelné nakládání s materiály. Zvláště důležitá jsou ta ustanovení směrnice 2018/851/EU, které se týkají využití kritických surovin. Členské státy EU by měly přijmout opatření k podpoře opětovného použití výrobků, které představují hlavní zdroje kritických surovin, s cílem předcházet tomu, aby se z těchto surovin stal odpad.²⁴ Členské státy EU by rovněž měly přijmout opatření k zajištění co nejlepšího nakládání s odpady obsahujícími významné množství kritických surovin s přihlédnutím k ekonomické a technické proveditelnosti a přínosům pro životní prostředí a zdraví. Do svých plánů pro nakládání s odpady by měly zahrnout i vhodná vnitrostátní opatření týkající se sběru, třídění a využití odpadů obsahujících významné množství těchto kritických surovin.²⁵

Odpady vznikající při vyhledávání, těžbě, úpravě a skladování nerostných surovin a při provozu lomů (dále též jen „těžební odpady“) představují značný podíl celkového množství odpadů vyprodukovaného v EU (činí přibližně 30%). Nesprávné nakládání s těmito odpady může mít škodlivé účinky na lidské zdraví a životní prostředí a může vést k závažným haváriím. Těžební odpady jsou vyňaty z působnosti směrnice 2008/98/ES v rozsahu, v jakém se na ně vztahují jiné právní předpisy EU.²⁶ Tímto jiným právním předpisem EU je zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (dále jen „směrnice 2006/21/ES“), která stanoví opatření, postupy a návody pro předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí způsobeným nakládáním s odpady z těžebního průmyslu a z toho plynoucím rizikům ohrožení lidského zdraví, jakož i pro nejvyšší možné omezení takových vlivů, zejména pokud jde o vodu, ovzduší, půdu, rostliny, živočichy a krajinu.²⁷

Směrnice 2006/21/ES upravuje právní aspekty oběhového hospodářství v souvislosti s nakládáním s těžebními odpady, jako je prevence nebo snížení vzniku

²³ Úř. věst. L 312, 22. 11. 2008, s. 3.

²⁴ Bod 36 odůvodnění směrnice 2018/851/EU.

²⁵ Bod 37 odůvodnění směrnice 2018/851/EU.

²⁶ Čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2008/98/ES.

²⁷ Čl. 1 směrnice 2006/21/ES. Blíže srov. VÍCHA, O. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*, roč. 3, č. 6, 2007, s. 2–9.

těžebních odpadů a jejich škodlivosti, jakož i využití těžebních odpadů způsobem recyklace, opětovného použití nebo regenerace. Konkrétně z čl. 5 směrnice 2006/21/ES členskými státy EU vyplývá povinnost zajistit, aby provozovatel vypracoval plán pro nakládání s těžebními odpady za účelem minimalizace, zpracování, využití a odstraňování těžebního odpadu, s ohledem na zásadu udržitelného rozvoje. Cílem plánu pro nakládání s těžebními odpady je mj. podporovat využití tohoto odpadu pomocí recyklace, opětovného použití nebo regenerace, pokud je to šetrné k životnímu prostředí v souladu se stávajícími ekologickými normami na úrovni EU a případně s požadavky této směrnice.²⁸ Přestože směrnice 2006/21/ES nebyla změněna v návaznosti na akční plány EU pro oběhové hospodářství (z let 2015, resp. 2020), tak již v době svého přijetí (tj. v roce 2006) odrážela to, co je v podstatě perspektivou oběhového hospodářství ve smyslu aktuálních strategických dokumentů a právních předpisů EU v této oblasti.

Zákon o nakládání s těžebním odpadem

Do právního řádu České republiky byla směrnice 2006/21/ES transponována zákonem č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů²⁹ (dále též jen „zákon o nakládání s těžebním odpadem“). K provedení tohoto zákona byla Českým báňským úřadem přijata vyhláška č. 428/2009 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o nakládání s těžebním odpadem, a vyhláška č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem.³⁰

Zákon o nakládání s těžebním odpadem je zvláštním právním předpisem (*lex specialis*) ve vztahu k obecnému zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“)³¹, který je v tomto smyslu obecným právním předpisem (*lex generalis*). Těžební odpady jsou z působnosti zákona o odpadech vyjmuty v rozsahu, v jakém nakládání s nimi upravují jiné právní předpisy.³² Účelem zákona o odpadech je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí a trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů předcházením vzniku odpadů

²⁸ Čl. 5 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/21/ES.

²⁹ Zákon č. 157/2009 Sb. byl změněn zákonem č. 168/2013 Sb. (s účinností od 21. 6. 2013), zákonem č. 183/2017 Sb. (s účinností od 1. 7. 2017), zákonem č. 225/2017 Sb. (s účinností od 1. 1. 2018), zákonem č. 541/2020 Sb. (s účinností od 23. 12. 2020), zákonem č. 609/2020 Sb. (s účinností od 31. 12. 2020) a zákonem č. 284/2021 Sb. (s předpokládaným nabytím účinnosti od 1. 7. 2023).

³⁰ Blíže srov. VÍCHA, O. K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. *České právo životního prostředí*, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 50–56.

³¹ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, s účinností od 1. 1. 2021 zrušil předchozí zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. K tomuto zákonu srov. JIRÁSKOVÁ, I., SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2005.

³² § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.

a nakládáním s nimi v souladu s hierarchií odpadového hospodářství za současné sociální únosnosti a ekonomické přijatelnosti tak, aby bylo dosaženo cílů odpadového hospodářství stanovených v příloze č. 1 k tomuto zákonu a umožněn přechod k oběhovému hospodářství.³³ Proklamovaným cílem zákona o odpadech je nastavení parametrů, které povedou k dosažení cílů oběhového hospodářství a zajistí maximální respektování hierarchických postupů v odpadovém hospodářství. Odpadové hospodářství je založeno na hierarchii odpadového hospodářství, podle níž je prioritou předcházení vzniku odpadu, a nelze-li vzniku odpadu předejít, pak v následujícím pořadí jeho příprava k opětovnému použití, recyklace, jiné využití, včetně energetického využití, a není-li možné ani to, jeho odstranění.³⁴

Zákon o nakládání s těžebním odpadem upravuje a) pravidla pro nakládání s těžebními odpady, b) pravidla pro předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí, způsobeným nakládáním s těžebním odpadem, a z toho plynoucím rizikům ohrožení životů a lidského zdraví, c) pravidla pro omezení vlivů na vodu, ovzduší, půdu, rostliny, živočichy a krajinu, vyvolaných nakládáním s těžebními odpady, a d) působnost orgánů veřejné správy v oblasti nakládání s těžebními odpady.³⁵

Při postupu organizace podle § 1 odst. 2 písm. d) zákona o nakládání s těžebním odpadem se neuplatní veškeré povinnosti stanovené tímto zákonem. Z uvedeného ustanovení zákona o nakládání s těžebním odpadem vyplývá, že se tento zákon výslovně nevztahuje na „*hmoty získané při těžbě a úpravě nerostů podle zvláštního zákona, při vyhledávání nebo skladování nerostů nebo při těžbě, úpravě nebo skladování rašeliny, které jsou podle plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo plánu využití ložiska určeny pro sanační a rekultivační práce nebo jsou jejich součástí anebo jsou určeny pro zajištění nebo likvidaci důlních děl.*” Pokud tedy organizace v plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo v plánu využití ložiska, který schválí orgány státní báňské správy v řízení o povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem, jednoznačně vymezí materiály získávané při vyhledávání, těžbě, skladování nebo úpravě nerostů, které budou určeny na sanační a rekultivační práce nebo pro zajištění a likvidaci důlních děl, nemá se na takto specifikované hmoty nahlížet jako na těžební odpad a zákon o nakládání s těžebním odpadem se na ně vztahovat nebude.

Podle zákona o nakládání s těžebním odpadem obecně platí, že pro uložení těžebních odpadů musí provozovatel zřídit úložné místo, není-li dále stanoveno jinak; tím nejsou dotčena ustanovení jiných zákonů.³⁶ Úložným místem se pro účely zákona o nakládání s těžebním odpadem rozumí „*důlní stavba vyhrazená pro*

³³ § 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.

³⁴ § 3 odst. 2 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.

³⁵ § 1 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem.

³⁶ § 6 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb.

ukládání těžebního odpadu v pevném nebo kapalném stavu nebo ve formě roztoku či suspenze, včetně odkališť, přičemž součástí této stavby je zpravidla hráz nebo jiný dílčí objekt sloužící k držení, zachycení, spoutání nebo k jiné podpůrné úloze pro úložné místo, s výjimkou vytěžených prostor, které jsou těžebním odpadem po vytěžení znovu vyplňovány v rámci sanace a rekultivace a při provádění stavebních prací“.³⁷ Tato úložná místa zákon klasifikuje z hlediska jejich možných vlivů na životy, lidské zdraví a životní prostředí a upravuje za tím účelem jejich zařazování do kategorií I a II.³⁸ Limitem pro zařazení odvalu do kategorie I je to, že by narušením konstrukce odvalu jakýkoliv objem těžebního odpadu, který by se uvolnil při narušení konstrukce odvalu, ohrozil při svém pohybu osoby nacházející se v dosahu jeho pohybu.³⁹

Za úložná místa se považují odvaly⁴⁰ a odkaliště⁴¹ vzniklé při ložiskovém průzkumu, těžbě, úpravě nebo při skladování nerostů nebo při těžbě, úpravě nebo skladování rašeliny přede dnem nabytí účinnosti zákona o nakládání s těžebním odpadem (tj. před 1. 8. 2009), nejde-li o vytěžený prostor s uloženým těžebním odpadem.⁴² Povolení k provozu odvalů a odkališť vydaná podle dosavadních právních předpisů se považují za povolení provozu podle § 8 a 9 zákona o nakládání s těžebním odpadem. Aktualizace povolení odvalů a odkališť vydaných před nabytím účinnosti zákona o nakládání s těžebním odpadem musela zohledňovat požadavky tohoto nového zákona a musela být provedena na základě žádosti provozovatele odvalu nebo odkaliště nejpozději do 30. 4. 2012.⁴³

Za stavbu úložného místa se přitom nepovažuje uložení a) těžebních odpadů klasifikovaných jako nebezpečné, které vznikly neočekávaně, mají-li být uloženy v daném místě po dobu kratší než 6 měsíců, b) těžebních odpadů, které nejsou

³⁷ § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 157/2009 Sb. „Novelou zákona o nakládání s těžebním odpadem (zákonem č. 284/2021 Sb.) se s účinností od 1. 7. 2023 v § 2 odst. 2 písm. c) slova „důlní stavba“ nahrazují slovem „plocha“, slovo „stavby“ se nahrazuje slovem „plochy“ a slova „hráz nebo jiný dílčí objekt“ se nahrazují slovy „stavba hráze nebo jiná dílčí stavba“.

³⁸ § 4 zákona č. 157/2009 Sb. a § 4 až 10 vyhlášky č. 429/2009 Sb.

³⁹ § 7 odst. 1 vyhlášky č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem.

⁴⁰ Platná právní úprava České republiky pojem „odval“ nedefinuje. Směrnice 2006/21/ES jej definuje jako „*uměle vybudované povrchové zařízení na ukládání pevného odpadu*“ (čl. 3 bod 10 směrnice 2006/21/ES). V Geologické encyklopedii se odvalem rozumí „*násyp horninového odpadu lomu nebo dolu. Syn. halda, výsypka. sejp*“. On-line geologická encyklopedie, autor Jan Petránek. Dostupné na <http://www.geology.cz/aplikace/encyklopedie/term.pl?odval>.

⁴¹ Směrnice 2006/21/ES definuje pojem „odkaliště“ jako „*přírodní nebo uměle vybudované zařízení na ukládání jemnozrnného odpadu, obvykle hlušiny, spolu s různým množstvím volné vody, která vzniká při úpravě nerostných surovin a při čištění a recirkulaci technologické vody*“. (čl. 3 bod 12 směrnice 2006/21/ES). V českém právním řádu se odkaliště považují za tzv. vodní dílo (§ 55 odst. 1 písm. h) vodního zákona).

⁴² § 23 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb.

⁴³ § 24 odst. 4 zákona č. 157/2009 Sb.

klasifikované jako nebezpečné, mají-li být uloženy v daném místě na dobu kratší než 12 měsíců, c) neznečištěných zemin, těžebních odpadů, které nejsou klasifikované jako nebezpečné a vznikají při ložiskovém průzkumu nerostů, odpadů vznikajících při těžbě, úpravě a skladování rašeliny a inertního těžebního odpadu, mají-li být v daném místě uloženy na dobu kratší než 3 roky.⁴⁴

Plán pro nakládání s těžebními odpady zpracovaný provozovatelem podle § 5 zákona o nakládání s těžebním odpadem, musí být součástí žádosti o povolení stavby úložného místa, pokud její povolení nebude spojeno s řízením o umístění úložného místa.⁴⁵ Obvodní báňský úřad povoluje umístění stavby úložného místa v hranicích dobývacího prostoru, jakož i její změnu a užívání, případně též nařizuje nebo povoluje její odstranění.⁴⁶ Umístění stavby úložného místa mimo dobývací prostor, jakož i její změnu nebo užívání, případně její odstranění nařizují nebo povolují stavební úřady podle stavebního zákona. Příslušný obvodní báňský úřad je v takovém případě dotčeným orgánem.⁴⁷ Stavbu úložného místa lze provozovat pouze na základě povolení. Provoz úložného místa a jeho změny povoluje obvodní báňský úřad v souladu s jeho umístěním a povolením.⁴⁸ Jde-li o odval, musí provozovatel k žádosti o povolení provozu úložného místa připojit mj. stavební povolení, nebyla-li stavba úložného místa povolena v rámci povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem.⁴⁹

Zákon o nakládání s těžebním odpadem vedle zásad pro zřizování, provoz nebo změnu úložného místa (§ 6) stanoví i zásady pro ukončení provozu úložného místa, včetně jeho monitoringu (§ 10 a 11). Provoz úložného místa lze řádně ukončit po dokončení sanačních a rekultivačních prací, a to jen na základě povolení vydaného obvodním báňským úřadem na žádost provozovatele. Součástí žádosti musí být zpráva o celkovém vyhodnocení úložného místa včetně způsobu jeho zajištění a splnění opatření pro ukončení provozu úložného místa a sanaci a rekultivaci. Součástí žádosti musí být také stanoviska dotčených orgánů veřejné správy podle jiných právních předpisů, pokud byla vydána.⁵⁰ Provozovatel je v období po ukončení provozu úložného místa odpovědný za údržbu, monitorování, kontrolu a plně-

⁴⁴ § 6 odst. 4 zákona č. 157/2009 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

⁴⁵ § 6 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Novelou zákona o nakládání s těžebním odpadem (zákonem č. 284/2021 Sb.) se s účinností od 1. 7. 2023 v § 6 odst. 1 větě druhé slova „stavby úložného místa, pokud její povolení nebude spojeno s řízením o umístění úložného místa“ nahrazují slovy „záměru podle stavebního zákona“.

⁴⁶ § 6 odst. 2 zákona č. 157/2009 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb. „Novelou zákona o nakládání s těžebním odpadem (zákonem č. 284/2021 Sb.) se s účinností od 1. 7. 2023 § 6 odst. 2 mění tak, že záměr zřízení úložného místa, jakož i s ním související stavby, povoluje stavební úřad na základě vyjádření obvodního báňského úřadu.“

⁴⁷ § 6 odst. 3 zákona č. 157/2009 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

⁴⁸ § 8 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb.

⁴⁹ § 8 odst. 2 písm. d) zákona č. 157/2009 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

⁵⁰ § 10 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb.

ní nápravných opatření po dobu, kterou obvodní báňský úřad považuje za nutnou s přihlédnutím k povaze a trvání nebezpečí, a kterou stanoví v povolení.⁵¹

Zákonem o nakládání s těžebním odpadem je upravena rovněž problematika vytváření rezervy finančních prostředků na činnosti související s nakládáním s těžebním odpadem.⁵² Provozovatel je povinen na tyto činnosti v předstihu vytvářet rezervu finančních prostředků. Výši rezervy finančních prostředků provozovatel upraví se souhlasem obvodního báňského úřadu jednou za pět let tak, aby byla v souladu s potřebou budoucích sanačních a rekultivačních prací, které je nutno provést na území zasaženém provozem úložného místa, jak je popsáno v plánu pro nakládání s těžebním odpadem a požadováno v povolení provozu úložného místa. Způsob výpočtu výše rezervy finančních prostředků, časový průběh jejího vytváření a způsob jejího čerpání upravuje § 3 vyhlášky č. 428/2009 Sb.

Horní, vodní a stavební předpisy

Přijetím zákona o nakládání s těžebním odpadem došlo k výraznému zprísneňování právního režimu souvisejícího se zřizováním a provozováním odvalů či odkališť vzniklých před 1. 8. 2009, jejichž právní režim byl do té doby upraven v právních předpisech na úseku ochrany vod (pokud jde o odkaliště) a v horních předpisech⁵³ (pokud jde o odvaly). Na projektování, výstavbu, popřípadě rekonstrukci odvalů a odkališť (tedy úložných míst ve smyslu zákona o nakládání s těžebním odpadem), se vztahují obecné předpisy o investiční výstavbě, pokud horní zákon nestanoví jinak.⁵⁴ Odvaly jsou horním zákonem považovány za stavby, na jejichž projektování a výstavbu se vztahuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stavební zákon“), pokud horní zákon, resp. zákon o nakládání s těžebními odpady nestanoví jinak. Obdobně to platí i ve vztahu ke stavbám odkališť, které jsou považovány za vodní dílo,⁵⁵ na jehož zřizování a provozování se vztahuje zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „vodní zákon“). Horní předpisy (ve vztahu k odvalům), resp. vodní zákon (ve vztahu k odkalištím), mají v této souvislosti povahu

⁵¹ § 10 odst. 3 zákona č. 157/2009 Sb.

⁵² § 13 zákona č. 157/2009 Sb.

⁵³ Jejich jádro tvoří zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „horní zákon“), zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o hornické činnosti“). Blíže srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

⁵⁴ § 23 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb.

⁵⁵ § 55 odst. 1 písm. h) zákona č. 254/2001 Sb.

speciálních právních předpisů (*lex specialis*) ve vztahu k obecné právní úpravě povolování staveb obsažené ve stavebních předpisech (*lex generalis*).⁵⁶

Z horního zákona vyplývá, že v dobývacím prostoru obvodní báňský úřad rozhoduje o umístění a povolení staveb, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním (tj. včetně staveb odvalů), s výjimkou staveb náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a staveb vodních děl (mj. odkališť).⁵⁷ K provedení staveb odkališť (vodních děl), k jejich změnám a změnám jejich užívání, jakož i k jejich zrušení a odstranění je třeba povolení vodoprávního úřadu.⁵⁸ Vodoprávní úřad ve stavebním povolení stanoví povinnosti, popřípadě podmínky, za kterých je vydává, a účel, kterému má vodní dílo sloužit; může též uložit předložení provozního řádu vodního díla⁵⁹ nejpozději spolu s žádostí o vydání kolaudačního souhlasu.⁶⁰ Vodoprávní úřady vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu podle stavebního zákona.⁶¹ Vodní zákon stanoví podmínky ochrany vodních děl (vč. staveb odkališť),⁶² povinnosti jejich vlastníků,⁶³ jakož i podmínky provádění technickobezpečnostního dohledu nad stavbami odkališť⁶⁴ a s tím spojené povinnosti vlastníků a stavebníků odkališť.⁶⁵

Dokumentace staveb odvalů a odkališť musí kromě obecných náležitostí stanovených stavebními předpisy zajišťovat ukládání a uchovávání vydobytých a dočasně nevyužívaných nerostů a ukládání odpadů.⁶⁶ Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí a projektová dokumentace těchto staveb musí splňovat zejména náležitosti stanovené stavebním zákonem a vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

⁵⁶ K tomu bližze srov. VÍCHA, O. Vzájemné vazby stavebního a horního práva. In: STAŠA, J., RAJCHL, J. (eds.) *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun, 2018, s. 173–184.

⁵⁷ § 23 odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb.; obdobná právní úprava je obsažena v § 16 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. „Novela zákona č. 44/1988 Sb. (zákon č. 284/2021 Sb.) s účinností od 1. 7. 2023 stanoví, že stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání ložisek, nebo úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i jejich změnu, užívání, změnu užívání nebo odstranění povoluje na žádost nebo v případech stanovených stavebním zákonem nařizuje z moci úřední stavební úřad na základě vyjádření obvodního báňského úřadu. (viz § 23 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění zákona č. 284/2021 Sb.).“

⁵⁸ § 15 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.

⁵⁹ Náležitosti provozních řádů vodních děl jsou upraveny v § 3 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 216/2011 Sb., o náležitostech manipulačních řádů a provozních řádů vodních děl.

⁶⁰ § 15 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb.

⁶¹ § 15 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb.

⁶² § 58 zákona č. 254/2001 Sb.

⁶³ § 59 zákona č. 254/2001 Sb.

⁶⁴ § 61 odst. 3 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb. Bližší podrobnosti provádění technickobezpečnostního dohledu nad stavbami odkališť (vodními díly) stanoví vyhláška Ministerstva zemědělství č. 471/2001 Sb., o technickobezpečnostním dohledu nad vodními díly.

⁶⁵ § 62 zákona č. 254/2001 Sb.

⁶⁶ § 23 odst. 2 písm. c) zákona č. 44/1988 Sb.

Vedle těchto obecných náležitostí musí dokumentace výsypek, odvalů a odkališť dále zajišťovat mj. hospodárné využívání výhradních ložisek, ochranu před zničením nebo znehodnocením zásob sousedních výhradních ložisek, omezení nepříznivých vlivů na životní prostředí, bezpečnost provozu a bezpečnost a ochranu zdraví při práci nebo upřesňování zásob výhradního ložiska potřebným průzkumem.

Odvaly musí být zřizovány v souladu s projektovou dokumentací a plánem otvírky, přípravy a dobývání podle vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem. Textová část plánu otvírky, přípravy a dobývání musí mj. zahrnovat umístění a časový sled provozování odvalů, jejich projektované kapacity a životnosti, jakož i opatření proti sesuvům. Konkrétní požadavky na tzv. odvalové hospodářství (zřizování, provoz a dokumentaci odvalů) upravuje vyhláška č. 22/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při dobývání nevyhrazených nerostů v podzemí (§ 76-78) a vyhláška č. 51/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů (§ 28-33). Tyto vyhlášky stanoví, že v mapové dokumentaci (tj. v důlně měřické dokumentaci vedené podle vyhlášky č. 435/1992 Sb., jakož i v geologické dokumentaci vedené podle vyhlášky č. 368/2004 Sb.) musí být uveden postup ukládání a odběru hmot z odvalů.⁶⁷ Pro provoz odvalu musí být vypracován technologický postup, který určí bezpečnostní opatření pro ukládání a odběr hmot, způsob zneškodňování prachu, zajištění strojů a zařízení a podle potřeby také měření teplot a koncentrace plynných škodlivin, chlazení nebo hašení hořícího odvalu.⁶⁸ Na odval mohou být ukládány nebo z něho odebírány hmoty tak, aby tím nebyly vytvářeny podmínky pro samovznícení a šíření požáru a nebyla narušena stabilita odvalu.⁶⁹ Na odvalu s hořlavými hmotami nesmí být rozdělán oheň ani sypán žhavý popel nebo struska.⁷⁰ Odval včetně jeho neprovozovaných částí musí být kontrolován nejméně jednou za měsíc.⁷¹ Přístupové cesty na odval musí být označeny bezpečnostními tabulkami se zákazem vstupu nepovolaných osob.⁷² Při ukládání a odběru hmot z hořícího odvalu musí být v ovzduší na pracovištích odvalu zjišťována přítomnost kyslíčnicků uhelnatého a siřičitého a sirovodíku. Místa s předpokládaným a zjištěným výskytem plynných škodlivin musí být označena tabulkami.⁷³

⁶⁷ § 78 vyhlášky č. 22/1989 Sb. a § 33 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁶⁸ § 77 odst. 1 vyhlášky č. 22/1989 Sb. a § 29 odst. 1 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁶⁹ § 77 odst. 2 vyhlášky č. 22/1989 Sb. a § 29 odst. 2 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷⁰ § 77 odst. 3 vyhlášky č. 22/1989 Sb. a § 29 odst. 3 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷¹ § 77 odst. 4 vyhlášky č. 22/1989 Sb. a § 29 odst. 4 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷² § 77 odst. 5 vyhlášky č. 22/1989 Sb. a § 29 odst. 5 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷³ § 77 odst. 6 vyhlášky č. 22/1989 Sb. a § 29 odst. 6 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

Podle vyhlášky č. 51/1989 Sb. dále navíc výslovně platí, že před zřízením odvalu a před jeho postupem musí být výsypný prostor dostatečně odvodněn a musí být zabezpečeno odvádění vody z paty odvalu.⁷⁴ Nerovnosti a propadliny na pracovních plošinách, v nichž by se mohla shromažďovat voda, musí být průběžně urovnávány a zahrnovány nebo upraveny tak, aby voda mohla odtékat.⁷⁵ Konečné svahy odvalu musí být upraveny tak, aby nedocházelo k hromadění srážkových vod.⁷⁶ Vyhláška č. 51/1989 Sb. dále v § 32 upravuje podmínky ochrany odvalů (a odkališť) proti průvalu vod a bahnin. Za zdroje nebezpečí průvalu vod a bahnin (zvodněných hornin) se považují zejména plavené výsypky, neodvodněné popílkové skládky, povrchové toky a vodní nádrže.⁷⁷ Pokud nelze zdroje nebezpečí odvodnit nebo přítokům zabránit, musí být určena ochranná opatření.⁷⁸ Povrchové toky, vodní nádrže a stálé přítoky vod v příslušném spádovém území musí být jako možný zdroj nebezpečného přítoku vody sledovány a kontrolovány v určených lhůtách v dohodě s příslušným vodohospodářským orgánem a zakresleny do mapy.⁷⁹

Při zřizování a provozu odvalů a odkališť jsou pracovníci orgánů státní báňské správy a těžebních organizací oprávněni v nezbytném rozsahu, po předchozím oznámení vlastníkovi (správci, uživatel), vstupovat na cizí nemovitosti, provádět obhlídku, popřípadě zaměření a používat je ke zřizování a udržování měřických a hraničních značek a ochranných znaků, signálů a jiných měřických zařízení.⁸⁰ Za důlní škody se považují škody na hmotném majetku způsobené organizací mj. i jejím odvalovým, výsypkovým a kalovým hospodářstvím prováděnými v souvislosti s dobýváním výhradních ložisek.⁸¹

Opětovné využití těžebních odpadů uložených na úložných místech

Z hlediska možnosti opětovného využívání těžebních odpadů uložených v úložných místech je podstatné, že horní zákon v § 4 považuje za ložisko nerostů mj. i opuštěný odval, který vznikl hornickou činností a obsahuje nerosty. Ložiskem nerostů je přítom pouze opuštěný odval, nikoli odval, u kterého stále probíhá hornická činnost. Tyto dva případy je proto třeba odlišovat. Zatímco případné opětovné využití opuštěného úložného místa (odvalu či odkaliště) bude třeba řešit jako nové dobývání výhradního ložiska ve vlastnictví státu (od stanovení průzkumného území pro ložiskový průzkum až po samotné dobývání v rámci stanoveného dobývacího prostoru a povolené hornické činnosti), u provozované-

⁷⁴ § 30 odst. 1 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷⁵ § 30 odst. 1 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷⁶ § 30 odst. 1 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷⁷ § 32 odst. 1 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷⁸ § 32 odst. 2 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁷⁹ § 32 odst. 3 vyhlášky č. 51/1989 Sb.

⁸⁰ § 15 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb.

⁸¹ § 36 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb.

ho úložného místa (odvalu či odkaliště) bude třeba využít možností, které upravuje zákon o nakládání s těžebním odpadem.

Využívání provozovaných úložných míst (odvalů a odkališť)

Zákon o nakládání s těžebním odpadem a jeho prováděcí vyhlášky umožňují využívání (odtěžování) těžebního odpadu z provozovaného úložného místa (odvalu či odkaliště) na základě plánu pro odebrání těžebního odpadu, jehož náležitosti jsou s účinností od 1. 1. 2019 upraveny v § 12 odst. 3 vyhlášky č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním odpadem, ve znění vyhlášky č. 281/2018 Sb.

Provozovatelem úložného místa (odvalu či odkaliště) se pro účely zákona č. 157/2009 Sb. rozumí „*právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která je odpovědná za nakládání s těžebním odpadem, včetně jeho dopravy a dočasného skladování, za provoz úložného místa a za jeho stav po ukončení provozu; provozovatelem je i právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která má těžební odpady v držení*“.⁸² Provozovatelem úložného místa tedy bude zpravidla organizace⁸³, které byl stanoven dobývací prostor a povolena hornická činnost, či její právní nástupce.

Provozovatel je s ohledem na udržitelný rozvoj povinen vypracovat plán pro nakládání s těžebním odpadem za účelem minimalizace vzniku těžebního odpadu, jeho zpracování, využití a odstraňování a požádat o schválení plánu obvodní báňský úřad. Tento plán může být nahrazen plánem otvírky, přípravy a dobývání, zpracovávaným podle § 10 zákona o hornické činnosti, pokud odpovídá požadavkům zákona o nakládání s těžebním odpadem.⁸⁴ Plán pro nakládání s těžebním odpadem musí obsahovat mj. podmínky pro podporu využití těžebního odpadu, pokud je to šetrné k životnímu prostředí a v souladu s tímto zákonem.⁸⁵

Pro úložná místa, na kterých bylo ukončeno ukládání těžebního odpadu, a ze kterých bude uložený materiál odebrán, se nepoužijí ustanovení týkající se ukončení provozu úložného místa obsažená v § 10 odst. 1 až 6 zákona o nakládání s těžebním odpadem, a organizace tedy není povinna požádat o povolení ukončení provozu úložného místa. Pro tyto činnosti musí být vypracován plán pro nakládání s těžebním odpadem podle § 5.⁸⁶ Vyhláška č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o nakládání s těžebním

⁸² § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 157/2009 Sb.

⁸³ § 5a zákona č. 44/1988 Sb. ve spojení s § 3a zákona č. 61/1988 Sb.

⁸⁴ § 5 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb.

⁸⁵ § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 157/2009 Sb.

⁸⁶ § 10 odst. 7 zákona č. 157/2009 Sb.

odpadem, ve znění vyhlášky č. 281/2018 Sb. (s účinností od 1. 1. 2019), pro tyto účely v § 12 odst. 3 stanoví náležitosti plánu pro odebrání těžebního odpadu.⁸⁷

V případě odebrání těžebního odpadu z úložného místa, na kterém bude současně těžební odpad ukládán, postačuje plán pro nakládání s těžebním odpadem (zpracovaný podle § 5 odst. 2 zákona o nakládání s těžebním odpadem ve spojení s § 12 odst. 1 vyhlášky č. 429/2009 Sb.), který bude doplněný o požadavky stanovené v § 12 odst. 3 písm. k) a l) těžé vyhlášky.⁸⁸ V takové situaci tedy provozovatel musí

⁸⁷ Plán pro odebrání těžebního odpadu obsahuje:

- a) *identifikační údaje osoby(ů), která bude nakládat s těžebním odpadem na úložném místě, mimo úložné místo podle § 16 zákona nebo v případech podle § 6 odst. 4 zákona,*
- b) *jméno, příjmení a kontaktní údaje odpovědné osoby podle § 7 odst. 3 zákona,*
- c) *popis uvádějící míru vlivu nakládání s těžebním odpadem na životní prostředí a lidské zdraví a návrh preventivních opatření pro maximální snížení dopadu na životní prostředí v průběhu nakládání s těžebním odpadem i po ukončení této činnosti, návrh opatření pro předcházení zhoršování jakosti povrchových a podzemních vod a pro předcházení nebo minimalizaci znečištění ovzduší a půdy a hodnocení stavu území, které je nebo bude dotčeno provozem úložného místa nebo nakládáním s těžebním odpadem,*
- d) *přehled druhů, kategorií a vlastností těžebních odpadů, se kterými bude nakládáno, způsoby nakládání s nimi a způsoby jejich využití nebo odstranění, vyhodnocení stávajících způsobů nakládání s těžebním odpadem,*
- e) *vyhodnocení plánu pro nakládání s těžebním odpadem na úložném místě kategorie I a porovnání s plánem odpadového hospodářství kraje nebo dotčených krajů, pokud je nakládání s těžebním odpadem součástí těchto plánů,*
- f) *přehled opatření, včetně stanovení lhůt, k dosažení podmínek podle § 5 odst. 2 písm. a) zákona, které bude provozovatel realizovat k omezení jejich množství a nebezpečných vlastností,*
- g) *návrh opatření po ukončení odebrání těžebního odpadu včetně způsobu sanace a rekultivace¹⁵) místa dotčeného nakládáním s těžebním odpadem, návrh kontrolních a monitorovacích postupů podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona a návrh postupu při zjištění nestability místa nebo znečištění vody nebo půdy podle § 6 odst. 6 zákona,*
- h) *provozní dokumentaci, zejména technologický postup pro provoz odvalu nebo provozní řád odkaliště¹⁶),*
- i) *mapu povrchu v měřítku do 1 : 25000 se zakreslením úložného místa nebo místa, na kterém bude nebo už je nakládáno s těžebním odpadem, a vrcholů půdorysu jeho geometrického obrazce, seznam souřadnic vrcholů tohoto geometrického obrazce, přičemž spojnice těchto bodů musí být přímé, a seznam dotčených katastrálních území nebo jejich částí,*
- j) *kopii oprávnění provozovatele, který bude nakládat s těžebním odpadem,*
- k) *v případě odebrání těžebního odpadu z úložného místa rozhodnutí o zařazení úložného místa do kategorie podle § 4 odst. 1 zákona vydané v souladu s limity uvedenými v § 4 až 9 této vyhlášky; pokud je plánováno odebrání těžebního odpadu z úložného místa kategorie I, rovněž havarijní plán a dokumentaci řešící podle § 14 odst. 2 zákona systém řízení bezpečnosti provozu úložného místa,*
- l) *údaje o dodržení podmínek pro odstranění stavby v souladu s projektovou dokumentací¹⁷),*
- m) *kopii rozhodnutí o povolení provozu úložného místa, bylo-li vydáno.“*

⁸⁸ § 12 odst. 4 vyhlášky č. 429/2009 Sb., o stanovení náležitostí plánu pro nakládání s těžebním odpadem včetně hodnocení jeho vlastností a některých dalších podrobností k provedení zákona o na-

k plánu pro nakládání s těžebním odpadem připojit rozhodnutí obvodního báňského úřadu o zařazení úložného místa do příslušné kategorie (vydané podle § 4 odst. 1 zákona o nakládání s těžebním odpadem v souladu s limity uvedenými v § 4 až § 9 vyhlášky č. 429/2009 Sb.) a údaje o dodržení podmínek pro odstranění stavby v souladu s projektovou dokumentací. Pokud provozovatel plánuje odebrání těžebního odpadu z úložného místa kategorie I, je povinen k plánu pro nakládání s těžebním odpadem připojit rovněž havarijní plán a dokumentaci řešící systém řízení bezpečnosti provozu úložného místa (§ 14 odst. 2 zákona o nakládání s těžebním odpadem).

Změny v rozsahu odtěžovaného úložného místa (odvalu) a úbytky zásob v měl provozovatel prokazovat důlně měřickou a geologickou dokumentací a báňsko-technickou evidencí (evidencí vydobytých nerostů). Důlně měřická a geologická dokumentace musí zahrnovat údaje mj. o odvalech, výsypkách a odkalištích, jakož i povrchovou situaci v rozsahu celého dobývacího prostoru.⁸⁹ V základní důlní mapě se mj. zakreslují odkaliště, odvaly, výsypky, skládky, uložště odpadů a rekultivované plochy a další důležité skutečnosti, které vzniknou při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem.⁹⁰ Součástí souhrnné geologické dokumentace ložisek nerostů jsou mj. průběžná evidence zásob ložisek nerostů, jejich množství, kvality, úbytků a přírůstků, výkazy a hlášení o stavu a pohybu zásob, výpočty a přepočty zásob nerostů a vod a dokumentace předkládaná k návrhům na odpisy zásob.⁹¹ Z horních předpisů dále vyplývá, že změny ve stavu zásob výhradního ložiska způsobené těžebními ztrátami, které zahrnují nerostné suroviny vyvezené s hlusinou na odval nebo na výsypku, se nepovažují za důvod odpisu zásob výhradního ložiska. Těžební ztráty, zahrnující nerosty vyvezené na odval, se prokazují geologickou dokumentací a evidencí těžby.⁹²

Novela horního zákona (zákon č. 89/2016 Sb.) s účinností od 1. 1. 2017 zavedla mj. povinnost vést evidenci báňsko-technických a provozních údajů (tzv. báňsko-technickou evidenci) a záznamní povinnost pro účely úhrady z vydobytých nerostů. Pro účely báňsko-technické evidence se zjišťují mj. identifikační údaje ložisek nerostů, údaje o objemu zásob ložisek vyhrazených i nevyhrazených nerostů, o objemu skrývky, o výši těžby, o rozsahu ploch dotčených dobýváním nerostů nebo údaje o sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou a o tvorbě a čerpání finančních rezerv na sanaci a rekultivaci a na důlní škody.⁹³ Organizace poskytuje do báňsko-technické evidence mj. údaje o těžebních odpadech s vymeze-

kládání s těžebním odpadem, ve znění vyhlášky č. 281/2018 Sb.

⁸⁹ § 14 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb.

⁹⁰ § 17 odst. 2 písm. p) vyhlášky č. 435/1992 Sb., o důlně měřické dokumentaci při hornické činnosti a některých činnostech prováděných hornickým způsobem.

⁹¹ § 7 odst. 2 vyhlášky č. 368/2004 Sb., o geologické dokumentaci.

⁹² § 14a odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb.

⁹³ § 29a odst. 1 horního zákona, ve znění zákona č. 89/2016 Sb.

ním úložných míst a vymezením druhu a množství uloženého těžebního odpadu.⁹⁴ Evidence vydobytých nerostů, kterou musí od 1. 1. 2017 vést organizace, která je držitelem stanoveného dobývacího prostoru nebo průzkumného území, obsahuje mj. údaje o množství nerostů uložených na odvaly, výsypky a odkaliště se samostatným uvedením skrývek a hlušin a samostatným uvedením nevyužitelných vyhrazených nerostů vydobytých ze zásob výhradního ložiska.⁹⁵ Pokud bude úložné místo (např. odval) zcela odtěženo, bude vhodné jej vypustit z báňsko-technické evidence.

Využívání úložných míst (odvalů a odkališť), jejichž provoz byl ukončen

Provozovatel, příp. jeho právní nástupce, též může požádat místně příslušný obvodní báňský úřad o využití těžebního odpadu z uzavřeného úložného místa, jehož provoz byl ukončen.⁹⁶ V tomto případě si je však třeba uvědomit, že odběrem těžebního odpadu z již rekultivovaného uzavřeného úložného místa dochází k narušení úložného místa a jeho krycí vrstvy, s čímž může být spojená změna vodních poměrů nebo poškození cenných přírodních stanovišť a ekosystémů nacházejících se v dané lokalitě. Obvodní báňský úřad by proto měl ve svém správním rozhodnutí stanovit podmínky k bezpečnému a ekologicky šetrnému odběru těžebního odpadu z již uzavřeného úložného místa, jehož provoz byl ukončen. Vzhledem k tomu, že takovým odběrem těžebního odpadu mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí (např. ochrany přírody a krajiny,⁹⁷ povrchových či podzemních vod⁹⁸, zemědělského půdního fondu⁹⁹ nebo lesa a lesních pozemků¹⁰⁰), měl by tak obvodní báňský úřad činit jen po dohodě s příslušným orgánem ochrany životního prostředí,¹⁰¹ či na základě jeho schvalovacího správního aktu.¹⁰²

⁹⁴ § 2 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 29/2017 Sb., o báňsko-technické evidenci.

⁹⁵ § 33r odst. 2 písm. c) horního zákona, ve znění zákona č. 89/2016 Sb.

⁹⁶ § 22 odst. 3 zákona č. 157/2009 Sb.

⁹⁷ Z hlediska zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, může být uzavřené úložné místo, jehož provoz byl ukončen, chráněno např. jako významný krajinný prvek [např. na základě registrace jako naleziště nerostů podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb.], v rámci ochrany krajinného rázu (§ 12 zákona č. 114/1992 Sb.), jako přechodně chráněná plocha („území s dočasným nebo nepředvídatelným výskytem významných nerostů“ podle § 13 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.), jako součást evropské soustavy chráněných území Natura 2000 [§ 3 odst. 1 písm. r) ve spojení s částí čtvrtou zákona č. 114/1992 Sb.] nebo zvláště chráněných území (podle části třetí zákona č. 114/1992 Sb.), popř. jako biotop zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin (podle § 48-50 zákona č. 114/1992 Sb.).

⁹⁸ Z hlediska zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ Z hlediska zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰ Z hlediska zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰¹ Např. s orgánem ochrany přírody podle § 65 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰² Např. na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., souhlasu orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., souhlasu orgánu ochra-

Ze zákona o nakládání s těžebním odpadem lze dovodit, že novému provozovateli již uzavřeného úložného místa opětovně vznikají povinnosti a odpovědnost, kterých se zbavil ukončením sanačních a rekultivačních prací (§ 3 odst. 6 zákona o nakládání s těžebním odpadem), resp. uzavřením úložného místa (§ 10 odst. 4 zákona o nakládání s těžebním odpadem).

Provozovatel úložného místa, na které se přestal ukládat těžební odpad přede dnem nabytí účinnosti zákona o nakládání s těžebním odpadem, nebo na kterém se provádějí činnosti vedoucí k uzavření úložného místa (podle § 10 a 11 zákona o nakládání s těžebním odpadem nebo podle jiných právních předpisů nebo povolení vydaných k těmto činnostem) a které bylo uzavřeno do 31. 12. 2010, je povinen zajistit, aby provoz tohoto místa odpovídal požadavkům zákona o nakládání s těžebním odpadem, (s výjimkou § 4, § 5, § 6 odst. 3 písm. c) a d), § 7 odst. 3, § 8, § 9, § 10 odst. 1 až 5, § 13, § 14 odst. 1 až 6 zákona o nakládání s těžebním odpadem), a jiným právním předpisům.¹⁰³ Provozovatelé těchto úložných míst byli též povinni oznámit do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti zákona o nakládání s těžebním odpadem (tj. do 30. 8. 2009) obvodnímu báňskému úřadu jeho umístění, druh uložené hmoty, aktuální stav sanací a rekultivací, pokud nebyly dokončeny, a termín předpokládaného uzavření.¹⁰⁴ Tato úložná místa oznámil Český báňský úřad Evropské komisi do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona o nakládání s těžebním odpadem (tj. do 1. 11. 2009).¹⁰⁵

Využívání opuštěných úložných míst (odvalů a odkališť)

Pro účely zákona o nakládání s těžebním odpadem se opuštěným úložným místem rozumí „úložné místo, jehož původní provozovatel nebo právní nástupce neexistuje nebo není znám.“¹⁰⁶

Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Českým báňským úřadem zjišťuje výskyt uzavřených úložných míst a opuštěných úložných míst, která mají nebo by mohla mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí nebo lidské zdraví.¹⁰⁷ Registr uzavřených a opuštěných úložných míst, která mají nebo by mohla mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí nebo lidské zdraví, vede a jeho pravidelnou aktualizaci provádí Ministerstvo životního prostředí, které mělo povin-

ny přírody podle § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., výjimky orgánu ochrany přírody podle § 43 či § 56 zákona č. 114/1992 Sb., souhlasu vodoprávního úřadu podle § 17 odst. 1 písm. h) zákona č. 254/2001 Sb., závazného stanoviska vodoprávního úřadu podle § 104 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb. nebo souhlasu orgánu státní správy lesů podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb.

¹⁰³ § 23 odst. 4 zákona č. 157/2009 Sb.

¹⁰⁴ § 23 odst. 6 zákona č. 157/2009 Sb.

¹⁰⁵ § 23 odst. 7 zákona č. 157/2009 Sb.

¹⁰⁶ § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 157/2009 Sb.

¹⁰⁷ § 17 odst. 4 písm. a) zákona č. 157/2009 Sb.

nost do 1. 5. 2012 tento registr zveřejnit.¹⁰⁸ Ministerstvo životního prostředí mohlo vedením registru pověřit jinou právnickou osobu, přičemž tuto svoji možnost využilo a vedením registru uzavřených a opuštěných úložných míst již v roce 2012 pověřilo Českou geologickou službu. Předmět činnosti České geologické služby vyplývá z její zřizovací listiny.¹⁰⁹ Zákon o nakládání s těžebními odpady tedy nestanoví povinnost vést evidenci všech opuštěných úložných míst, ale pouze těch, která „*mají nebo by mohla mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí nebo lidské zdraví.*“ Povinnost přesného vymezení těchto uzavřených a opuštěných úložných míst náleží Ministerstvu životního prostředí, resp. České geologické službě.

V rámci Operačního programu Životní prostředí (OPŽP) vypracovala v roce 2009 Česká geologická služba projekt *Zjištění uzavřených a opuštěných úložných míst těžebního odpadu představujících závažné riziko pro životní prostředí nebo lidské zdraví*, který byl řešen v letech 2010-2012.¹¹⁰ Jeho výstupem byla nová metodika hodnocení úložných míst těžebního odpadu¹¹¹ a databáze *Inventarizace úložných míst těžebních odpadů České republiky*, která se stala součástí Informačního systému České geologické služby.¹¹² Nad databází byla vybudována mapová webová aplikace, která zpřístupňuje lokalizaci jednotlivých úložných míst, popisné informace, připojenou fotodokumentaci a vazbu na související posudky a zprávy, uložené v archivu Geofond. Objekty opuštěných a uzavřených úložných míst těžebních odpadů jsou vyznačeny formou bodového zákresu, protože pro kategorii „opuštěné úložné místo“ není zákonem o nakládání s těžebním odpadem stanoveno, kdo určí jeho rozsah (ohraničení). K 31. 12. 2020 obsahovala tato databáze 9 346 objektů a je průběžně aktualizována. Součástí výše zmíněného projektu OPŽP byly i odběry vzorků na 300 vybraných lokalitách. Vyhodnocením získaných údajů z analýz bylo dosud 22 lokalit zařazeno do *Registru rizikových úložných míst*, který byl spuštěn od 1. 5. 2012 jako samostatná prezentační webová aplikace a existuje v české a anglické verzi.¹¹³ Vedle přesné lokalizace obsahuje tento registr také základní údaje o typu a míře rizika jednotlivých rizikových úložných míst.

Platné právní předpisy výslovně neupravují specifický právní režim pro využití (odtěžování) opuštěného odvalu, který horní zákon považuje za ložisko nerostů, pokud vznikl hornickou činností a obsahuje nerosty. Vlastnictví státu k těžebnímu odpadu v opuštěném úložném místě (odvalu či odkališti obsahujícím ložiska

¹⁰⁸ § 17 odst. 4 písm. b) ve spojení s § 24 odst. 3 zákona č. 157/2009 Sb.

¹⁰⁹ Opatření Ministerstva životního prostředí č. 16/17 ze dne 4. 10. 2017 o vydání úplného znění zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Česká geologická služba.

¹¹⁰ Dostupné na webových stránkách České geologické služby <http://www.geology.cz/rroum>.

¹¹¹ Provedení průzkumných a analytických prací na vybraných lokalitách a hodnocení rizikových úložných těžebních odpadů. Metodika prací. Sdružení „OPV-GET-GV“, Praha, říjen 2011.

¹¹² Dostupné zde: https://mapy.geology.cz/inventarizace_uloznych_mist/.

¹¹³ Dostupné na webových stránkách České geologické služby, <http://www.geology.cz/extranet/sgs/ulozna-mista-tezebniho-odpadu>.

vyhrazených nerostů) lze odvozovat z ustanovení § 4 a 5 horního zákona. Pokud opuštěné úložné místo, které je podle horního zákona ložiskem¹¹⁴, obsahuje vyhrazené nerosty, je ve vlastnictví státu. Ložiska vyhrazených nerostů totiž tvoří nerostné bohatství, které je ve vlastnictví České republiky.¹¹⁵ Z občanského zákoníku (zákona č. 89/2012 Sb.) by též bylo možné dovodit, že vlastníkem opuštěného úložného místa se stává stát na základě přivlastnění opuštěné věci. To by však zřejmě platilo pouze ve vztahu k opuštěným úložným místům obsahujícím ložiska nevyhrazených nerostů, která jsou součástí pozemku.¹¹⁶ Nevykonává-li vlastník vlastnické právo k nemovité věci (úložnému místu) po dobu deseti let, má se za to, že ji opustil.¹¹⁷ Opuštěná nemovitá věc připadá do vlastnictví státu.¹¹⁸

Státní organizace,¹¹⁹ popř. soukromé těžební organizace,¹²⁰ by v případě využití opuštěného úložného místa měly postupovat podle obecné úpravy horních předpisů platné pro vyhledávání, průzkum a dobývání výhradních ložisek. Prvním krokem by tedy mělo být podání žádosti na Ministerstvo životního prostředí o stanovení průzkumného území, v rámci kterého by bylo provedeno vyhledávání a průzkum výhradního ložiska na opuštěném úložném místě v souladu se zákonem č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.¹²¹ Na základě provedeného ložiskového průzkumu by organizace měla disponovat přednostním právem na udělení předchozího souhlasu ke stanovení dobývacího prostoru podle § 24 odst. 3 horního zákona. Tento přednostní nárok může organizace uplatnit nejdříve po schválení výpočtu zásob výhradního ložiska (§ 14 odst. 3 horního zákona), nejpozději však do jednoho roku od ukončení platnosti rozhodnutí o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradního ložiska, a to u Ministerstva životního prostředí. Organizace by následně měla požádat orgány státní báňské správy o stanovení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti. Oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska totiž vzniká stanovením dobývacího prostoru.¹²² Zahájit dobývání výhradního ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru by však organizace mohla až po vydání povolení k hornické činnosti (otvírka, příprava a dobývání výhradního ložiska), které vydává příslušný obvodní báňský úřad podle § 10 zákona o hornické činnosti.

¹¹⁴ § 4 zákona č. 44/1988 Sb.

¹¹⁵ § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 44/1988 Sb.

¹¹⁶ § 7 zákona č. 44/1988 Sb.

¹¹⁷ § 1052 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb.

¹¹⁸ § 1045 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb.

¹¹⁹ Stát své vlastnické právo vykonává prostřednictvím příslušných státních organizací (např. státního podniku DIAMO, s. p.), které mají právo hospodařit s majetkem státu a nemají vlastní majetek v souladu se zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

¹²⁰ V případě, že by jim stát opuštěné úložné místo např. prodal či pronajmul.

¹²¹ § 11 zákona č. 44/1988 Sb. ve spojení s § 4 až 4c zákona č. 62/1988 Sb.

¹²² § 24–28 zákona č. 44/1988 Sb.

V případě opuštěných úložných míst, která vznikla činností prováděnou hornickým způsobem a obsahují ložiska nevyhrazených nerostů (ta jsou součástí pozemku podle § 7 horního zákona), u kterých neexistuje nebo není známa organizace odpovědná za nakládání s těžebním odpadem, by mohla být za provozovatele považována také právnická nebo podnikající fyzická osoba, která má těžební odpady v držení, popř. stát na základě jejich derelikce. Držitelem těžebního odpadu, který v takovém případě bude mít povinnost přesného vymezení opuštěného úložného místa, může být nejen vlastník pozemku, na kterém se takové těžební místo nachází, ale v zásadě i kdokoli jiný (třetí osoba – držitel). Občanský zákoník definuje držbu tak, že držitelem je ten, kdo vykonává právo pro sebe.¹²³ Aby mohl být někdo považován za držitele, musí mít nad věcí faktickou moc a musí mít úmysl nakládat s věcí jako s věcí vlastní. Držitelem může být například osoba, která je v dobré víře, že nabyla vlastnické právo k předmětu, ale ve skutečnosti jej nenabyla z důvodu neplatné smlouvy. Držba však může vzniknout i tomu, kdo věc odcizil. Občanský zákoník tak proto rozlišuje různé druhy držby (řádnou, poctivou, pravou a jejich protiklady) a poskytuje jim různou právní ochranu.¹²⁴

Závěrem

Stát, jakož i soukromé těžební organizace stojí dnes více než kdy dříve před možností materiálově využít těžební odpady, získat druhotnou surovinu a zmenšit tím rozlohu provozovaných či opuštěných úložných míst (odvalů a odkališť). Zákon o nakládání s těžebním odpadem umožňuje těžební odpad uložený na úložných místech využívat pomocí recyklace, opětovného použití nebo regenerace, pokud je to šetrné k životnímu prostředí v souladu s právními předpisy na úseku ochrany životního prostředí. K tomu slouží plán pro nakládání s těžebními odpady za účelem minimalizace, zpracování, využití a odstraňování těžebního odpadu, s ohledem na zásadu udržitelného rozvoje.

Horní zákon v § 4 považuje za ložisko nerostů mj. i opuštěný odval či odkaliště, které vznikly hornickou činností a obsahují nerosty. Ložiskem nerostů je přitom pouze opuštěné úložné místo, nikoli úložné místo, u kterého stále probíhá hornická činnost. Tyto dva případy je proto třeba odlišovat. Zatímco případné využití opuštěného odvalu bude třeba řešit jako nové dobývání výhradního ložiska ve vlastnictví státu (tj. od stanovení průzkumného území pro ložiskový průzkum až po samotné dobývání v rámci stanoveného dobývacího prostoru a povolené hornické činnosti – otvírky, přípravy a dobývání), u provozovaného úložného místa bude třeba využít možností stanovených zákonem o nakládání s těžebním odpadem.

¹²³ § 987 zákona č. 89/2012 Sb.

¹²⁴ Blíže srov. ZVÁRA, M. Držba v novém pojetí. *Acta Universitatis Carolina – Iuridica*, č. 2/2022, s. 91–100.

Těžební organizace může nerosty z úložného místa odtěžovat po splnění podmínek daných platným právním řádem. Může tak činit na základě plánu pro odebrání těžebního odpadu z úložných míst, na kterých bylo ukončeno ukládání těžebního odpadu, nebo na základě rozhodnutí obvodního báňského úřadu o využití těžebního odpadu z uzavřeného úložného místa, jehož provoz byl ukončen. Organizace též může využít výjimky z působnosti zákona o nakládání s těžebním odpadem. Pokud v plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo v plánu využití ložiska, který schválí orgány státní báňské správy v řízení o povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem, jednoznačně vymezí materiály získávané při vyhledávání, těžbě, skladování nebo úpravě nerostů, které budou určeny na sanační a rekultivační práce nebo pro zajištění a likvidaci důlních děl, nepovažují se takto specifikované hmoty za těžební odpad a zákon o nakládání s těžebními odpady se pro ně neuplatní.

De lege ferenda lze zvážit změny platné právní úpravy v oblasti nakládání s těžebními odpady a právních předpisů souvisejících, které by zjednodušily proces opětovného využívání (odtěžování) těžebních odpadů uložených v úložných místech v souladu se zásadami oběhového hospodářství. Základní podmínkou pro to, aby k urychlení záměrů využívajících těžební odpady uložené na odvalech či odkalištích mohlo dojít, je jednodušší a rychlejší povolovací řízení. Zdlouhavá administrativní řízení představují jednu z hlavních překážek investic do záměrů souvisejících s opětovným využitím těžebních odpadů. V rámci připravovaného právního předpisu EU o obnově přírody by například bylo vhodné, aby členské státy při přípravě svých vnitrostátních plánů na splnění cílů obnovy zohlednily omezené a jasně definované oblasti, které jsou obzvláště vhodné k opětovnému využití těžebních odpadů, a zároveň se co nejvíce vyhnuly z hlediska ochrany životního prostředí potenciálně cenným oblastem. Současně by bylo vhodné, aby byla na úrovni EU zavedena kritéria pro stav, kdy těžební odpad přestává být odpadem, a zpětně získané materiály mohly být používány nebo se s nimi mohlo obchodovat za jasných a transparentních právních podmínek.

V souladu s konceptem oběhového hospodářství by cílem vnitrostátní právní úpravy v oblasti nakládání s těžebními odpady mělo být umožnit co nejširší využití tohoto typu odpadu pomocí jeho recyklace, opětovného použití nebo regenerace. V oběhovém hospodářství by se materiály měly nacházet ve fázi odpadu pouze dočasně, neboť cílem je jejich zpětné získání a vrácení do ekonomiky jako náhrady za primární suroviny. Předpokladem tohoto opětovného využití těžebních odpadů uložených na již opuštěných či stále provozovaných odvalech či odkalištích by mělo být zajištění podmínek ochrany životního prostředí a jeho složek (vody, půdy, lesů, přírody a krajiny či ovzduší) v souladu s právními akty EU a vnitrostátními předpisy České republiky na úseku ochrany životního prostředí.

Klíčová slova:

těžební odpad – oběhové hospodářství – odval – úložné místo – ložisko nerostu

O autorovi:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Ústavního soudu

Dedikace: *Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem „Současné výzvy právní úpravy nakládání s těžebními odpady“ podpořeného v rámci vnitřní grantové soutěže na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci*

Seznam související literatury:

BUBÁK, D., KAŇKA, J. et al. *Příručka pro nakládání s těžebními odpady*. Brno: Těžební unie, 2010.

ČERNÝ, A. Janeček získal poslední povolení, těžba lithia na Cínovci může začít. *iDNES.cz*, 25. 10. 2016.

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

GREMLICA, T. Odtěžení uranové haldy – problematický záměr v narušené krajině. *Odpady*, č. 10, 2016, s. 22–23.

KAŇKA, J., ŠOUŠA, L., URBANEC, V. *Nová právní úprava nakládání s těžebním odpadem s poznámkami*. 1. vyd. Ostrava: Montanex, 2010.

KUBÁTOVÁ, Z. V Ostravě hoří jedovatá halda. Na státní Diamo míří miliardová žaloba. *Seznam Zprávy*. 8. 12. 2020.

SNOPKOVÁ, T. Nakládání s odpady v EU a ČR – Na cestě k oběhovému hospodářství. *České právo životního prostředí*, roč. XX, č. 4/2020 (58), s. 12–35.

STARÝ, J. Kritické suroviny Evropské unie a ČR aneb tři pruty Svatoplukovy. *Vesmír*, 101, 2022, s. 230–234.

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

VÍCHA, O. K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. *České právo životního prostředí*, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 50–56.

VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

VÍCHA, O. *Vzájemné vazby stavebního a horního práva*. In: STAŠA, J., RAJCHL, J. (eds.) *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun, 2018, s. 173–184.

VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

VÍCHA, O. Odpovědnost za zajišťování a likvidaci starých a opuštěných důlních děl. *České právo životního prostředí*, roč. XX., č. 1/2020 (55), s. 27–50.

ZVÁRA, M. Držba v novém pojetí. *Acta Universitatis Carolina – Iuridica*, č. 2/2022, s. 91–100.

ON THE LEGAL ASPECTS OF THE REUSE OF EXTRACTIVE WASTE

Summary:

The paper analyzes the legal regulation of mining waste management in connection with the new concept of circular economy. The author focuses mainly on Act No. 157/2009 Coll., on mining waste management, and states that the mining organization may extract minerals from the storage sites (heaps or sludge ponds) after meeting the conditions set by applicable law. The Mining Act considers abandoned heaps or sludge ponds, which have been created by mining activities and contain minerals, to be a mineral deposit. The mineral deposit is only an abandoned storage site, not a storage site where mining is still taking place. These two cases must therefore be distinguished. While the possible use of an abandoned storage site will have to be addressed as a new mining of an exclusive state-owned deposit (ie from the establishment of an exploration area for deposit exploration to the actual mining within the designated mining area and permitted mining activities - opening, preparation and mining). As regard the operated storage site, it will be necessary to use the options stipulated by the Mining Waste Management Act. The mining organization may do so on the basis of a plan for the collection of mining waste from storage sites where the disposal of mining waste has been completed or on the basis of a decision of the district mining authority on the use of mining waste from a closed storage site, the operation of which has been terminated. The organization may also use an exception from the scope of the Mining Waste Management Act. In line with the circular economy concept, the aim of national legislation on extractive waste management should be to enable this type of waste to be used as widely as possible through its recycling, re-use or recovery.

Key Words: extractive waste – circular economy – heap – storage site – mineral deposit



PRÁVNÍ ASPEKTY UKLÁDÁNÍ NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ DLE NOVÉHO ZÁKONA Č. 541/2020 SB., O ODPADECH

Mgr. Václav Petrmichl, Ph.D.

Úvodem

Rekodifikace tuzemské odpadové legislativy v podobě přijetí zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, přinesla v oblasti odpadového hospodářství počátkem loňského roku řadu významných změn. Nový zákon o odpadech od 1. 1. 2021 proměnil mimo jiné i dosavadní úpravu ukládání opatření k nápravě závadného stavu. Cílem příspěvku je čtenáři nastínit novou podobu nápravných opatření v novém zákoně o odpadech, poukázat na hlavní změny oproti zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, jakož i nastínit výklad a možné přístupy k jejich správnému uchopení v aplikační praxi veřejné správy.

Povaha, zákonné předpoklady a obsah nápravných opatření v nové právní úpravě

Z pohledu teorie jsou nápravná opatření považována za nedílnou součást instrumentária veřejnoprávní regulace jako jeden z mocenských nástrojů veřejné správy k řešení závadného stavu. Pojmově jde o sekundární (posteriorní) právní nástroj reaktivní povahy, mající nápravný, zajišťovací, obnovovací a ochranný charakter. Nauka tradičně řadí nápravná opatření do tzv. nápravné fáze dozoru, z pohledu platného práva jde však vždy o samostatný hmotněprávní institut, ve veřejnoprávních předpisech zpravidla ukotvený ve formě formalizovaného správního rozhodování.

V oblasti práva životního prostředí jsou nápravná opatření důležitou součástí souboru pravomocí orgánů veřejné správy v podstatě na všech úsecích ochrany životního prostředí¹. Jakkoli jsou nápravná opatření obsažena v podstatě ve všech environmentálních předpisech, v právním řádu netvoří ucelený a vzájemně provázaný systém, ale jde pouze o paralelně existující parciální úpravy. V těchto úpravách nápravná opatření nabývají řadu podob a vyskytují se v různých formách, liší se mírou podrobnosti zákonné úpravy, především pak co do vymezení předpokladů jejich uplatnění, procesního režimu ukládání, okruhu povinných subjektů, zákonem předurčeného obsahu opatření i co do právních důsledků jejich nesplnění. Svěbytnou úpravu tradičně obsahovaly i právní předpisy upravující nakládání s odpady, včetně poslední generace předpisu představované nynějším zákonem

¹ O obecných rysech nápravných opatření v oblasti životního prostředí pojednává kupř. BAHÝLOVÁ, Lenka. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In: *COFOLA 2010: the Conference Proceedings*, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010, s. 963–986. ISBN 978-80-210-5151-5.

č. 541/2020 Sb., o odpadech. Část šestá tohoto zákona zakotvuje v oblasti odpadového hospodářství soubor pravomocí k řešení protiprávních jednání adresátů regulatorního působení veřejné správy. Zákonodárce tyto nástroje v šesté části blíže člení na opatření k nápravě (hlava I) a přestupky (hlava II), tato systematika pak v zásadě odpovídá tradičnímu členění nauky správního práva na sankce trestní povahy (přestupkové právo jakožto subsystém správního trestání) a sankce netrestní povahy v podobě opatření k nápravě. Byť nápravný charakter vykazuje i řada dalších dílčích institutů napříč novým zákonem², středobodem nové obecné úpravy nápravných opatření, kterou se zabývá tento příspěvek, je ustanovení § 116 nového zákona o odpadech.

Co do vymezení zákonných předpokladů pro uložení nápravných opatření je základní premisou pro uložení nápravných opatření porušení právní povinnosti ze strany adresáta veřejné správy³. Na rozdíl od jiných úprav tak nelze v oblasti odpadového hospodářství aktivovat mechanismus nápravných opatření toliko v reakci na objektivně nastalý závadný stav (havárie, živelné pohromy či jiné události *vis maior*), vzniklý bez přičinění povinného subjektu.

Nový zákon o odpadech taxativně vypočítává prameny a akty aplikace práva, v nichž jsou tyto primární povinnosti obsaženy, jde o povinnosti stanovené zákonem nebo na jeho základě, a též povinnosti stanovené přímo použitelnými předpisy Evropské unie, konkrétně pak nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) 1013/2006, o přepravě odpadu, nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 1257/2013, o recyklaci lodí a ve vztahu k odpadní rtuti nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/852, o rtuti. Jde tedy jednak o porušení veřejnoprávních povinností v oblasti odpadového hospodářství vyplývajících z evropského či tuzemského práva, a to v podrobnostech dle prováděcích předpisů v oblasti odpadového hospodářství, ale i o porušení právních povinností založených *ex actu*. Zákon tuto obecnou množinu právních povinností založených konkrétním aktem blíže nespecifikuje, půjde o povinnosti uložené na základě typově různých správních rozhodnutí, těmi lze rozumět především povolení a jejich součásti (typicky schválené provozní řády zařízení)⁴, ale i akty zakazující povahy či ukládající jiné povinnosti. Výjimku představují snad jen již rozhodnutí o uložení nápravných opatření, na jejichž porušení již nelze reagovat dalšími nápravnými opatřeními „na druhou“ a řetězit tak jejich vydávání. Zmíněná obecná formulace umožňuje adresovat nápravná opatření i jako reakci na porušení veřejnoprávních

² Např. oprávnění zrušit povolení provozu zařízení (§ 25) či povolení k obchodování s odpady (§ 26), oprávnění zrušit souhlas s přeshraniční přepravou odpadu (§ 51) apod.

³ Shodný předpoklad implicitně vyplýval i z předchozí úpravy zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, což bylo dáno zákonem stanovenou návazností na projednání spáchaného přestupku, jehož definičním znakem je protiprávnost činu.

⁴ Typicky půjde o povolení provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady dle § 21 zákona.

povinností uložených jiným aktem než správním rozhodnutím. Může jít o jiné formy správní činnosti, lze uvažovat též o zákonem upravených závazných faktických pokynech, ty z důvodu nižšího stupně formálnosti procesu nemají povahu rozhodnutí, vůči adresátům jsou však též srovnatelné právně závazné⁵. Dále půjde o závazná stanoviska dle zákona o odpadech z hlediska nakládání s odpady nebo vedlejšími produkty, sloužící jako podkladové akty pro některá rozhodnutí dle zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), popřípadě dle nového zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Jakkoli mají povinnosti uložené v těchto závazných stanoviscích vůči stavebníkovi účinky navenek až prostřednictvím příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, právním základem ukládání těchto podmínek je pro dotčené orgány přímo zákon o odpadech⁶.

Nedodržováním povinností lze rozumět aktivní (komisivní) i pasivní (omisivní) činnost původce závadného stavu. Formulaci v návěti § 116 odst. 1 v nedokonavém vidu („osoba nedodrhuje povinnosti“⁶) nelze vykládat textualisticky, nemusí tak jít o kontinuální či opakovanou protiprávní činnost, postačí i jednorázové protiprávní jednání či opomenutí. Co do důsledků nemusí dojít k poškození životního prostředí, stačí byť jen jeho trvajícím ohrožení, je-li takový stav z povahy věci řešitelný uložením nápravných opatření. Vždy však musí dojít k porušení právní povinnosti, nápravná opatření jsou pojata jako ryze posteriorní opatření⁷, zákon nepokrývá případy hrozícího porušení právních povinností, uplatněním nápravných opatření tak nelze suplovat preventivní opatření platnému právu známá z jiných složkových předpisů⁸. V závislosti na rozsahu závadného stavu nápravná opatření představují buď uložení jednorázové právní povinnosti, souboru právních povinností, může se jednat ale i o poměrně podrobnou přechodnou regulaci činnosti povinné osoby. Účelem nápravných opatření však zásadně není trvale usměrňovat výkon činností v odpadovém hospodářství, k trvalé regulaci slouží povolovací akty s uloženými podmínkami výkonu oprávnění.

Obsah opatření je typově předurčen v § 116 odst. 1 písm. a) – e) zákona, zákon na rozdíl od předešlé úpravy nyní dle možného obsahu typizuje různé druhy

⁵ V současnosti jde spíše o teoretickou možnost. Formě faktického pokynu odpovídá výzva k odklizení odpadu k a jeho předání do zařízení dle § 14 odst. 4 zákona v rámci úpravy odstraňování starých ekologických zátěží, nesplnění předmětné výzvy však vede k vydání rozhodnutí dle § 14 odst. 5 zákona.

⁶ To koresponduje i s distribucí dozorcí pravomoci dle § 4 odst. 6 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle něhož příslušným dotčeným orgánům náleží i kontrola dodržování podmínek z jím vydaných závazných stanovisek.

⁷ Z tohoto časového hlediska by představovaly výjimku snad jen případy budoucího nezvratného porušení právních předpisů, pokud by tato okolnost byla postavena najisto a zároveň šlo-li by o neodkladný případ, v takové situaci by bylo na místě vyložit zákonné předpoklady § 116 zákona v souladu s § 2 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸ Kupř. omezení a zákazy činnosti dle § 66 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

opatření k nápravě. Zákonná typologie nápravných opatření tvoří uzavřený výčet, písm. e) však připouští uložit „jiné vhodné opatření, které by zamezilo nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a zajistilo náležitou ochranu životního prostředí nebo zdraví lidí nebo zajistilo možnost kontroly plnění uložených opatření“. Základní požadavek, aby předpis umožnil veřejné správě reagovat na všechny eventuality porušení povinnosti a dosáhnout plné nápravy závadného stavu, je zde naplněn. Zákonodárce zvolil cestu poměrně kasuistického výčtu, návodného pro aplikační praxi, potřebné variability řešení však lze shodně dosáhnout jak zmíněným otevřeným výčtem, tak i určením kompetence bez bližší věcné konkretizace.

Jde-li o jednotlivé eventuality, dle § 116 odst. 1 písm. a) zákona lze uložit opatření k nápravě spočívající v zajištění odpadu proti jeho úniku, znehodnocení nebo odcizení, dle druhu odpadu půjde o zamezení jeho úletu, odpadávání, zamezení nežádoucího smísení odpadů, jeho kvalitativního znehodnocení (kupř. jeho složek určených k získání využitelných surovin z něj) či zabezpečení před jeho odcizením. K tomu bude sloužit především povinnost zajistit či zabezpečit samotné odpady, ale i stanoveným způsobem použít, upravit, zajistit či opatřit technické zařízení určené k manipulaci či uložení odpadu (úložné prostory, přepravní či shromažďovací prostředky, obalové materiály, technické vybavení) či vhodně upravit pozemky, stavební objekty, provést terénní úpravy, zabezpečení terénu apod.

Ust. § 116 odst. 1 písm. b) zákona předpokládá zajištění odpadu před únikem škodlivin z tohoto odpadu do okolního prostředí, včetně stanovení povinnosti odstranit tyto škodliviny ze soustředěného odpadu, nebo odstranit z okolního prostředí již uniklé škodliviny ze soustředěného odpadu⁹. Bude se typicky jednat o preventivní zajištění odpadů před průsakem závadných látek do okolního terénu nebo do povrchových či podzemních vod či před únikem do ovzduší. V případě již uniklých závadných látek lze reagovat formou uložení povinnosti dekontaminovat území, provést sanační práce. V § 116 odst. 1 písm. c) zákon v návaznosti na obecnou povinnost zakotvenou v § 13 odst. 1 písm. e) počítá s dodatečným uložení povinnosti předat odpad ve stanovené přiměřené lhůtě do zařízení určeného pro nakládání s odpady, způsobilého pro přijetí daného druhu odpadu.

Dle § 116 odst. 1 písm. d) zákona lze uložit nápravné opatření spočívající v „úpravě provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady, včetně omezení jeho provozu“. Zařízením se rozumí technická jednotka, pozemek, stavba nebo část stavby, zařízení určené pro nakládání s odpady je pak konkretizováno v § 11 odst. 1 písm. r) zákona. Nápravná opatření dle tohoto písmena se mohou týkat jak

⁹ Soustředováním odpadu se dle § 11 odst. 1 písm. d) zákona rozumí „umístění odpadu v prostoru, včetně prvotního třídění pro účely odděleného soustředování a dočasného uložení odpadu v daném místě“.

stacionárních tak i mobilních zařízení s cílem dočasně omezit kapacitu zařízení, pozastavit některé druhy nakládání s odpady či zakázat vymezené zpracovatelské operace, může být stanoven požadavek odstavit, provést úpravu, seřízení či zajištění certifikace technických zařízení či jejich součástí, uložit zákaz přijímat stanovené druhy odpadů příslušných katalogových čísel¹⁰ či odpady od určitého původce, či provést jiná nutná opatření provozního či stavebně-technického charakteru. Ust. § 116 odst. 1 písm. d) zákona výslovně nezmiňuje možnost uložit nápravné opatření spočívající v zastavení provozu, neboť formulace písm. d) cílí pouze k úpravě provozu. V krajních případech však v kombinaci s jiným opatřením lze též přechodně zastavit provoz jakožto jiné vhodné opatření ve smyslu následujícího písm. e), Preferovanou variantou by však měla být provozní omezení nezbytného rozsahu, tak aby byly minimalizovány případné ekonomické ztráty provozovatele. Vždy platí, že nápravná opatření omezující provoz mají prioritu před obsahem provozního povolení, dotčený obsah povolení (vedlejší ustanovení, včetně schváleného znění provozního řádu), odporující povinností uloženým v nápravných opatřeních se nepoužije, práva a povinnosti, jejichž výkon by kolidoval s nápravným opatřením, jsou suspendovány. V závislosti na vytýkaných nedostatcích půjde ve vztahu k zařízení zásadně o přechodnou (nouzovou) úpravu provozu, provozní nedostatky systémového rázu zpravidla budou naplňovat zákonné předpoklady pro revizi či zrušení povolení (§ 25 zákona), tuto pravomoc však zjevně nelze v režimu ukládání nápravných opatření suplovat uložením trvalého omezení či zastavení provozu.

Ust. § 116 odst. 1 písm. e) zákona obecným způsobem připouští uložit jiné vhodné opatření, které by zamezilo nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a zajistilo náležitou ochranu životního prostředí nebo zdraví lidí. V § 116 odst. 1 písm. e) zákona je rovněž ku prospěchu věci výslovně připuštěna možnost ve vazbě na vlastní nápravná opatření uložit též související opatření administrativního charakteru, vhodná k zajištění kontroly plnění opatření. Mezi tato opatření lze řadit povinnost provádět rozborů vzorků, monitorovat, zaznamenávat či dokumentovat různé úkony, postupy, či události, a od toho odvislé různé druhy notifikačních povinností povinné osoby vůči orgánům veřejné správy apod. I tato posledně zmíněná kategorie nápravných opatření je důležitým prvkem ochrany veřejného zájmu, neboť v oblasti odpadového hospodářství je řada veřejnoprávních povinností monitorována veřejnou správou nikoli na místě a v reálném čase, ale především distančním způsobem a mnohdy zpětně.

Lze rekapitulovat, že nápravná opatření budou typicky spočívat ve faktických opatřeních, typicky nepeněžité povahy¹¹, popřípadě v souvisejících povinnostech

¹⁰ Příloha č. 1 nové vyhlášky č. 8/2021 Sb., o katalogu odpadů.

¹¹ Dle povahy nedostatků lze adresovat i povinnost finanční povahy, kupř. v případě porušení povinností vytvářet a věst rezervu na zajištění rekultivace a následné péče o skládku.

administrativního charakteru. Společným znakem všech forem opatření k nápravě je dále to, že uložená nápravná opatření musejí mít přímou vazbu k odstranění následku porušené právní povinnosti¹² a musí tedy přímo vést k odstranění závadného stavu, či v maximální možné míře alespoň k potlačení či snížení závadných důsledků. Pro všechny formy nápravných opatření pak shodně platí, že musejí být vždy fakticky proveditelné, respektive objektivně realizovatelné¹³. Zákon rovněž nepřipouští uložit tzv. náhradní (kompenzační) opatření, jako je tomu v některých jiných environmentálních předpisech, ale ani finanční kompenzace újmy na životním prostředí.

Co do časových aspektů splnění jsou nápravná opatření vždy termínovanými rozhodnutími. Zákon bez bližší konkretizace požaduje přiměřenost lhůty ke splnění nápravných opatření, což je jen variací jednoho ze základních východisek pro výsledky správní činnosti, totiž aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Přiměřenost lhůty ke splnění nápravných opatření nelze paušalizovat, stanovení lhůty v konkrétním případě bude odvislé jednak od míry neodkladnosti splnění nápravných opatření, ale i od jejich reálné uskutečnitelnosti povinným subjektem, určující bude technická, odborná, personální, logistická či administrativní náročnost přípravy a realizace uložených opatření. Roli mohou hrát i poměry povinného subjektu, vedle společností podnikajících v oblasti odpadového hospodářství může jít i o běžné původce odpadu či jiné osoby, kteří zpravidla nemají potřebné technické zázemí, personál s odbornou kvalifikací apod. Dle okolností případu lze uložit několik termínů splnění vztažených k jednotlivým dílčím povinnostem, popřípadě časový plán (harmonogram) plnění nápravných opatření. Lhůtu ke splnění opatření lze dle okolností případu eventuálně prodloužit novým rozhodnutím¹⁴ na žádost či *ex officio*, naopak pro zkrácení lhůty k jejich splnění není v zákoně právní základ.

Nápravná opatření se ukládají osobě, jež porušila zákonnou povinnost, eventuálně jejímu právnímu nástupci. Opatření lze uložit širokému okruhu subjektů, fyzickým, fyzickým podnikajícím či právnickým osobám, včetně veřejnoprávních korporací (stát, územní samosprávné celky apod.) či subjektům se státní či komunální majetkovou účastí, a to jak speciálním subjektům (např. provozovatelé zařízení), ale i původcům odpadu či dalším osobám, jímž vznikly právní povinnosti. Zákon naopak neumožňuje, aby opatření uskutečnil orgán veřejné správy vlastními prostředky bez součinnosti povinného, či aby opatření rozhodnutím

¹² Zákon naopak nepočítá s náhradními opatřeními v podobě, jaké jsou známa kupř. v § 86 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹³ Kupř. z rozsudku Městského soudu v Praze čj. 11 Ca 70/2004-45 z 10.3.2005 k zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, pro správní orgány plyne povinnost posuzovat praktickou (technickou) realizovatelnost ukládaných opatření.

¹⁴ Ust. § 101 písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

uložil přímo třetí osobě¹⁵. To však neznamená, že by faktické splnění nápravných opatření muselo být vždy vázáno k svépomocnému splnění nápravného opatření povinnou osobou, k čemuž by mohla na první pohled svádet formulace stran oprávnění „uložit této osobě provést v přiměřené lhůtě opatření k nápravě“. Ačkoli tato osoba bude přímým adresátem daného rozhodnutí, za splnění nápravných opatření lze považovat i zajištění žádoucího stavu prostřednictvím třetích osob, a to na náklady a odpovědnost povinného¹⁶.

Stran lokalizace povinnosti splnit nápravné opatření zákon nově zakotvuje institut nástupnictví, zákonodárce našel inspiraci nejen v jiných složkových předpisech, ale i v obecné přestupkové úpravě, kde je přechod přestupkové odpovědnosti pro právnické i podnikající fyzické osoby kodifikován¹⁷. Právním nástupnictvím právnické osoby se rozumí případ univerzální sukcese¹⁸, povinný se nemůže vyhnout uložení nápravných opatření poukazem na singulární sukcesi převodu dílčích věcných práv (převod obchodního závodu či jeho části, vlastnictví k dotčeným pozemkům, movitým věcem apod). V případě podnikající fyzické osoby lze uložit nápravná opatření osobě, která pokračuje v podnikatelské činnosti zemědělské podnikající fyzické osoby, což má vazbu primárně na oblast živnostenského podnikání. Nástupnictví je zakotveno jak pro stadium řízení o uložení opatření, kdy zákon připouští uložení nápravných opatření právnímu nástupci v probíhající řízení (§ 116 odst. 2)¹⁹, tak i pro realizační (exekuční) fázi jakožto přechod pravomocně uložených nápravných opatření pro účely výkonu rozhodnutí (§ 116 odst. 3)²⁰. Požadavek na dobrovolné splnění opatření ze strany právního nástupce zřejmě musí přiměřeným způsobem reflektovat časové hledisko, zahrnující seznámení se s obsahem rozhodnutí ze strany nového povinného a dodatečný časový prostor pro faktickou splnitelnost opatření. Veškeré náklady na provedení opatře-

¹⁵ Takovou úpravu lze nalézt v jiných předpisech jako alternativní či subsidiární řešení, zpravidla za splnění zvláštních předpokladů, srov. § 42 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých dalších zákonů (vodní zákon).

¹⁶ Dle rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 3 A 73/2015-53-57 ze dne 27.6.2018 nebrání uskutečnitelnosti nápravných opatření v oblasti ochrany přírody skutečnost, že povinný nedisponuje potřebným živnostenským oprávněním k provedení stavebních prací, nezbytných pro splnění uložených opatření.

¹⁷ Úst. § 33 a § 34 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich. Přestupková úprava navíc upravuje otázku plurality právních nástupců, přičemž stanoví, že má-li právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by přestupek spáchal sám, respektive pokračuje-li v podnikatelské činnosti více osob, odpovídá za přestupek každá z nich, jako by přestupek spáchala sama.

¹⁸ Především dle zák. č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev.

¹⁹ Jde o případ procesního nástupnictví dle § 47 odst. 2 správního řádu, právnímu nástupci je nutno adresovat oznámení dle § 46 odst. 1 téhož zákona.

²⁰ Jde o bezprostřední právní závaznost dle § 73 odst. 2 věta druhá správního řádu ve spojení s § 116 odst. 3 zákona, což má význam pro exekuční vykonatelnost uložených nápravných opatření dle § 108 odst. 2 správního řádu.

ní k nápravě nese ten, jemuž bylo opatření uloženo, neboť podstatou dané právní povinnosti je zajistit její splnění na náklady a odpovědnost povinné osoby. Vedle v zásadě bagatelní paušální částky administrativních nákladů řízení o uložení opatření²¹ jde především o hotové výdaje spojené s plněním uložených opatření, typicky náklady na provedení prací, přepravu odpadu, předání odpadu oprávněným osobám, pořízení či úpravu technických prostředků, zajištění rozborů vzorků apod., praxe ukazuje, že tyto náklady mohou být mnohdy podstatně citelnější nežli úhrada uložené pokuty za dané protiprávní jednání. Pro přípustnost uložení nápravných opatření nemá vliv majetková situace povinné osoby, na rozdíl od přestupkového řízení, v němž zjištění majetkových poměrů obviněného z přestupku slouží nejen k individualizaci správního trestu, ale i k zamezení likvidačnmu účinku trestu²².

S problematikou ukládání nápravných opatření v oblasti odpadového hospodářství se pojí i otázka souběhu nápravných opatření, neboť jedním jednáním může být narušeno hned několik veřejných zájmů. Konkurence nápravných opatření je v zásadě možná, v oblasti odpadového hospodářství jde typicky o přesah do oblasti ochrany lesa, podzemních či povrchových vod, zemědělského půdního fondu či ochrany přírody²³. Mezi složkovými předpisy není *kontravalentní* vztah speciality a subsidiarity, jednotlivé úpravy platí paralelně, nápravná opatření lze při splnění zákonných předpokladů dle daného předpisu uložit souběžně a vzájemně nezávisle. Uložit vícero nápravných opatření je proto možné, příprava jejich obsahu však vyžaduje koordinaci, což v souladu se zásadou spolupráce správních orgánů plyne z nutnosti zajistit bezrozpornost, provázanost a účelnost jednotlivých kroků povinné osoby. Přípustnost uložení nápravných opatření dle zákona o odpadech však může být ale i vyloučena v důsledku speciální úpravy. V prvé řadě pro zařízení určená k nakládání s odpady v režimu integrované prevence²⁴ platí úprava nápravných opatření podle § 19b zákona o integrované prevenci, pokud „*provozovatel zařízení neplní povinnosti stanovené tímto zákonem nebo integrovaným povolením, jsou úřad nebo inspekce oprávněny uložit provozovateli zařízení provést v přiměřené lhůtě opatření k nápravě.*“ Poruší-li provozovatel zařízení nikoli integrované povolení, ale obecné povinnosti stanovené zákonem o odpadech či příslušných evropských nařízeních (§ 116 odst. 1 zákona), jsou splněny zákon-

²¹ Srov. § 79 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

²² Nepřiměřená tvrdost správního trestu vzhledem k nákladům na učiněná opatření je řešitelná dle § 125 zákona možností upustit od potrestání.

²³ Srov. § 3c zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 42 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 51 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), § 86 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

²⁴ Zák. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), příloha 1, 5. Nakládání s odpady.

né předpoklady pro uložení nápravných opatření v režimu zákona o odpadech²⁵. Specificky je po rekonstrukci odpadové legislativy regulována i oblast nakládání s výrobky s ukončenou životností, jež byla vyňata z věcné působnosti nového zákona o odpadech a vtělena do samostatného zák. č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, kde je specificky upravena pravomoc Ministerstva životního prostředí ukládat nápravná opatření provozovateli kolektivního systému, popřípadě výrobci plnicímu povinnosti v individuálním systému.

Procesní souvislosti ukládání nápravných opatření v nové právní úpravě

Nápravná opatření jsou zásadně mocenským nástrojem v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy, ukládají se v procesní formě správního rozhodnutí, jemuž předchází standardní formalizované správní řízení. Forma správního rozhodnutí zajišťuje individualizaci opatření a jejich adresnost ve vztahu ke konkrétnímu odpovědnému subjektu. Při splnění zákonných předpokladů je příslušný správní orgán povinen řízení zahájit, oprávnění uložit nápravné opatření je nutno vnímat v kompetenčním a nikoli diskrečním smyslu. Dle způsobu iniciace jde zásadně o řízení z moci úřední, platí zásada oficality, typová povaha řízení značí, že řízení o uložení nápravných řízení v prvním a druhém stupni nepodléhá koncentraci²⁶. Řízení je nutno zahájit do 30 dnů poté, co se příslušný orgán dozví o rozhodných skutečnostech svědčících pro zahájení řízení²⁷. Nápravná opatření jsou sankcí netrestní povahy a řízení o jejich vydání není svou povahou řízením o trestním obvinění ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, byť judikatura ESLP k takovému přístupu u některých typově spíše nápravných opatření zřetelně inklinovala²⁸, v řízení o uložení nápravných opatření proto neplatí hmotněprávní a procesní záruky spojené s postavením obviněného v přestupkovém řízení.

Obecně platí, že nápravná opatření lze uložit pouze v rozsahu zjištěného a důkazně podloženého protiprávního stavu, což z řízení činí ze skutkového hlediska poměrně komplikovaný rozhodovací postup. Zákon nepředpokládá dvoufázovost nápravných opatření, spočívající nejprve v uložení dílčího opatření povinnému

²⁵ Opatření k nápravě dle § 116 zákona nastupují i tehdy, jde-li o porušení povinností vyplývajících ze zákona o odpadech, přestože byly tyto povinnosti bez bližší konkretizace převzaty do integrovaného povolení, praxe zde má co do činění s problematikou tzv. nepravých příkazů, jež nemají ve vydaném aktu samostatný normativní význam, jde pouze o sdělení informativní povahy.

²⁶ CODL, Daniel. Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení. *Správní právo*. 2019, 2, 65-83. ISSN 0139-6005.

²⁷ Ust. § 80 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁸ Ke stírání rozdílů mezi správními tresty a sankcemi netrestní povahy a zmíněné judikatuře ESLP blíže PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní sankce netrestní povahy. In: *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy*, CSc. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, 407 s. Spisy Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia, 273-286. ISBN 978-80-210-9360-7.

ke zjištění skutkového stavu, a následného uložení výsledného nápravného opatření. Obsah a rozsah opatření proto musí být s konečnou platností postaven najisto již v okamžiku vydání rozhodnutí o uložení nápravných opatření. Ke zjištění skutkového stavu lze provést místní šetření i využít výsledky provedené kontroly. Vydání rozhodnutí ve věci je pak v každém případě podmíněno trváním závadného stavu a potřebou jej formalizovaným způsobem řešit, vlastní protiprávní činnost však v době rozhodování již pokračovat nemusí, postačí, trvají-li negativní odčinitelné důsledky z ní plynoucí. Co do vymezení obsahu nápravných opatření vystupuje do popředí požadavek konkretizace uložených povinností, ve výrokové části rozhodnutí musejí být tato opatření specifikována. Jakkoli výrok rozhodnutí nemusí obsahovat popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, jako je tomu u rozhodnutí o přestupku, platí, že nápravná opatření musejí být ve výroku rozhodnutí ve věci přesně popsána, aby nevznikla pochybnost o jejich obsahu a rozsahu²⁹. Formulace nápravných opatření nemůže být příliš vágní, na druhou stranu je nutno vyvarovat se i nadbytečné a neopodstatněné konkretizaci, jež by mohla zapříčinit nejen pochybnost o uskutečnitelnosti rozhodnutí při změně okolností³⁰, ale i věcnou nesprávnost opatření z důvodu zbytných nákladů povinného.

Ne vždy však musí řízení o uložení nápravných opatření vyústit ve vydání meritorního rozhodnutí, případy, kdy jsou naplněny zastavovací důvody řízení, lze členit dle toho, zda bylo či nebylo dosaženo žádoucího stavu. V prvním případě jde o to, že zajistí-li původce závadného stavu či jiný subjekt dobrovolně nápravu závadného stavu před vydáním rozhodnutí ve věci, odpadl tím důvod zahájení či vedení řízení o uložení nápravných opatření, avšak jen tehdy, bude-li náprava provedena v kvalitě a požadavcích, které jsou s přihlédnutím k projednávané věci objektivně nezbytné. Totéž pak platí v případě částečného odstranění závadného stavu, což odůvodňuje zúžení předmětu probíhajícího řízení. Druhá množina případů se týká situací, kdy odpadne důvod řízení proto, že již náprava nebude mož-

²⁹ Obdobné požadavky klade i judikatura, kupř. z rozsudku Městského soudu v Praze čj. 8 Ca 220/2003-45 z 26. 10. 2004 k předešlé úpravě vyplývá povinnost dostatečné konkretizace výroku, v projednávané věci šlo o uložení povinnosti zastavit předávání odpadů odběrateli do doby splnění určitých podmínek, s nezbytnou konkretizací, o jakého (případně o jaké) odběratele se jedná a na jaké odpady se zákaz předávání vztahuje. Dle rozsudku Městského soudu v Praze čj. 11 Ca 67/2005-68 z 7. 2. 2006 pak platí, že „Hlavním předpokladem pro to, aby bylo lze splnit uložené opatření k nápravě, je to, aby měl povinný subjekt reálnou možnost vlastní aktivitou uloženou povinnost splnit. Správní orgány jsou povinny formulovat opatření k nápravě zcela určitým a konkrétním způsobem tak, aby bylo zřejmé, jak má povinný subjekt opatření k nápravě splnit.“

³⁰ Problematická se jeví především personifikace třetích osob, kupř. jmenovité určení subjektu, jemuž má být předán odpad do zařízení, či subjektu s odbornou specializací či autorizací, jehož součinnost je vyžadována k zajištění některých úkonů apod.

ná z objektivních důvodů nezávislých na chování původce odpadu či jiné osoby, či dokonce v důsledku zaviněného jednání určité osoby.

V řízení o uložení nápravných opatření zákon nevyklučuje odkladný účinek odvolání, rozhodnutí o uložení nápravných opatření tak nejsou ze zákona předběžně vykonatelná, odkladný účinek však lze v rozhodnutí vyloučit dle obecné procesní úpravy³¹. Zákonodárce zohledňuje různou míru neodkladnosti realizace nápravných opatření a preferuje individuální přístup, předběžná vykonatelnost opatření může být v některých případech zbytná a s ohledem na výsledek odvolacího řízení by mohla generovat zmatky a zapříčinit marně vynaložené náklady účastněných osob. K posílení akceschopnosti řešení závadného stavu slouží předběžně opatření, zákon nevyklučuje ani zkrácené formy správního rozhodování³².

Zákon nestanoví okruh účastníků řízení o uložení nápravných opatření, v souladu s § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu je účastníkem řízení pouze původce protiprávního stavu, eventuálně jeho právní nástupce dle § 116 odst. 2 zákona. Lze rovněž vést společné řízení o uložení nápravných opatření ve vztahu k vícero subjektům, pokud jednotlivá porušení právních povinností věcně souvisejí, v meritorním rozhodnutí však bude nutno přesně definovat podíl jejich odpovědnosti na nezákonném stavu a zajistit adresnost jednotlivých nápravných opatření, což má význam nejen pro dobrovolné plnění opatření, ale eventuálně i v exekuční fázi procesu. Jiným subjektům zákon účastenství v řízení o uložení nápravných opatření nepřiznává, účastníky řízení tak nejsou ani obce, na jejímž území má k provedení opatření dojít, což má logiku v tom, že uložení opatření by nemělo dojít ke zhoršení stavu dotčeného území, k jehož ochraně by územní samosprávný celek v řízení vystupoval. Není však vyloučeno účastenství osob na základě § 27 odst. 2 správního řádu s ohledem na možnost jejich přímého dotčení v důsledku plnění nápravných opatření, zpravidla půjde o subjekty s věcněprávním vztahem k dotčenému území, pozemku, či provozovně. V řízení o uložení nápravných opatření nevystupují dotčené orgány, a to ani ve věci uložení nápravných opatření k ochraně zdraví lidí [§ 116 odst. 1 písm. e) zákona] či ve věci uložení nápravných opatření spočívající v úpravě či omezení provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady [§ 116 odst. 1 písm. d) zákona], jež mohou mít přesah do působnosti Krajských hygienických stanic, určitá forma součinnosti s těmito či jinými orgány dle předmětu řízení však ale ani není vyloučena a může se jevit jako žádoucí.

³¹ Srov. § 85 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

³² Srov. řízení na místě dle § 143 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, popřípadě příkaz dle § 150 téhož zákona.

Příslušnost k ukládání nápravných opatření dle nové úpravy

Určení věcné příslušnosti k ukládání nápravných opatření je navázáno na věcnou příslušnost k projednání přestupků dle zákona o odpadech. Zmíněnou vazbou „*správní orgán, který je podle tohoto zákona příslušný k projednání přestupků*“ nelze rozumět generální odkaz na věcnou příslušnost všech správních orgánů, které projednávají dle zákona přestupky, mezi něž patří i celní úřad a Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (ÚKZUZ) v obou případech se zjevně omezenou odbornou způsobilostí v oblasti odpadového hospodářství. Věcná příslušnost k uložení nápravných opatření je odvislá od věcné příslušnosti k projednání konkrétního přestupku za protiprávní jednání, k jehož nápravě má být opatření uloženo. Uvedenému není na překážku případná sdílená věcná příslušnost k projednání téhož přestupku vícero orgány, v této situaci jsou věcně příslušné k uložení nápravných opatření všechny tyto orgány. Rozhodující je pak vždy zákonem stanovená příslušnost a nikoli to, který z orgánů daný přestupek projednal či projednává. Vícenásobnou příslušnost ostatně předpokládá i § 116 odst. 4 zákona zakotvující povinnost správního orgánu, který zahájí řízení o opatření k nápravě, informovat o této skutečnosti bez zbytečného odkladu ostatní správní orgány příslušné ve stejné věci k uložení opatření k nápravě nebo k uložení správního trestu za přestupek související s opatřením k nápravě a krajský úřad příslušný k rozhodování v pochybnostech. Informovanost o probíhajícím řízení umožňuje vzájemnou výměnu poznatků o projednávané věci. Zaslouží dále poznamenat, že tato oznamovací povinnost se pojí výslovně pouze k oznámení o zahájení řízení, žádoucí bude informovat příslušné správní orgány též i o výsledku řízení.

S odkazovacím principem pro určení věcné příslušnosti k ukládání nápravných opatření a zmíněnou vazbou na věcnou příslušnost k projednání přestupků si však nelze vystačit ve všech případech. V prvé řadě v případě porušení primárních povinností, jejichž porušení nemá odraz v žádné ze skutkových podstat přestupků dle zákona, u těchto z pohledu správního trestání imperfektních povinností nelze určit věcnou příslušnost odkazem na věcnou příslušnost k projednání přestupku. Obdobný problém vzniká v případě porušení primárních povinností, které lze kvalifikovat jako některý z trestných činů v oblasti odpadového hospodářství dle VIII hlavy zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, taková jednání nejsou definičně přestupkem stíhatelným v oblasti veřejné správy, neboť přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Nápravná opatření k řešení důsledku porušení těchto povinností však zákon bez výjimky předpokládá, avšak tyto nelze realizovat v oblasti trestní justice v rámci soudní pravomoci. Věcnou příslušnost k ukládání opatření k nápravě je pro obě tyto situace proto nutno subsidiárně určit dle správního řádu, resortně příslušným

je zde Ministerstvo životního prostředí jakožto ústřední správní úřad vykonávající působnost na úseku odpadového hospodářství³³. Jde o důsledek dílčího legislativního opomenutí, lokalizace rozhodování na ústřední úrovni se z řady důvodů nejeví příliš žádoucí, byť výkon státní správy v rámci daného resortu tradičně zajišťují územní odbory výkonu státní správy.

Rovněž určení místní příslušnosti k řízení o uložení nápravných opatření je navázáno na místní příslušnost dle pravidel obsažených v přestupkovém zákoně (§ 62 zák. č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízení o nich), nikoli na obecná pravidla určování místní příslušnosti ve správním řádu. Zpravidla je určující místo protiprávní činnosti (*forum delicti commissi*), u distančních deliktů může jít o více místně příslušných správních orgánů.

Souvztažnost ukládání nápravných opatření k uplatnění přestupkové odpovědnosti v nové úpravě

Porušení právních povinností v odpadovém hospodářství je nežádoucím jevem, jehož důsledkem je zpravidla nejen vznik přestupkové odpovědnosti, ale i vznik sekundární povinnosti zajistit nápravu závadného stavu. Souběžné uplatnění těchto druhů právní odpovědnosti plyne z potřeby protiprávní jednání nejen postihnout, ale i odstranit závadný stav či zamezit jeho nežádoucím následkům. Formálně vzato jsou tyto následky ze své podstaty nezávislé, jejich uplatnění ovládají odlišné zásady (sankce netrestní povahy se s ohledem na reparační funkci zpravidla nepromlčují³⁴, relevanci nemá finanční únosnost, liší se zjišťování skutkových otázek apod.), souběžné uplatnění naopak nekoliduje s principem dvojího trestání, nápravná opatření nejsou trestem, nejde o překážku *ne bis in idem*³⁵.

Dle nové úpravy zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech jsou oba nástroje koncipovány v rovině hmotněprávní i procesní jako vzájemně nezávislé a nepodmíněné. Takové pojetí souvztažnosti obou institutů se ve veřejné správě sice uplatňovalo tradičně³⁶, v oblasti odpadového hospodářství však tato otázka prošla vývojem. Zatímco v § 4 odst. 4 písm. c) zák. č. 238/1991 Sb., o odpadech, resp. § 26 odst. 1 písm. d) zák. č. 125/1997 Sb., o odpadech, pravomoci k ukládání nápravných opat-

³³ Dle § 133 správního řádu („Nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší“) na základě § 19 odst. 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 322/2017-70 ze dne 16.12.2019.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ads 207/2017-58 ze dne 22.8.2018, č.j. 7 Afs 288/2018-79 ze dne 23.1.2019 nebo č. j. 2 Afs 304/2018-411 ze dne 21.2.2019.

³⁶ Již dle nálezů prvorepublikového Nejvyššího správního soudu Boh. A. 9743/1932 ze dne 9.3.1932 byl vodoprávní úřad oprávněn z moci dozorcí naříditi odstranění závad shledaných na vodních dílech nebo při užívání vody; takový zákrok není podmíněn soudně či správně trestním stíháním.

ření koexistovaly se správními delikty samostatně a bylo možné uložit nápravná opatření bez vazby na projednaný správní delikt, v dosavadním znění § 76 odst. 1 písm. c), § 79 odst. 1 písm. i) resp. § 80 odst. 1 písm. b) a c) zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech,³⁷ bylo naopak možné uložit nápravná opatření samostatným rozhodnutím jen ve vazbě na projednaný přestupek. Tuto souvztažnost opakovaně dovořila i judikatura³⁸. Problematických aspektů této konstrukce byla v aplikační praxi celá řada od nedůvodného zúžení předpokladů pro uložení nápravných opatření³⁹ přes problémy s rozsahem uplatnění nápravných opatření, či co do důsledků zrušení rozhodnutí o správním deliktu soudem či na základě dozorčích prostředků apod. Neopodstatněná vazba mezi oběma instituty byla rekonfigurací odpadové legislativy vykořeněna a v nové úpravě jde ku prospěchu věci opět o nezávislé, samostatné a nepodmíněné instituty⁴⁰. Na druhou stranu právní úprava nevyklučuje vést společně přestupkové řízení a řízení o uložení nápravných opatření, takový procesní postup však s ohledem na specifika přestupkového procesu může v řadě situací postrádat opodstatnění.

Souvztažnost ukládání nápravných opatření a rozhodování v pochybnostech v nové úpravě

Za zmínku dále stojí procesní vztah řízení o uložení nápravných opatření a rozhodování v pochybnostech, zda je movitá věc odpadem či nikoli, neboť i v této otázce došlo v nové úpravě ke změně. Zatímco v § 3 odst. 8 zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, byla bez omezení zakotvena pravomoc krajského úřadu na žádost vlastníka movité věci nebo z moci úřední rozhodnout, zda je movitá věc odpadem, zák. č. 541/2020 Sb., o odpadech, nově zavedl negativní procesní předpoklad pro provedení řízení o odstranění pochybností. Nová úprava v § 4 odst. 4 stanoví, že provedení řízení o odstranění pochybností brání skutečnost, že ve vztahu k těmto odpadu je vedeno řízení o uložení nápravných opatření Českou inspekcí

³⁷ Dle § 76 odst. 1 písm. c) zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, platilo, že: „Česká inspekce projednává přestupky podle § 66 odst. 2 až 5 a 7; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím“.

³⁸ Kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 103/2015-69 ze dne 10.2.2016 „Zákon tedy předpokládá stanovení nápravného opatření samostatným rozhodnutím, ale zároveň vychází z jeho návaznosti na rozhodnutí o uložení sankce za porušení povinností stanovených zákonem o odpadech“, popřípadě rozsudek Městského soudu v Praze 11A 203/2017-42 ze dne 10.10.2018 „Pokud tedy správní orgány dospěly k závěru, že se žalobkyně předmětného správního deliktu dopustila, soud jejich postup při uložení opatření k nápravě shledal zcela v souladu se zákonem“.

³⁹ Předpoklady uplatnění přestupkové odpovědnosti se konsekventně staly předpokladem uložení nápravných opatření, kupř. pro uplynutí prekluzivních lhůt či z důvodu exemnce odpovědnosti nebylo možno uložit nápravná opatření, či je bylo nutno zpětně zrušit v důsledku zrušení rozhodnutí o přestupku.

⁴⁰ Ve slovenské úpravě v zák. č. 79/2015 Z. z. o odpadech a o zmene a doplnení niektorých zákonov však tato konstrukce stále přetrvává (§ 115 odst. 4).

životního prostředí, popřípadě obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Ačkoli zákon výslovně nepřipouští provést řízení o odstranění v pochybnostech zahájené na základě žádosti, z principiálně obdobných důvodů nelze zahájit ani řízení o odstranění pochybností z moci úřední z iniciativy krajského úřadu. K zachování vzájemného souladu všech postupů je dle § 116 odst. 4 zákona správní orgán, který zahájí řízení o uložení opatření k nápravě, povinen o této skutečnosti bez zbytečného odkladu informovat krajský úřad příslušný k rozhodování v pochybnostech. Účelem této konstrukce je optimalizace rozhodovací činnosti, z praktických důvodů je účelné zamezit řetězení řízení o posuzování povahy movitých věcí různými orgány, musí-li povahu předmětu nakládání vyřešit jakožto předběžnou otázku přímo orgán, příslušný k vedení řízení o uložení nápravných opatření či k vedení přestupkového řízení. Prioritizace řízení o uložení nápravných opatření či přestupkového řízení nad pomocným řízením o odstranění pochybností též vylučuje v tomto ohledu možné procesní obstrukce ze strany účastníků řízení. Textace § 4 odst. 4 zákona „*žádost podle věty první nelze podat*“ neznamená, že se k takové žádosti nepřihlíží, řízení o takové žádosti je namísto zastavit z důvodu zjevné bezpředmětnosti. Byť zákon z pohledu časové souslednosti předpokládá pouze situaci, kdy je řízení o uložení nápravných opatření zahájeno dříve, v praxi může nastat i opačný případ, i zde by však mělo platit, že takovou žádost nelze věcně projednat a řízení v pochybnostech by mělo být z téhož důvodu zastaveno.

Právní následky nedodržení nápravných opatření v nové úpravě

V důsledku nesplnění nápravných opatření nastupuje exekuční vykonatelnost rozhodnutí o uložení nápravných opatření. V některých předpisech je nesplnění opatření k nápravě přímo důvodem pro odnětí povolení či omezení nebo zastavení provozu⁴¹, u provozovatelů zařízení k nakládání s odpady takový důvod zákon neupravuje, porušení nápravných opatření však může fakticky naplnit jiné důvody pro zrušení povolení k nakládání s odpady. V oblasti správního trestání je následek nesplnění nápravných opatření ke škodě věci potlačen, neboť v zákoně absentuje skutková podstata přestupku, pokrývající nesplnění pravomocného rozhodnutí o nápravných opatřeních⁴². V současnosti lze v aplikační praxi nesplnění

⁴¹ Srov. § 26 odst. 1 písm. d) zák. č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), popřípadě § 19b odst. 3 zák. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

⁴² Postižitelnost porušení povinnosti splnit opatření k nápravě je zakotvena kupř. v § 87 odst. 3 písm. e) a § 88 odst. 2 písm. g) zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 20 odst. 1 písm. h) a § 20 odst. 1 písm. h) zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 116 odst. 1 písm. u) a § 125a odst. 1 písm. w) zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 37 odst. 5 zák. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) a další předpisy.

nápravných opatření vůči původci protiprávního stavu zohlednit alespoň v postihu za porušení těch primárních právních povinností, pro které bylo uloženo opatření vydáno. Nerespektování pravomocně uložených nápravných opatření stupňuje intenzitu porušení chráněných zájmů, což lze reflektovat při stanovení výše pokuty za daný přestupek a v rámci zákonného rozpětí tak zostřit ukládaný správní trest. S ohledem na absenci samostatné skutkové podstaty nejde o porušení zákazu dvojího přičítání, naopak v případě samostatné skutkové podstaty nesplnění nápravných opatření by bylo namísto postihnout souběh obou přestupků, dle povahy věci s možností uplatnění asperační zásady při ukládání správního trestu⁴³.

Závěrem

Ukládání nápravných opatření není v oblasti práva životního prostředí kodifikováno, právní regulace netvoří ucelený a vzájemně provázaný systém sankcí, ale jen souhrn dílčích úprav na úrovni složkových předpisů. V jednotlivých zákonech jsou nápravná opatření upravena v různé míře podrobnosti, nabývají řadu podob, vyskytují se v různých formách, liší se předpoklady jejich uplatnění, procesní režim ukládání, zákonem typizovaný obsah opatření, okruh povinných osob i důsledky jejich nesplnění. O to více pak vyvstává potřeba se jednotlivými podobami nápravných opatření zabývat v podrobnostech dané úpravy. Na základě mikrokomparace opatření napříč složkovými zákony lze získat nové poznatky, hledat paralely a nová řešení, ale i upozornit na limity a omezení, jež brání funkčnosti úpravy. Zásadní roli hraje i zpětná vazba z praxe a sdílení praktických zkušeností s aplikovatelností jednotlivých úprav.

Cílem příspěvku bylo charakterizovat nápravných opatření v rekodifikované odpadové legislativě v detailu nové zákonné úpravy, ale i v širších procesních souvislostech. Lze konstatovat, že nová podoba institutu nápravných opatření v zákoně č. 541/2020 Sb., o odpadech, doznala řady pozitivních změn. Stávající úprava je oproti dosavadní kusé úpravě znatelně propracovanější, stran zákonných předpokladů pro uplatnění opatření byla především odstraněna nedůvodná vazba na projednání závadného jednání jakožto přestupku, zákon nově návodně typizoval možný obsah nápravných opatření, ponechal však správní praxi v návaznosti na okolnosti případu dostatečný prostor pro uložení dalších druhů opatření. Pozitivem je i právní nástupnictví v řízení o uložení nápravných opatření i v exekuční fázi, oproti tomu za dílčí nedostatek úpravy lze označit absentující skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v porušení nápravných opatření. Lze shrnout, že nový zákon odstranil převážnou část limitů předchozí úpravy, čímž znatelně usnadnil aplikovatelnost nápravných opatření a v konečném důsled-

⁴³ Srov. § 41 odst. 2 zák. č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízení o nich.

ku tak posílil akceschopnost veřejné správy při řešení nápravy závadného stavu vzniklého porušováním právních povinností v oblasti odpadového hospodářství.

O autorovi: *Mgr. Václav Petrmichl, Ph.D.* pracuje jako odborný asistent na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Klíčová slova: závadný stav, odpady, opatření k nápravě, zákon o odpadech

THE NEW REGULATION OF A REMEDIAL ACTION WITHIN ACT NO. 540/2020 COLL., ON WASTE MANAGEMENT

Abstract

The article deals with the new regulation of a remedial action within act no. 540/2020 Coll., on waste management. The text describes basic features of the regulation and new legal elements of the regulation compared to the replaced legislation. The text provides a basic theoretical background of a remedial action from the point of view of a science of administrative and environmental law and briefly describes the mechanism of application of the institute. As regards the content of the new legislation, it can be stated, that the law newly standardizes possible remedial actions depending on the nature of the deficiency, these will most often be measures of a real nature, but related formal measures can also be imposed. The text further deals with the legal position of the responsible entity (including the legal succession of liability), the nature of the procedure and related procedural issues, the jurisdiction to issue a decision, as well as the requirements for the content of the administrative decision. The legal regulation also newly removes a legal link between the punishment of the waste management administrative offense (administrative punishment *stricto sensu*) and the imposition of a corrective measure. A certain lack of a new regulation is the impossibility of punishing the violation of the imposed corrective measures, which is only possible within the punishment of the original violation of the law. In summary, the new legislation successfully removed most of the limits of the previous regulation, thus significantly facilitating the applicability of corrective measures and, ultimately, strengthening the ability of the public administration to remedy the defective situation of violations of legal obligations in the field of waste management.

Key words: defective situation, waste, remedial action, waste management law



OCHRANA HOSPODÁŘSKÝCH ZVÍŘAT BĚHEM PŘEPRAVY V EVROPSKÉM PRÁVU

Mgr. Gabriela Kubíková

Jedním z principů zakotvených v primárním právu Evropské unie je princip plného zohledňování dobrých životních podmínek zvířat (neboli welfare zvířat) jakožto vnímajících bytostí při stanovování a provádění politik Unie, a to v souladu s čl. 13 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Právní předpisy na ochranu zvířat však legalizují řadu praktik, které jsou v přímém rozporu s tímto principem a na welfare zvířat mají velmi negativní dopad. Jednou z nich je také přeprava živých zvířat, a to jak v rámci Evropské unie, tak za její hranice. Jádrem právní úpravy v této oblasti je nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince 2004 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností. Za 15 let, kdy je tento právní předpis v účinnosti, se však ukázalo, že v praxi naprosto selhává.

Orgány Evropské unie se otázkou přepravy živých zvířat zabývaly několik let, nicméně v posledních dvou letech jejich aktivity v této oblasti zesílily. Svou roli mohly sehrát také medializované případy tragédií při přepravě živých zvířat na silnicích a na moři, které byly důkazem neefektivnosti nařízení a nutnosti jej revidovat. I přes nátlak ze strany odborníků, neziskových organizací a občanů sektor přepravy živých zvířat zatím odolává zásadnějším změnám, za čímž stojí především skutečnost, že se jedná o ekonomicky výnosnou aktivitu pro řadu členských států. V roce 2019 bylo v rámci Evropské unie a do třetích zemí přepraveno 1,6 miliardy zvířat, konkrétně skotu, ovcí, prasat a drůbeže; drůbež přitom tvořila drtivou většinu. Více jak 4,5 milionu skotu, ovcí a prasat bylo exportováno do třetích zemí, nejčastěji do regionu Blízkého východu a severní Afriky.¹ Hodnota obchodu s živými zvířaty uvnitř Evropské unie se v roce 2018 vyšplhala na 8,6 miliard euro, hodnota obchodu s živými zvířaty mezi členskými státy EU a třetími zeměmi pak na 3 miliardy euro; export z EU přitom představoval majoritní podíl.²

Účelem tohoto článku je stručně popsat vývoj právní úpravy ochrany zvířat během přepravy v Evropské unii a zaměřit se na problematické aspekty nařízení č. 1/2005, které mají v praxi nejzásadnější vliv na welfare hospodářských zvířat,³ jmenovitě podmínky pro přepravu zvířat jako délka trvání cesty, teplotní limity

¹ Eurogroup for Animals (2021): *Live Animal Transport: Time to change the rules*, str. 8 [online][cit. 14. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/202102/2020_01_27_efat_transport_white_paper_0.pdf.

² European Parliament (2020). *EU Trade and transport of live animals* [online][cit. 27. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2020\)646170](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2020)646170).

³ Ačkoliv je působnost nařízení č. 1/2005 širší, tento článek se zaměřuje na hospodářská zvířata, a to tak, jak je chápe směrnice Rady 98/58/ES ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely.

a vymezené prostory, dále způsobilost zvířat k přepravě, a nakonec export živých zvířat za hranice Evropské unie se zvláštním zřetelem na námořní přepravu.

1. Vývoj právní úpravy v oblasti ochrany zvířat během přepravy v Evropské unii

Prvním právním předpisem zabývajícím se touto problematikou v evropském právu byla směrnice Rady 77/489/EHS ze dne 18. července 1977 o ochraně zvířat během mezinárodní přepravy, která přejímala ustanovení Evropské úmluvy o ochraně zvířat během mezinárodní přepravy Rady Evropy z roku 1968 do evropského práva. Působnost směrnice byla omezená a vztahovala se na druhy vyjmenované v čl. 1. Později byla nahrazena směrnicí Rady ze dne 19. listopadu 1991 o ochraně zvířat během přepravy, která rozšířila působnost na všechny obratlovce.⁴ Následná revize vedla k přijetí přímo použitelného nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince 2004 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností (dále jen „nařízení č. 1/2005“ či pouze „nařízení“), které vstoupilo v účinnost v lednu 2007. Související činnosti přitom zahrnují nakládku, vykládku, překládku a odpočinek, dokud není dokončena vykládka zvířat v místě určení.

Nařízení č. 1/2005 se uplatní na přepravu živých obratlovců, pokud je přeprava uskutečňována v souvislosti s hospodářskou činností, a upravuje především povinnosti osob zapojených do přepravy zvířat (zejména chovatelé, organizátoři, přepravci a provozovatelé sběrných středisek), povinnosti příslušných orgánů, kontrolu a výměnu informací a v přílohách pak také technická pravidla přepravy jako způsobilost zvířat k přepravě, vybavení dopravních prostředků, postupy při přepravě, délku trvání cesty, intervaly pro odpočinek zvířat či teplotní limity. Jak judikoval Soudní dvůr ve věci C-316/10 (*Danske Svineproducenter versus Justitsministeriet*), členské státy EU mohou přijmout také přísnější pravidla, avšak vždy při uplatnění principu proporcionality vzhledem k účelu nařízení a pouze taková, která neznevýhodňují producenty z daného členského státu či producenty, kteří tam chtějí své produkty dovážet.⁵

V průběhu let se nařízení č. 1/2005 ukázalo jako neefektivní a se zvyšujícím se počtem zásilek živých zvířat se zvyšoval také počet zaznamenaných případů jejich utrpení, a to především během dálkové přepravy za hranice Evropské unie. Je nutné podotknout, že tyto případy roky vyšetřovaly a informovaly o nich především neziskové organizace, které se také obracely na Evropskou komisi se stížnostmi,⁶ čímž také částečně suplovaly práci, kterou měly odvádět příslušné úřady

⁴ Směrnice Rady ze dne 19. listopadu 1991 o ochraně zvířat během přepravy a o změně směrnic 90/425/EHS a 91/496/EHS (91/628/EHS), OJ L 340, 11. 12. 1991.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011 ve věci C316/10, ECLI:EU:C:2011:863.

⁶ Například organizace *Animals' Angels* informovala o tom, že zaslala několik stížností, nicméně

členských států; jejich investigativní činnost tak přinesla řadu důkazů, na které odkazují ve své práci i orgány Evropské unie. Na slabiny nařízení č. 1/2005 upozornují také studie a zprávy orgánů a institucí Evropské unie, mezi nimi také zpráva Evropského účetního dvora z roku 2018. Podle té přetrvávají problémy s dodržováním pravidel především vzhledem k dálkové přepravě a přepravě nepůsobilých zvířat.⁷

Evropská komise s cílem zlepšit welfare zvířat během přepravy odstartovala v roce 2015 projekt zaměřující se na vytvoření pokynů pro přepravu zvířat, jehož partnery byly odborné instituce, neziskové organizace a zástupci průmyslu a který vyústil v publikaci pokynů pro přepravu skotu, koní, prasat, drůbeže a ovcí.⁸ Pokyny EU k ochraně zvířat během přepravy byly mimochodem předpokládány strategií Evropské unie v oblasti ochrany a dobrých životních podmínek zvířat pro období 2012–2015 na rok 2012,⁹ nicméně ve výsledku byly opožděny o pět let. Ačkoliv vítaný krok ze strany Komise, pokyny nejsou právně závazné, a zdaleka tak nestačí na nápravu nefungujícího systému, který vytvořilo nařízení č. 1/2005. V roce 2018 založila Evropská komise první podskupinu v rámci své EU platformy pro welfare zvířat (*EU Platform on Animal Welfare*) zaměřenou právě na přepravu zvířat, jejímž cílem bylo poskytnout Evropské komisi informace, zpětnou vazbu, doporučení a návrhy týkající se této problematiky.¹⁰ Jelikož vymáhání právních předpisů v oblasti přepravy zvířat bylo a zůstává podle Evropské komise jednou z jejích dvou priorit (spolu s welfare prasat, především s ohledem na krácení oháněk), Komise mezi lety 2017 a 2019 provedla několik auditů zaměřených na přepravu zvířat do třetích zemí.¹¹ V rámci strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ z roku 2020 vyhlásila Evropská komise svůj záměr zhodnotit a následně zrevidovat právní předpisy v oblasti ochrany welfare zvířat, včetně přepravy a porážky. Legislativní návrhy jsou očekávány v poslední čtvrtině roku 2023.¹²

Evropská komise nezjednála ani v jednom případě nápravu. Více informací zde:

https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216086/Questions%20and%20Answers%20Animals%20Angels_EN.pdf.

⁷ European Court of Auditors (2018). *Special report No 31/2018: Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation*, str. 5–6 [online][cit. 26. 3.2022]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47557>.

⁸ Animal Transport Guides [online]. Dostupné z: <http://www.animaltransportguides.eu/>.

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o strategii Evropské unie v oblasti ochrany a dobrých životních podmínek zvířat pro období 2012–2015 (COM/2012/06 final/2).

¹⁰ European Commission. *Animal Transport* [online][cit. 5.3.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/thematic-sub-groups/animal-transport_en

¹¹ Commission Staff Working Document Evaluation of the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015 (SWD(2021) 77 final).

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy ze dne 20. 5. 2020 (COM(2020) 381 final).

Evropský parlament se otázce přepravy zvířat v posledních letech také intenzivně věnoval. Ve svém usnesení ze dne 14. února 2019 konstatoval, že „*nadále přetrvávají závažné problémy s přepravou*“ a upozornil na časté problémy přepravy živých zvířat, které zahrnují přeplněnost dopravních prostředků, nedostatečnou výšku, neposkytování požadovaných přestávek na odpočinek, krmivo a vodu, přepravu v extrémním horku, přepravu nezpůsobilých zvířat a neodstavených telat a další.¹³ Upozornil také na obavy společnosti o welfare zvířat během přepravy, především na vysoký počet peticí volajících po zákazu exportu živých zvířat za hranice EU přijaté Petičním výborem Evropského parlamentu (dále jen „výbor PETI“)¹⁴ a také na více jak 1 milion podpisů občanů EU, kteří podpořili kampaň #StopTheTrucks. S cílem zabývat se otázkou zlepšení welfare zvířat během přepravy zřídil Evropský parlament v červnu 2020 vyšetřovací výbor pro vyšetřování údajného porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci Unie i mimo ni.¹⁵ Výbor pro ochranu zvířat během přepravy (dále jen „výbor ANIT“) zakončil rok a půl svého fungování v prosinci 2021, kdy přijal svou závěrečnou zprávu a doporučení. Mnoho problémů v přepravě živých zvířat způsobují podle zprávy výboru nejasná ustanovení právních předpisů, zavádějící požadavky a nedostatek přesných definic, které pak nechávají velký prostor k různým interpretacím a neharmonizovanému vymáhání nařízení. Špatnou praxí je schvalování dopravních prostředků, které nejsou vhodné pro přepravu zvířat, a nerealistických a neúplných knih jízd,¹⁶ povolování přepravečů bez nouzových plánů, nedostatek školeného personálu a nedostatečné kontroly a rozdílná úroveň kvality těchto kontrol napříč členskými státy. Výbor ve zprávě apeluje na potřebu harmonizace systému sankcí (zajištění takových sankcí, které jsou efektivní a mají odrazující účinek) a školení osob zúčastněných na přepravě a její kontrole, stejně jako na potřebu zlepšení sběru dat (např. používáním GPS či kamerových monitorovacích systémů, ale

¹³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 ke zprávě o provádění týkající se nařízení (ES) č. 1/2005 o ochraně zvířat během přepravy v rámci EU i mimo ni (2018/2110(INI)).

¹⁴ Podle dat Petičního výboru Evropského parlamentu bylo od roku 2013 přijato 26 peticí týkajících se přepravy živých zvířat, což je také nejčastější předmět petice v kategorii hospodářských zvířat.

¹⁵ Rozhodnutí Evropského parlamentu (EU) 2020/1089 ze dne 19. června 2020 o zřízení vyšetřovacího výboru pro vyšetřování údajného porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci Unie i mimo ni a o působnosti, početním složení a funkčním období tohoto výboru (OJ L 239I, 24. 7. 2020).

¹⁶ V knize jízd musí být v souladu s přílohou II nařízení č. 1/2005 uvedeny také plánovaná celková délka trvání cesty a plánovaná místa odpočinku zvířat.

také lepším využitím systému TRACES)¹⁷ a výměny informací.¹⁸ O doporučeních hlasovalo plénum Evropského parlamentu v lednu 2022; ačkoliv bere na vědomí spoustu současných problémů přepravy zvířat, daná doporučení nepředstavují efektivní řešení konkrétních problémů, především co se týče způsobilosti zvířat k přepravě a exportů živých zvířat do třetích zemí.¹⁹

Nyní je tedy pomyslný míč na straně Evropské komise, aby představila takový legislativní návrh, který se poučí z nedostatků nařízení č. 1/2005 a přinese žádané změny. Vědecký podklad jí poskytne Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EÚBP), který by měl v červnu 2022 publikovat svá odborná stanoviska týkající se přepravy zvířat.²⁰ Evropský účetní dvůr pak v roce 2023 plánuje publikovat výsledky svého auditu, který zkoumá dopady evropské legislativy na přepravu živých zvířat.²¹

2. Podmínky zvířat během přepravy

Základním principem nařízení č. 1/2005 uvedeným v čl. 3 je ten, že „*nikdo nesmí provádět ani nařídit přepravu zvířat způsobem, který jim může přivodit zranění nebo zbytečné utrpení*“. Je nutno říci, že slovní spojení „*zbytečné utrpení*“ je v legislativě na ochranu zvířat častým jevem, nicméně poměrně těžko uchopitelným (kdy začíná být utrpení zvířat „*zbytečné*“?). Kromě toho žádá nařízení v témže článku, aby byly splněny další podmínky; kromě požadavků na zařízení včetně vozidel či na personál musí být učiněna všechna nezbytná opatření pro minimalizaci délky trvání cesty a uspokojení potřeb zvířat během cesty, zvířata musí být způsobilá k přepravě, musí jim být poskytnuto dostatečné místo (tedy plocha a výška) vzhledem k jejich vzrůstu a zamýšlené cestě, musí být ve vhodných intervalech napojena, nakrmena a musí jim být poskytnut odpočinek. Tyto požadavky jsou pak upřesněny v přílohách.

Tato kapitola se bude zabývat třemi faktory zásadně ovlivňujícími welfare zvířat během přepravy, a to délkou trvání cesty, teplotou během přepravy a vymezeným prostorům, a to tak, jak jsou upraveny v nařízení č. 1/2005.

¹⁷ TRACES je veterinární systém využíváný pro import a export zvířat, živočišných produktů, potravin, krmiv a rostlin. Evropská komise uvádí, že v roce 2018 byla do systému TRACES zavedena přeprava pouhých 31,6% skotu EU a 3,5% ovcí exportovaných za hranice EU po moři ze Španělska, Francie, Irska, Portugalska a Rumunska.

¹⁸ Zpráva o vyšetřování údajných porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci EU i mimo ni (2020/2269(INI)).

¹⁹ Doporučení Evropského parlamentu Radě a Komisi ze dne 20. ledna 2022 v návaznosti na vyšetřování údajného porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci Unie i mimo ni (2021/2736(RSP)).

²⁰ Roadmap of future mandates to EFSA in the field of Animal Welfare (SANTE/G5/LC/iv(2021) 5314285).

²¹ European Court of Auditors (2021). 2022+ Work Programme, str. 12 [online][cit. 30.3.2022]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/WP2022/WP2022_EN.pdf.

2.1 Délka trvání cesty

Délku trvání cesty a dobu odpočinku stanovuje nařízení č. 1/2005 v kapitole V přílohy I. Pro domácí koňovité, domácí skot, ovce, kozy a prasata během silniční přepravy platí, že délka trvání cesty nesmí překročit osm hodin, ovšem při splnění podmínek kapitoly VI téže přílohy může být tato doba prodloužena (v závislosti na živočišném druhu). Po uplynutí stanovené maximální délky trvání cesty pak musí být zvířatům poskytnut odpočinek po dobu alespoň 24 hodin. Pro jednotlivé druhy je prodloužená délka trvání cesty a doba odpočinku následující:

- domácí koňovité: až 24 hodin cesty (každých osm hodin přitom musí být napájeni a podle potřeby nakrmeni) – alespoň 24 hodin odpočinku – přeprava může pokračovat dále;
- prasata: až 24 hodin cesty (zvířata musí mít stálý přístup k vodě během cesty) – alespoň 24 hodin odpočinku – přeprava může pokračovat dále;
- neodstavená mláďata: až 9 hodin cesty – alespoň 1 hodina na podání tekutin a podle potřeby nakrmení – až 9 hodin cesty – alespoň 24 hodin odpočinku – přeprava může pokračovat dále;
- domácí skot, ovce a kozy: až 14 hodin cesty – alespoň 1 hodina na podání tekutin a nakrmení – až 14 hodin cesty – alespoň 24 hodin odpočinku – přeprava může pokračovat dále.

Tyto délky trvání cesty lze pak „v zájmu zvířat“ prodloužit o dvě hodiny v souladu s bodem 1.8, přitom se bere v úvahu zejména blízkost místa určení. Soudní dvůr ve věci C469/14 (*Masterrind GmbH versus Hauptzollamt Hamburg-Jonas*), která se týkala doby odpočinku během silniční přepravy skotu, judikoval, že tato může překročit jednu hodinu (což ve výsledku vyplývá také z textu nařízení č. 1/2005, které mluví o odpočinku „v délce nejméně jedné hodiny“), nicméně takováto délka přestávky nesmí přepravovaným zvířatům přivodit zranění nebo zbytečné utrpení a nesmí být překročena celková délka trvání cesty a doby odpočinku, pro dospělé skot tedy 29 hodin + 2 hodiny prodloužení. Doba přesunu může obsahovat i jednu či více přestávek, ty jsou však započítány do maximálního rozsahu 14 hodin.²²

Pro ostatní druhy hospodářských zvířat včetně drůbeže nebo králíků nejsou maximální délky trvání cesty vůbec stanovené, přitom např. u kuřat chovaných na maso a nosnic na konci produkčního cyklu hovoří EÚBP o zvýšeném riziku špatného welfare z důvodu termálního stresu u cest trvajících déle jak čtyři hodiny.²³ Zde je zajímavé, 9. bod odůvodnění nařízení č. 1/2005 předpoklá-

²² Rozsudek Soudního dvora 28. července 2016 ve věci C469/14, ECLI:EU:C:2016:609.

²³ European Food Safety Authority (2011). *Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*, str. 80 [online][cit. 19. 2. 2022]. Dostupné z: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/j.efsa.2011.1966>.

dá přijetí zvláštních ustanovení pro drůbež, „*jakmile budou k dispozici příslušná stanoviska EÚBP*“, určité závěry však přineslo již citované odborné stanovisko EÚBP z roku 2011. Pokud Evropské komisi jeho závěry nestačily, je s podivem, že si s udělením mandátu EÚBP na vypracování dalšího odborného stanoviska ohledně přepravy drůbeže dala načas a udělila jej až v souvislosti s připravovanou revizí legislativy na ochranu welfare zvířat. Evropský parlament ve svých doporučeních neexistenci limitů pro délku trvání cesty u drůbeže a králíků vytýká, vyzývá Komisi k začlenění „*ustanovení s cílem náležitě chránit druhy, které dosud právní předpisy odpovídajícím způsobem nechrání*“ a doporučuje vypracování takové infrastruktury, která by umožnila čtyřhodinový limit pro délku trvání cesty u těchto zvířat.²⁴ Pro všechna domácí zvířata přepravovaná za účelem porážky pak Evropský parlament doporučil limit osmi hodin.²⁵ Neziskové organizace doporučují v zásadě osmihodinovou délku trvání cesty pro všechny druhy hospodářských zvířat s výjimkou drůbeže, králíků a zvířat na konci produkčního cyklu, u nichž by měla být zkrácena na čtyři hodiny.²⁶

Se vzrůstající délkou trvání cesty se snižuje welfare zvířat a zvyšuje jejich mortalita,²⁷ jelikož přeprava je vždy spojena se stresovými faktory, někdy pro zvířata úplně novými (značná část z nich tráví celý život v uzavřené hale mimo přirozené denní světlo). Negativní dopady faktorů jako omezený přístup k vodě a krmivu, teplotní extrémy, omezený prostor a nemožnost si pohodlně lehnout a odpočinout si (např. u koní vyžaduje 24hodinová přeprava stejné množství energie jako 24 hodin chůze, jelikož musí ve voze udržovat rovnováhu)²⁸ pouze sílí, čím déle cesta trvá. Slovy odborníka na welfare zvířat Antonia Velarde je tak „*ideální délka trvání cesty u živých zvířat nula*“.²⁹ Evropská unie by proto měla usilovat v prvé řadě o redukci dlouhotrvajících cest, tedy v souladu s čl. 2 písm. m) nařízení č. 1/2005 těch trvajících více než 8 hodin. To bere koneckonců na vědomí i samotné nařízení, když v 5. bodě odůvodnění apeluje na omezení dlouhotrvajících cest zvířat z dů-

²⁴ Bod 114 doporučení Evropského parlamentu Radě a Komisi ze dne 20. ledna 2022 v návaznosti na vyšetřování údajného porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci Unie i mimo ni (2021/2736(RSP)).

²⁵ Ibid, bod 87.

²⁶ Např. Animals' Angels (2021). *100 Reasons to Revise Council Regulation EC 1/2005 on the Protection of Animals during Transport*, str. 26 [online][cit. 16. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.animals-angels.de/mail/100Reasons/100_Reasons_to_Revise_Council_Regulation_EC_01-2005_\(Animals_Angels\)_es.pdf](https://www.animals-angels.de/mail/100Reasons/100_Reasons_to_Revise_Council_Regulation_EC_01-2005_(Animals_Angels)_es.pdf).

²⁷ FAWC (2019): *Opinion on the Welfare of Animals during Transport*, str. 65–68 [online][cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: https://consult.defra.gov.uk/transforming-farm-animal-health-and-welfare-team/improvements-to-animal-welfare-in-transport/supporting_documents/fawcopinionon-thewelfareofanimalsduringtransport.pdf.

²⁸ World Horse Welfare (2011): *Recommendations for amendments to EU Council Regulation (EC) No. 1/2005: Dossier of Evidence*, str. 18 [online][cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://storage.googleapis.com/stateless-whwwwp-screenbeetle-c/2019/09/fac4aef5-world-horse-welfare-2011-dossier.pdf>.

²⁹ Antonio Velarde během schůze výboru ANIT, 25. 2. 2021.

vodu ochrany jejich welfare. To se však dlouhodobě nedaří, jelikož mezi lety 2005 a 2015 se počty zásilek s živými zvířaty, u nichž délka cesty překročila 8 hodin, zdvojnásobily.³⁰ Nařízení č. 1/2005 ve stavu, v jakém je, totiž rozhodně nepřispívá ke snižování počtu dlouhotrvajících cest, spíše naopak. Kromě výše zmíněných nedostatků nedisponuje absolutními limity délky trvání cesty (což znamená že po 24 hodinách odpočinku může cesta pokračovat dále, být opět následována odpočinkem, a takto pokračovat „do nekonečna“) a limity pro délku trvání cesty u námořní přepravy (bod 1.7 písm. a) kapitoly V přílohy I).

V praxi navíc dochází ke zneužívání pravidel a dokumentovaná délka cest je uměle zkracována „přeskakováním“ mezi sběrnými středisky, tedy místy, kde se shromažďují zvířata z různých hospodářství za účelem vytvoření zásilky (čl. 2 písm. b). Podle čl. 2 písm. r) je místem odeslání místo, kde bylo zvíře ustájeno alespoň 48 hodin před odjezdem, může za něj být však považováno také sběrné středisko, pokud se nachází méně jak 100 km od místa první nakládky, anebo zde zvířata strávila alespoň šest hodin (alinea druhá). Místem určení je pak v souladu s čl. 2 písm. s) místo, kde bylo zvíře vyloženo a ustájeno alespoň 48 hodin, či poraženo. Limity pro délku trvání cesty jmenované výše se tak zastaví buď v místě určení, nebo v místě odpočinku (kde musí zvířata strávit alespoň 24 hodin). Sběrná střediska jsou však nelegálně uváděna jako místa odeslání, ačkoliv nejsou splněny dané podmínky, či jako místa určení, ačkoliv zde zvířata nestráví nařízením vyžadovaných 48 hodin.³¹

Pro úplnost se ještě na chvíli pozastavme u definice „cesty“ (především ve vztahu k bodu 1.4 písm. a) a d) kapitoly V přílohy I) a toho, zda v těchto bodech stanovené časové úseky, po kterých je nutné zvířatům poskytnout odpočinek, zahrnují i nakládku a vykládku zvířat. Cesta je v čl. 2 písm. j) nařízení č. 1/2005 definovaná jako „*celá přepravní operace od místa odeslání do místa určení, včetně případné vykládky, ustájení a nakládky na místech zastávek na trase*“, příbuzný pojem přeprava pak v témže článku v písm. w) jako „*přesun zvířat prováděný jedním nebo více dopravními prostředky a související činnosti, včetně nakládky, vykládky, překládky a odpočinku, dokud není dokončena vykládka zvířat v místě určení*“. V prvé řadě je nutné říci, že překlady nařízení se zde liší a kvůli toho zřejmě dochází k určitým zmatkům. Zatímco čeština a němčina se v kapitole V bodě 1.4 písm. a) a d) přiklání ní k pojmu z čl. 2 písm. j) („*po 14 hodinách cesty*“, „*nach einer Beförderungsdauer*

³⁰ European Parliament (2018). *Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations*, str. 48 [online][cit. 19. 2. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU\(2018\)621853_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU(2018)621853_EN.pdf).

³¹ Maisack, Ch., Rabitsch, A (2018). *Animal Transports – Prolongation of the Journey Time by Illegal “Hopping” between Assembly Centres*. In: *Live Animal Transport: Closing the Gap between EU Requirements and Enforcement*, str. 38–46 [online][cit. 27. 3. 2022]. Dostupné z: http://rabitsch-vet.com/fileadmin/user_upload/Live_Animal_Transport.pdf.

von 14 Stunden“), angličtina i francouzština setrvávají u pojmu, který ve stejném kontextu používala směrnice 91/628/EHS v bodě 48(4) písm. d) přílohy, tedy shodně s čl. 2 písm. w) aktuálního nařízení č. 1/2005 („*after 14 hours of travel*“, „*après quatorze heures de transport*“). Pokud se podíváme na definice výše, není překvapivé, že se objevily názory, podle kterých doby poskytnuté v kapitole V bodě 1.4 písm. a) a d) nezahrnují nakládku a vykládku. Soudní dvůr se k této otázce vyjadřoval ještě za účinnosti staré směrnice 91/628/EHS (novelizované směrnici 95/29/ES), a to ve svém rozsudku ve věci C-300/05 (*Hauptzollamt Hamburg-Jonas versus ZVK Zuchtvieh-Kontor GmbH*), podle kterého „*pojem „přeprava“ [podle bodu 48(4) písm. d) přílohy] musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje nakládku a vykládku zvířat*“.³² Angličtina jak pro zmíněný bod směrnice, tak pro v tomto odstavci jmenované body nařízení č. 1/2005, které jsou obsahem shodné, setrvala u pojmu „*travel*“, němčina přešla z „*Traveldauer*“ na „*Beförderungsdauer*“ a u češtiny celou situaci zkomplikoval fakt, že česká verze rozsudku Soudního dvora mluví o „*přepřavě*“ v bodě 48(4) písm. d) přílohy směrnice, zatímco český překlad znění směrnice 91/628/EHS používá v tom samém bodě slovo „*cesta*“ (což je nadále používáno i ve nařízením č. 1/2005 ve výše jmenovaných bodech). Pomineme-li však zádrhele v překladech, jak vysvětlují Maisack a Rabitsch, restriktivní výklad by šel proti smyslu nařízení č. 1/2005, jehož úmyslem je podle 6. bodu odůvodnění „*zavést přísnější požadavky, aby se předešlo bolesti a utrpení a zajistily dobré životní podmínky a zdraví zvířat během přepravy i po ní*“.³³ Proto je nutné i v případě změny terminologie v některých jazycích navázat na přechozí směrnici a s ní spojenou judikaturu. Tento přístup ostatně potvrdila také Evropská komise ve svém dopise, ve kterém se postavila na stranu interpretace, která nakládku i vykládku zahrnuje do délky trvání cesty podle kapitoly V.³⁴ Pokud tak nakládku trvá dvě hodiny, skotu by měl být poskytnut odpočinek maximálně po 12 hodinách od chvíle, kdy vozidlo vyjelo z místa nakládky.³⁵

2.2 Teplota během přepravy

Teplota v dopravním prostředku má být podle bodu 3.1 kapitoly VI přílohy I udržena v rozmezí 5 °C až 30 °C s tolerancí +/- 5 °C podle venkovní teploty (je

³² Rozsudek Soudního Dvora 23. listopadu 2006 ve věci C300/05, ECLI:EU:C:2006:735.

³³ Maisack, Ch., Rabitsch, A (2019). *On the Interpretation of the Terms "Journey" within the Meaning of Art. 2 (j) and "Journey Time" within the Meaning of Annex I Chapter V No. 1.2 to 1.9 of Regulation 1/2005 on the Protection of Animals during Transport*. In: *Live Animal Transport: Closing the Gap between EU Requirements and Enforcement*, str. 75–90 [online][cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: http://rabitsch-vet.com/fileadmin/user_upload/Live_Animal_Transport.pdf.

³⁴ Dopis Evropské komise německému federálnímu ministru zemědělství ze dne 9. 1. 2008 (SANCO D2 LPA/dj D(2007)420763).

³⁵ Článek za účelem srozumitelnosti používá pojmy shodné s českým překladem nařízení, avšak účelu nařízení lépe odpovídá právě anglický či francouzský překlad (viz definice pojmu přeprava).

nutné zdůraznit, že toleranci nelze chápat jako umělé rozšíření teplotního limitu na 0 °C až 35 °C).

Prvním a zásadním nedostatkem tohoto ustanovení je skutečnost, že se má jednotně aplikovat na všechny druhy zvířat a ignoruje jejich rozdíly dané jak živočišným druhem, tak dalšími faktory jako je např. březost nebo věk daného zvířete. Pro králíky je podle EÚBP optimální teplota 13 °C až 20 °C, pro dobře opeřená kuřata chovaná na maso 10 °C až 15 °C a pro slabě opeřené nosnice na konci produkčního cyklu zase 22 °C až 28 °C.³⁶

Zadruhé je zde skutečnost, že nařízení stanovuje, jaká teplota má být udržena *uvnitř* vozidla, ale nestanovuje venkovní teplotní limit, při jehož překročení by přeprava nemohla být realizována. Jak tedy upozorňuje Evropský parlament, v praxi jsou zvířata často vystavována přepravě, i když venkovní teplota překračuje rozmezí 5 °C až 30 °C, a to především během teplotních veder, a vozidla používaná pro přepravu zpravidla nedisponují klimatizací.³⁷ Ventilací systémy, které jsou často používány, nemění teplotu uvnitř vozidla, která je zásadně určena teplotou venkovní; v době veder je třeba navíc počítat s tím, že zvířata emitují teplo, a tak bude teplota uvnitř vozidla o to vyšší.³⁸ Situace se zhoršuje v případech nemožnosti ukojit žízeň (pítka nejsou funkční, jsou prázdná, zvíře se k nim nemůže dostat nebo nejsou vhodná pro daný druh či kategorii zvířat jako např. neodstavená mláďata) nebo v případě velkého počtu zvířat ve vozidle.

Príslušné úřady na úrovni členských států někdy během veder zastavují odbavování zásilek,³⁹ nicméně případů přepravy zvířat v extrémních teplotách bylo ze strany neziskových organizací zaznamenána velká spousta. Organizace Animals' Angels, která se zabývá investigacemi transportů a welfare zvířat během nich, tak sledovala přepravu, kdy 66 březích jalovic trpělo v -14 °C na cestě z Nizozemska do Uzbekistánu,⁴⁰ nebo naopak přepravu skotu z Maďarska do Řecka, kdy teplota

³⁶ European Food Safety Authority (2011). *Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*, str. 45–47 [online][cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/j.efsa.2011.1966>.

³⁷ Report on the investigation of alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to the protection of animals during transport within and outside the Union (2020/2269(INI)).

³⁸ Animals' Angels (2021). *100 Reasons to Revise Council Regulation EC 1/2005 on the Protection of Animals during Transport*, str. 92–93 [online][cit. 16. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.animals-angels.de/mail/100Reasons/100_Reasons_to_Revise_Council_Regulation_EC_01-2005_\(Animals_Angels\)_es.pdf](https://www.animals-angels.de/mail/100Reasons/100_Reasons_to_Revise_Council_Regulation_EC_01-2005_(Animals_Angels)_es.pdf).

³⁹ Např. Státní veterinární správa České republiky během v červnu 2019 na tři dny. Více zde: <https://www.svs.cz/svs-kvuli-horku-pozastavila-odbavovani-zasilek-hospodarskych-zvirat-na-vetsi-vzdalenosti/>.

⁴⁰ Animals' Angels (2020). *Report: Protection of animals during transport and related operations* [online][cit. 18. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/235145/2020_02_08-16_EXT_NL-UZ_Transport%20of%20heifers%20from%20NL%20to%20UZ_HB.003.2020_EN_blackend_EN.pdf

uvnitř vozu dosáhla 41 °C.⁴¹ Je zcela zásadní, aby příslušné orgány při kontrole knih jízd v případech dlouhotrvajícího transportu podle čl. 14 nařízení braly v potaz také teploty na hranicích či místě určení, ne pouze teplotu v místě odeslání.

2.3 Vymezené prostory

Vymezené prostory stanovuje nařízení č. 1/2005 v kapitole VII přílohy I pro domácí koňovité, skot, ovce, kozy, prasata a drůbež. Tyto však nejsou dostatečné na to, aby zvířatům umožnily si pohodlně lehnout a vstát, aniž by narážely do jiných zvířat, otočit se, dostat se k pitku či natáhnout se z důvodu termoregulace. V přeplněném vozu tak zvířata musí stát a udržovat hlavy v nepřírozených polohách a zvířatům na zemi může hrozit zranění či dokonce ušlapání. EÚBP doporučil změnit systém stanovování vymezených prostorů na alometrické rovnice u skotu, ovcí a prasat a vymezené prostory pro koně určovat jako m²/kg místo m²/zvíře.⁴² EU pokyny pro přepravu zvířat upozorňují, že i když je minimální vymezený prostor určen rozměry zvířete, schopnost termoregulace zvířete nebo teplota či vlhkost jsou další faktory, které je zcela nutné vzít v potaz. Dalšími kritérii je také věk zvířete, březost, hustota vlny u ovcí či přítomnost rohů. Vymezené prostory by měly být dostatečně velké, ale zároveň ne příliš malé u zvířat, u kterých hrozí hypotermie (např. nosnice na konci produkčního období, které jsou slabě opeřené).⁴³

Co se týče výšky oddělení (tedy zajištění prostoru nad hlavami zvířat), přesně jej nařízení č. 1/2005 určuje pouze u koní (minimálně 75 cm od výšky nejvyššího zvířete v kohoutku). V čl. 3 písm. g) sice požaduje zajištění dostatečné plochy a výšky přiměřené vzrůstu zvířat a zamýšlené cestě a požadavky na dopravní prostředky v bodě 1.2 kapitoly II stanovují, že „*uvnitř oddělení pro zvířata musí být dostatek prostoru a na všech podlažích musí být zajištěno dostatečné proudění vzduchu nad zvířaty, když stojí v přirozeném postoji, aniž by byl omezen jejich přirozený pohyb*“, nicméně použití vágního slova „*dostatečný*“ tam, kde mají být jasné a přesně stanoveny číselné parametry, je špatným zvykem legislativy na ochranu zvířat, který je zpravidla vždy interpretován k neprospěchu zvířat.

U zvířat přepravovaných v přepravkách (spadající pod nařízením používaný souhrnný pojem „kontejner“) jako králíci nebo drůbež neobsahuje nařízení po-

⁴¹ Animals' Angels (2021). *100 Reasons to Revise Council Regulation EC 1/2005 on the Protection of Animals during Transport*, str. 93 [online][cit. 16. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.animals-angels.de/mail/100Reasons/100_Reasons_to_Revise_Council_Regulation_EC_01-2005_\(Animals_Angels\)_es.pdf](https://www.animals-angels.de/mail/100Reasons/100_Reasons_to_Revise_Council_Regulation_EC_01-2005_(Animals_Angels)_es.pdf).

⁴² European Food Safety Authority (2011). *Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*, str. 82–85 [online][cit. 16. 3. 2022]. Dostupné z: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/j.efsa.2011.1966>.

⁴³ European Commission (2018). *Guide to good practices for the transport of the Poultry*, str. 25 [online][cit. 25. 3. 2022]. Dostupné z: http://www.animaltransportguides.eu/wp-content/uploads/2021/02/EN-Guides-Poultry-final_2021.pdf.

žadavek na druhově specifický design takových přepravek. V praxi pak dochází k tomu, že přepravky pro drůbež jsou používány pro králíky, a to vede k řadě welfare problémů. Pokud jsou navíc přepravky nízké (což je ekonomicky výhodné, protože čím nižší přepravka, tím více jich lze na sebe naskládat), zvířata se musí krčit v nepřírodných polohách a omezuje se větrání v rozporu s bodem 1.7 písm. c) kapitoly III přílohy I. Na králíky a drůbež navíc padají během přepravy výkaly a moč zvířat nad nimi, přičemž nařízení stanovuje v témže bodě v písm. a) požadavek, aby toto bylo omezeno na minimum; vymahatelnost takového ustanovení je však velmi pochybná.

3. Způsobilost k přepravě a přeprava citlivých skupin zvířat

Způsobilost k přepravě je základní podmínkou přepravy, a to jak podle čl. 3 nařízení, tak dále také podle bodu 1 kapitoly I přílohy I. Podle této kapitoly „*poraněná zvířata a zvířata s fyziologickými potížemi nebo patologickými stavy se nepovažují za způsobilá k přepravě, zejména pokud*

- a) *se bez bolesti nebo pomoci nemohou sama pohybovat;*
 - b) *mají velké otevřené rány nebo výhřezy;*
 - c) *jde o březí zvířata, u nichž již uplynulo 90 % či více očekávané doby březosti, nebo samice, které porodily v předcházejícím týdnu;*
 - d) *jde o novorozená zvířata, která ještě nemají úplně zahojený pupek;*
 - e) *jde o selata mladší tří týdnů, jehňata mladší jednoho týdne a telata mladší deseti dnů, ledaže jsou přepravována na vzdálenost menší než 100 km;*
- [...]“

Již tato definice má značné nedostatky. Demonstrativní výčet totiž nezahrnuje další zdravotní komplikace, které způsobují zvířatům utrpení, jež během přepravy pouze zesílí; mezi jinými extrémní vyhublost, ztížené dýchání, vykazování znaků dehydratace, hypotermie nebo hypertermie, vyčerpání, horečky nebo gangrenózních zánětů.⁴⁴ Tím, že tyto situace nejsou ve výčtu zahrnuty a nařízení č. 1/2005 neobsahuje závazná kritéria pro zhodnocení způsobilosti k přepravě, dochází k tomu, že zvířata jsou rutinně přepravována i se závažnými zdravotními komplikacemi. Navíc i výše zmíněný případ nemožnosti „*pohybu bez bolesti*“ je poměrně neurčitý, jelikož projevy bolesti nejsou mezi zvířaty jednotné. Problematickým bodem je také ustanovení umožňující přepravu lehce zraněných nebo nemocných zvířat, kterým přeprava nepřivodí další utrpení,⁴⁵ jež může být lehce zneužito jako právní mezera pro protlačení přepravy zvířat s ve skutečnosti vážnými zraněními či nemocemi jako zlomeniny kostí, chromost nebo záněty. Ačkoliv existují pokyny

⁴⁴ Srovnej: Kanada, Health of Animals Regulations (C.R.C., c. 296), čl. 136(1).

⁴⁵ Kapitola V bod 3.2 přílohy I nařízení Rady (ES) č. 1/2005 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností.

(viz výše), které stanovují přesnější kritéria, zásadní pravidla jako ta pro zhodnocení způsobilosti pro přepravu by měla být přenesena do legislativy. Evropský parlament ve svém usnesení z roku 2019 upozornil, že správné zhodnocení způsobilosti k přepravě je hlavním faktorem pro zajištění dobrých životních podmínek zvířat během přepravy a uvedl, že „největší podíl porušování pravidel připadá na otázky způsobilosti“. Z toho důvodu tak Evropský parlament vyzval Evropskou Komisi, aby „vypracovala plně funkční definici způsobilosti k přepravě a aby vypracovala praktické pokyny pro její posuzování“, zvláště také proto, že způsobilost k přepravě bývá vykládána a prováděna v členských státech různými způsoby.⁴⁶

Kapitola se bude dále zabývat třemi citlivými skupinami zvířat, jejichž přeprava by měla být věnována zvláštní pozornost, a totiž neodstavená mláďata, březí samice a zvířata na konci produkčního cyklu.

3.1 Neodstavená mláďata

Telata a jehňata jsou vedlejším produktem mléčného průmyslu, jelikož březost samice je podmínkou produkce mléka. Část z nich potom, co dospěje, vstoupí do produkčního cyklu jako dojnice, avšak většina mláďat je na dané farmě nepotřebná a představuje náklady navíc (především pak samci). Proto jsou mláďata buď poražena nebo poslána na výkrm, v případě telat buď na hovězí nebo telecí maso; třetina telat z mléčných chovů je poražena na telecí.⁴⁷ Počet neodstavených telat, která jsou předmětem obchodu mezi členskými státy, se ročně pohybuje kolem 1,4 milionu.⁴⁸ Mezi členskými státy EU je tento obchod významný zejména pro Irsko, kde se se zrušením mléčných kvót v roce 2015 navýšil stav mléčného skotu a s tím také došlo ke zvýšení exportu neodstavených telat až o 64 %;⁴⁹ v roce 2021 bylo za hranice Irska exportováno více jak 140 000 neodstavených mláďat.⁵⁰ Pro účely této kapitoly se zaměříme především na přepravu neodstavených telat, která je v Evropské unii častější.

Podle bodu 2 písm. e) kapitoly I přílohy I nařízení č. 1/2005 nejsou jehňata mladší jednoho týdne a telata mladší deseti dnů způsobilá k přepravě, ledaže je

⁴⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 ke zprávě o provádění týkající se nařízení (ES) č. 1/2005 o ochraně zvířat během přepravy v rámci EU i mimo ni (2018/2110(INI)).

⁴⁷ Sans, P., De Fontguyon, G. (2009). *Veal calf industry economics*. In: Revue de Médecine Vétérinaire, Ecole Nationale Vétérinaire de Toulouse, 2009, 160 (8–9), str. 420–424 [online][cit. 19. 2. 2022]. Dostupné z: <https://hal.inrae.fr/hal-02658908/document>.

⁴⁸ Peter Stevenson, *Compassion in World Farming během semináře „Structural breaches of Regulation 1/2005 re the transport of unweaned calves“ pořádaného Intergroup on the Welfare and Conservation of Animals*, 16. 12. 2021.

⁴⁹ Caroline Rowley, *Ethical Farming Ireland během semináře „Structural breaches of Regulation 1/2005 re the transport of unweaned calves“ pořádaného Intergroup on the Welfare and Conservation of Animals*, 16. 12. 2021.

⁵⁰ Agriland (2022). *2021 cattle exports by type and destination* [online][cit. 19. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.agriland.ie/farming-news/2021-cattle-exports-by-type-and-destination/>

vzdálenost přepravy menší než 100 km. Dlouhotrvající cesty mohou telata podstupovat bez doprovodu matky, pokud jsou starší 14 dnů, a to v souladu s bodem 1.9 kapitoly VI. Jak bylo řečeno výše, u skotu je podle bodu 1.2 kapitoly V maximální délka přepravy stanovena na osm hodin s tím, že při splnění podmínek může být prodloužena. Bod 1.4 téže kapitoly vyžaduje, aby po maximálně devíti hodinách cesty byla neodstaveným telatům a dalším zvířatům jako jehňatům, kůzlatům, hříbatům a selatům „poskytnuta doba na odpočinek v délce alespoň jedné hodiny, která je dostatečná k podání tekutin a v případě potřeby k nakrmení“ (je nutné zdůraznit slovní spojení „v případě potřeby“). Následně může přeprava pokračovat na dalších devět hodin. Po těchto v celku 19 hodinách, které by měly zahrnovat také nakládku a vykládku, musí být zvířatům poskytnuto alespoň 24 hodin odpočinku na tzv. kontrolních stanovištích, dokud nebude přeprava pokračovat dále. Je třeba upozornit, že nařízení v tomto bodě mluví výslovně o neodstavených mláďatech, nikde však nespécifikuje, do jakého věku je tele považováno za neodstavené. Jak sama Evropská komise doporučila, za účelem jednotné implementace pravidel by telata měla být považována za neodstavená do věku dvou měsíců a jehňata do věku šesti týdnů.⁵¹ Není však pochyb, že zavedení přesné definice pro jednotlivé druhy zvířat do textu nařízení je žádoucí; Komisi k tomu vyzval i Evropský parlament ve svém usnesení z roku 2019.⁵²

Čtrnáct dnů je tak věk, kdy jsou telata vystavována dlouhým transportům napříč Evropou, popř. za její hranice, a to ve výsledku až několik dní včetně přestávky na kontrolních stanovištích. V té době mají mláďata velmi slabý imunitní systém kvůli přechodu mezi pasivní a aktivní imunitou (tedy tou, kterou mají z mléčiva, kterého však není na farmách obvykle podáváno dostatek, a tou, kterou si telata tvoří sama), a z toho důvodu špatně reagují na výkyvy teplot a stres.⁵³ Do věku 8 až 10 týdnů jsou telata mléčné stravě čili náhražce mléka (rozdíly mezi managementem krmení u telat určených na telecí a na hovězí maso můžeme pro účely tohoto článku pominout); přirozeně by měly sát mléko třikrát až jedenáctkrát denně, průměrně tedy pět až šestkrát za den. V chovech je frekvence krmení nižší a pokud jsou telata krmena dvakrát či třikrát za den (tzn. s rozestupem až 12 hodin), zažívají hlad. V případě dálkové přepravy se však pocit hladu mění na utrpení.⁵⁴ EÚBP uvedl ve své zprávě z roku 2009, že krmení telat během přepravy je technicky nemožné, pokud jsou stále na mléčné stravě a nejsou ještě krme-

⁵¹ European Commission, SANCO D5 DS/dj D(2009), 04/12/2009.

⁵² Bod 45 usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2019 ke zprávě o provádění týkající se nařízení (ES) č. 1/2005 o ochraně zvířat během přepravy v rámci EU i mimo ni (2018/2110(INI)).

⁵³ European Parliament (2021). *Particular welfare needs in animal transport: unweaned animals and pregnant females*, str. 11 [online][cit. 20. 2. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690874/IPOL_STU\(2021\)690874_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690874/IPOL_STU(2021)690874_EN.pdf)

⁵⁴ Alexandr Rabitsch během schůze výboru pro ochranu zvířat během transportu, 1. 2. 2021.

na tuhou stravou.⁵⁵ Jedním z důvodů jsou ve vozidlech se nejčastěji vyskytující kovová napajedla, resp. kovové dudlíky, které tele není schopno rozpoznat jako zdroj mléka; telata pijí skrze gumové dudlíky, a ty navíc musí být v požadované výšce, jelikož poloha hlavy telete je velmi důležitá pro to, aby se tekutina nedostala zvířeti zpět do bacheru.⁵⁶ Momentálně však nejsou dostupná taková pítká, která by mohla na palubách vozidel sloužit ke správnému nakrmení telat,⁵⁷ taková vozidla by proto neměla být vůbec schvalována pro přepravu telat, jelikož nejsou schopná zajistit uspokojení základních potřeb zvířat. Dále je nutné vzít v potaz, že náhražka mléka musí mít požadovanou teplotu a složení a telata by měla ležet a odpočívat alespoň tři hodiny po jídle, jinak jim hrozí reflux a průjem. Vyložit tak všechna telata během nařízením přikázané hodinové přestávky, asistovat jim s krměním (aby se dohlédlo na to, že tele pilo dost, ale ne příliš moc), a naložit je zpátky do vozidla je tak nemožné – ve výsledku by telatům byl způsoben pouze další stres. Jestli má být tele nakrmeno tři hodiny před nakládkou a následně musí být dle litery nařízení nakrmeno až v kontrolním stanovišti (tedy po max. 19 hodinách cesty), doba bez krmiva se prodlužuje na 22 hodin. Může být však ještě delší, pokud vezmeme v potaz, že ve sběrném středisku nakrmeno nebylo, a naposledy tak dostalo náhražku mléka na farmě. Dohromady by tak doba bez stravy mohla trvat 30 a víc hodin.⁵⁸ Investigace 56 transportů neodstavených telat organizace Animal Welfare Foundation odhalila četné porušení pravidel nařízení č. 1/2005, včetně zvířat trpících hladem až neuvěřitelných 53 hodin.⁵⁹

Nařízení tak ve stavu, v jakém momentálně je, nereflktuje zcela zásadní skutečnosti jako nemožnost krmění telat na palubě (ať už z důvodů technických či biologických), a umožňuje tak systematické týrání statisíců telat ročně. Neodstavená mláďata by neměla být vystavována přepravě, a už vůbec ne v době, kdy jsou ještě citlivější vůči vnějším jevům kvůli přechodu z pasivní na aktivní imunitu, tedy během prvních asi čtyř týdnů života. Původní doporučení výboru ANIT navrhuující zakázat přepravu neodstavených mláďat do věku 35 dnů a omezit přepravu neodstavených mláďat starších 35 dnů na maximálně dvě hodiny se

⁵⁵ European Food Safety Authority (2009). *Project to develop Animal Welfare Risk Assessment Guidelines on Transport*, str. 30 [online][cit. 20. 2. 2022]. Dostupné z: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/sp.efsa.2009.EN-21>.

⁵⁶ European Parliament (2021). *Particular welfare needs in animal transport: unweaned animals and pregnant females*, str. 13 [online][cit. 20.2.2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690874/IPOL_STU\(2021\)690874_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690874/IPOL_STU(2021)690874_EN.pdf)

⁵⁷ Bod 93, Report on the investigation of alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to the protection of animals during transport within and outside the Union (2020/2269(INI)).

⁵⁸ Alexandr Rabitsch během schůze výboru ANIT, 1. 2. 2021.

⁵⁹ Iris Baumgärtner, Animal Welfare Foundation během schůze výboru ANIT, 25. 2. 2021.

tak jeví být minimální ambicí, ke které by revidované nařízení na ochranu zvířat během přepravy mělo směřovat.⁶⁰

3.2 Březí samice

Březí samice jsou další kategorií zvířat, které je nutné věnovat zvláštní pozornost, jelikož v praxi hrozí velké riziko špatného welfare. Stav legislativy je však poněkud ponurý, což se pak odráží také praxí přepravy těchto zvířat. Organizace Animals' Angels během vyšetřování transportů narazila nejčastěji na tyto problémy: březím samicím není poskytnuto dost prostoru, není zajištěn pravidelný přísun krmiva a vody, není poskytnuto dost podestýlky, je zde velké riziko přepravy nezpůsobilých zvířat, nedochází k vhodné přípravě na přepravu (např. změna stravy či přidání oxidu hořečnatého do stravy) a v případě porodu v dopravním prostředku často nedochází k nouzové výkladce (riziko zranění či smrti pro matku i mládě, např. ušlapáním či nemožností telete dostat se k vemenu matky pro kolostrum). Organizace má důkazy o dvou tragických zásilkách březích samic skotu z Estonska do Turecka v roce 2016, během kterého našli tři mrtvé samice, šest samic nezpůsobilých k přepravě, devět samic porodilo během přepravy, jedno tele se narodilo mrtvé a šest telat zemřelo po porodu.⁶¹

Podle bodu 2 písm. c) kapitoly I přílohy I nejsou březí samice způsobilé k přepravě, pokud u nich „uplynulo 90 % či více očekávané doby březosti, nebo samice, které porodily v předcházejícím týdnu“. Problémem je však zhodnocení toho, v jaké fázi březosti se samice zrovna nachází, jak uznává studie Evropského parlamentu.⁶² Dobré vodítko poskytuje datum inseminace, proto získání této informace před přepravou březích samic doporučují i pokyny EU pro správný postup při přepravě březích zvířat.⁶³ Nicméně tato informace není velmi často přepravcům dostupná, a proto je zde proto riziko porodu přímo na palubě vozidla.⁶⁴ Další způsoby určení délky březosti sice existují (např. zvětšení vemene, manuální rektální palpce, hormonální analýza a ultrasonografie), ale studie vyžádaná výběrem ANIT přesto doporučuje další výzkum za účelem získání vhodných a proveditelných metod

⁶⁰ Toto doporučení bylo obsaženo pouze v textu, který opustil výbor pro zemědělství a rozvoj venkova. Plénum Evropského parlamentu pak hlasovalo po mnohem méně ambiciózní pozměňovací návrh, který doporučil nepovolit přepravu telat mladších čtyř týdnů s výjimkou cest do 50 km.

⁶¹ Julia Havenstein, Animals' Angels během schůze výboru ANIT, 31. 5. 2021.

⁶² European Parliament (2020). *Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations*, str. 23 [online][cit. 19.2.2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU\(2018\)621853_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU(2018)621853_EN.pdf).

⁶³ European Commission (2018). *Guide to good practices for the Transport of cattle*, str. 36 [online][cit. 19. 2. 2022]. Dostupné z: <http://animaltransportguides.eu/wp-content/uploads/2016/05/Guides-Cattle-EC-Templ.pdf>.

⁶⁴ European Parliament (2020). *Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations*, str. 95 [online][cit. 19. 2. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU\(2018\)621853_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621853/EPRS_STU(2018)621853_EN.pdf)

zjištění stádia březosti, pokud datum inseminace není dostupné.⁶⁵ Vzhledem k tomu je více než žádoucí zavést do legislativy požadavek, aby informace o inseminaci byly dostupné ještě před zahájením přepravy; do té doby lze očekávat, že ustanovení o nezpůsobilosti březích samic k přepravě bude rozsáhle porušováno.

Co se týče fáze březosti, kdy by březí samice měla být považována za nezpůsobilou k přepravě, i tam vyzývá daná studie k dalšímu výzkumu.⁶⁶ Klíč nenajdeme ani v pokynech; u prasnic sice hovoří o vyhnutí se přepravě při poslední třetině gravidity,⁶⁷ u ovčí nebo skotu však přesnější požadavek na omezení přepravy v určité fázi březosti absentuje. Jak uvádí studie z roku 2018, „*březí samice patří k vysoce produktivním plemenům jsou citlivé na stres kvůli intenzivním metabolickým procesům, [...] Taková zvířata mají vysoké energetické nároky, jejich naplňování je stresující nejen pro cirkulační systém, ale také pro ostatní systémy. Výsledkem je, že březí zvíře podrobené stresu z přepravy jednoduše potřebuje více energie, aby udrželo dva tělesné systémy (své a plodu), aby nasbíralo energii na porod a zároveň se přizpůsobilo novým podmínkám spojeným s přepravou a novým prostředím. Se snížením přirozené resistance a ztráty energie se u těchto zvířat vyskytují různé nemoci spolu s incidencí potratů nebo těžkých porodů s postnatálními komplikacemi*“.⁶⁸ Je proto logické uvažovat, že se zvyšujícím se stádiem březosti přichází horší schopnost zvířete zvládat teplotní stres, dehydrataci či zranění, a tím pádem se zhoršuje jeho welfare. Podle původního návrhu doporučení, který opustil výbor ANIT, by „*přeprava březích zvířat v poslední třetině březosti vůbec neměla být povolena vzhledem k tomu, že existuje větší riziko špatných životních podmínek během přepravy*“.⁶⁹ Následně však plénum Evropského parlamentu odhlasovalo verzi, která pouze navrhuje omezení doby přepravy v poslední třetině březosti na čtyři hodiny.⁷⁰ Neziskové organizace věnující se ochraně zvířat však doporučují zákaz přepravy

⁶⁵ European Parliament (2021). *Particular welfare needs in animal transport: unweaned animals and pregnant females*, str. 9 [online][cit. 20. 2. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690874/IPOL_STU\(2021\)690874_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690874/IPOL_STU(2021)690874_EN.pdf).

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ European Commission (2018). *Guide to good practices for the transport of pigs* [online][cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <http://www.animaltransportguides.eu/wp-content/uploads/2016/05/Guides-Pig-EC-Templ.pdf>.

⁶⁸ Kukharensko, N., Fedorova, A. *The Effect of Long Transportation Stress on Young Calves Born from Cows and Animal Ecology*. *Ekoloji*, 27(106), str. 293–299 [online][cit. 13. 03. 2022]. Dostupné z: <http://ekolojijidergisi.com/download/the-effect-of-long-transportation-stress-on-young-calves-born-from-cows-and-animal-ecology-5358.pdf>

⁶⁹ Bod 110 návrhu doporučení Evropského Parlamentu, Radě a Komisi předložené v souladu s čl. 208 odst. 12 jednacích řádu v návaznosti na vyšetřování údajného porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci Unie i mimo ni (2021/2736(RSP)).

⁷⁰ Bod 110 doporučení Evropského parlamentu Radě a Komisi ze dne 20. ledna 2022 v návaznosti na vyšetřování údajného porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci Unie i mimo ni (2021/2736(RSP))

pro březí samice, u nichž jich uplynulo 40 % očekávané doby březosti.⁷¹ Nakonec je třeba nezapomenout na to, že březí samice jsou přepravovány také za účelem porážky. Z důvodů existence možnosti, že plod v poslední třetině březosti může cítit bolest a další negativní účinky, doporučuje EÚBP neposílat samice v této fázi březosti na jatka.⁷²

Ačkoliv je zřejmé, že březí samice jsou citlivější kategorií zvířat, které by měla být věnována zvláštní pozornost a pro jejichž přepravu by měly být stanoveny přísnější podmínky, nařízení č. 1/2005 tuto skutečnost nereflektuje. V příloze I kapitoly VII pouze stanovuje, že u březího skotu se u námořní přepravy navyšují vymezené prostory o 10 % a u vysokobřezích ovcí a koz se pro účely železniční a silniční přepravy navyšují vymezené prostory v závislosti na váze („vysokobřezí“ však není v nařízení definováno). Vhodné by však bylo v tomto ohledu nařízení revidovat, především co do fáze březosti, kdy už zvíře není způsobilé k přepravě, a přizpůsobit podmínky přepravy potřebám březích samic, především navýšit vymezené prostory tak, aby nedocházelo k přeplňování vozů, zajistit dostatečného množství podestýlky, krmiva a vody a snížit teplotní limity.

3.3 Zvířata na konci produkčního cyklu

Kategorii zvířat, kterou nařízení č. 1/2005 pomíjí, jsou zvířata na konci produkčního cyklu (v angličtině „spent animals“ nebo „end of career animals“). Tím se myslí především dojnice, prasnice určené pro reprodukci nebo nosnice. Tím, že tato zvířata jedou na jatka v dobu, kdy se buď sníží jejich produkce nebo jí už vůbec nejsou schopny, je jejich organismus velmi oslaben. Nízká ekonomická hodnota těchto zvířat navíc není velkou motivací pro průmysl, aby se snažil zajistit zvířatům během přepravy dobré welfare. Doba přepravy je navíc obecně u zvířat na konci produkčního cyklu delší, jelikož jsou přijímány menším počtem jatek.

Průměrný věk dojnice z komerčního systému, která jde na jatka, se pohybuje okolo šesti let.⁷³ Tato zvířata trápí po letech inseminací, porodů a dojení především problémy s končetinami jako chromost, mastitida (zánět vemene) a reprodukční onemocnění. Studie pro výbor PETI z roku 2017 uvádí nízké welfare dojnic jako „druhý nejhorší problém v Evropě“, co se welfare hospodářských zvířat týče.⁷⁴ Vědci

⁷¹ Např. Eurogroup for Animals (2021). *Live Animal Transport: Time to Change The Rules*, str. 18 [online][cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2021-02/2020_01_27_efa_transport_white_paper_0.pdf.

⁷² European Food Safety Authority (2017). *Animal welfare aspects in respect of the slaughter or killing of pregnant livestock animals (cattle, pigs, sheep, goats, horses)*, str. 55–57 [online][cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2017.4782>.

⁷³ Compassion in World Farming. *The life of dairy cows* [online][cit. 27. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.ciwf.org.uk/media/5235185/the-life-of-dairy-cows.pdf>.

⁷⁴ European Parliament. *Animal Welfare in the European Union*, str. 10 [online][cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583114/IPOL_STU\(2017\)583114_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583114/IPOL_STU(2017)583114_EN.pdf)

z Aarhuské univerzity v Dánsku zkoumali data o dojnících na konci produkčního cyklu posílaných na jatka během jednoho roku; data o 411 kravách z 20 dánských stád ukázaly, že téměř 75 % z nich mělo nějaké zdravotní potíže, 31 % z nich bylo chromých, 20 % vykazovalo známky mastitidy (zánět vemene) a 22 % mělo na těle rány.⁷⁵ Snížená odolnost dojnic vyrovnávat se se stresem z přepravy tak vede k zesílení již existujících zdravotních problémů, a to i u cest trvajících méně jak 8 hodin.⁷⁶ Organizace Animals' Angels uvádí, že jatečné krávy navíc velmi často nejsou posílány přímo na jatka, ale je s nimi obchodováno na trzích nebo v jiných sběrných střediscích. V květnu 2021 tak organizace navštívila čtyři takovéto trhy ve Španělsku a pozorovala 340 jatečných krav; třetina krav měla nízké skóre tělesné kondice a spousta vykazovala chromost a problémy s pohybovým ustrojem, kopyty (přerostlá rohovina, záněty), vemeny (včetně mastitidy) a další zranění, a to i přes to, že při příjezdu měly podstoupit veterinární prohlídku.⁷⁷

V případě prasnic zkoumala Aarhuská univerzita 522 zvířat z 12 dánských stád. Téměř 40 % prasnic produkovalo mléko během přepravy, jelikož prasnice bývají posílány na jatka chvíli po odstavení selat.⁷⁸ Mléko produkující prasnice jsou však více náchylné k teplotnímu stresu kvůli zrychlenému metabolismu,⁷⁹ jelikož vrhy dnešních selektivně vyšlechtěných prasnic se pohybují okolo 12–15 selat.⁸⁰ Problémem je také vzájemné napadání prasnic během přepravy; podle zmíněné studie Aarhuské univerzity byly u 55 % prasnic zaznamenány rány větší než 1 cm.

Jak upozorňuje EÚBP, u nosnic může docházet k závažným kosterním zraněním ještě před odjezdem nákladního vozu, a to kvůli špatnému zacházení se slepicemi během odchytávání nebo nakládání do přepravek, jelikož jejich kosti

⁷⁵ Dahl-Pedersen, K., Herskin, M. S., Houe, H., Thomsen, P. T. (2018). *A descriptive study of the clinical condition of cull dairy cows before transport to slaughter*. *Livestock Science*, 218, 108–113 [online] [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2018.11.001>.

⁷⁶ Dahl-Pedersen, K., Herskin, M. S., Houe, H., Thomsen, P. T. (2018). *Risk Factors for Deterioration of the Clinical Condition of Cull Dairy Cows During Transport to Slaughter*. *Frontiers in Veterinary Science*, 5, 2018. ISSN: 2297-1769 [online] [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3389/fvets.2018.00297>.

⁷⁷ Animals' Angels, Asociación Nacional para la Defensa de los Animales (2021). *Report to call on EU legislators to ban 'cull dairy' cows from livestock markets 10* [online] [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/235130/Animals%20Angels_ANDA_Report%20calling%20on%20EU%20legislators%20to%20ban%20cull%20dairy%20cows%20from%20markets_May_2021_EN.pdf.

⁷⁸ Aarhus University, Department of Animal Science (2019). *How do cull sows respond to the transport to the slaughter plant?* [online] [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://anis.au.dk/en/current-news/news/show/artikel/hvordan-klarer-udsættersoeer-transporten-til-slagteriet-1>.

⁷⁹ Fogsgaard, K. K., Herskin, M. S., Thodberg, K. (2018). *Transportation of cull sows—a descriptive study of the clinical condition of cull sows before transportation to slaughter*. *Translational Animal Science*, 2(3), 2018, str. 280–289 [online] [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/tas/txy057>.

⁸⁰ Veterinární univerzita Brno. Základní pojmy a zootechnické údaje chovu prasat [online] [cit. 15.3.2022]. Dostupné z: <https://cit.vfu.cz/nz/NHZ/zakl.pojmy-prasata.html>.

jsou po intenzivních měsících snášky, která je velmi náročná na vápník, výrazně oslabeny. Bolest a utrpení způsobené těmito zraněními se přitom během přepravy znásobí. Je nutné vzít v potaz, že nosnice na konci produkčního cyklu jsou většinou také málo opeřené a jejich metabolismus je ovlivněn omezením potravy před porážkou, a tak hůře snášejí výkyvy teplot. EÚBP dále uvádí, že nosnice na konci produkčního cyklu vykazují po přepravě zvýšený strach a neadaptují se na stres z přepravy u cest trvajících déle než pět hodin.⁸¹

Pokud vezmeme výše řečené v potaz, je zřejmé, že zvířata na konci produkčního cyklu potřebují specifické a přísnější podmínky jako zvláštní kategorie zvířat, a to především co se týče délky trvání cesty, teplotních limitů (zvláště pro samice produkující mléko, které jsou náchylnější k teplotnímu stresu) a zajištění dostatečné zásoby vody a krmení. Zcela zásadní je však dobře zhodnotit jejich způsobilost k přepravě, jelikož vlivem namáhavé produkce jsou náchylnější ke zraněním a zdravotním problémům, které se během přepravy pouze zintenzivňují a vedou k utrpení zvířat. Jak bylo řečeno výše, evropské právo potřebuje jasnější pravidla pro zhodnocení způsobilosti přepravy, avšak větší důraz na trénink osob zúčastněných na přepravě živých zvířat je více než žádoucí. Studie zkoumající shodu ve zhodnocení způsobilosti jatečných krav k přepravě ze strany farmářů, veterinářů a přepravců totiž zjistila, že úroveň shody v rámci skupiny i mezi skupinami navzájem byla přinejlepším průměrná.⁸² Značné rozdíly ve zhodnocování tak neexistují pouze stát od státu, ale také mezi farmami či veterináři.

4. Přeprava živých zvířat do třetích zemí

Evropská unie exportuje do třetích zemí miliony zvířat každý rok, a to především na porážku či výkrm; v roce 2019 bylo exportováno 4,5 milionů skotu, ovcí a prasat. Hlavními destinacemi pro vývoz těchto zvířat jsou Libye (25 % zvířat), Jordánsko, Izrael, Saudská Arábie, Libanon a Turecko.⁸³ Hlavním problémem přepravy živých zvířat za hranice Evropské unie je jednak velká vzdálenost do místa určení (přeprava se tak může protáhnout až na několik týdnů), a zadruhé pak fakt, že vymahatelnost nařízení č. 1/2005 je mimo teritorium Evropské unie snižena a v místě určení nejsou zvířata chráněna evropským právem, především během

⁸¹ European Food Safety Authority (2011). *Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*, str. 47–48 [online][cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/j.efsa.2011.1966>.

⁸² Herskin, M. S. (2018). *Lameness scoring and assessment of fitness for transport in dairy cows: Agreement among and between farmers, veterinarians and livestock drivers*. Research in Veterinary Science, 119, str. 162–166. ISSN: 0034-5288 [online][cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.rvsc.2018.06.017>.

⁸³ Eurogroup for Animals (2021): *Live Animal Transport: Time to change the rules*, str. 8 [online][cit. 14. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2021-02/2020_01_27_efa_transport_white_paper_0.pdf.

porážky. Situaci zhoršuje skutečnost, že na seznamu 18 vysoce rizikových zemí pro export živých zvířat publikovaném bavorským státním Ministerstvem pro životní prostředí a ochranu spotřebitele se nacházejí právě i některé z nejméně frekventovaných exportních destinací.⁸⁴ Organizace Animal Welfare Foundation uvedla, že za léta 2010 až 2015 zaznamenali porušení nařízení č. 1/2005 u 70 % zkoumaných zásilek na cestě do Turecka, většina těchto porušení byla přitom závažná.⁸⁵

K závaznosti nařízení č. 1/2005 pro část přepravy za hranicemi Evropské unie se v roce 2015 vyjádřil Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce ve věci C-424/13. Spor se týkal společnosti *Zuchtvieh-Export GmbH*, jež přepravovala v roce 2012 skot z Německa do Uzbekistánu. Žádosti o proclení dané společnosti nebylo vyhověno z důvodu, že plán cesty v knize jízd mezi běloruským Brestem a uzbeckým Andižanem nebyl v souladu s nařízením č. 1/2005. Soudní dvůr však došel k závěru, že „*aby mohla být přeprava zahrnující dlouhotrvající cestu domácích koňovitých jiných než evidovaných koňovitých a domácího skotu, ovcí, koz a prasat, která začíná na území Evropské unie a pokračuje mimo toto území, schválena příslušným orgánem místa odeslání, musí organizátor cesty předložit knihu jízd, která je z pohledu podmínek této cesty, tak jak jsou plánovány, realistická a umožňuje se domnívat, že ustanovení uvedeného nařízení budou dodržena, a to včetně úseku uvedené cesty, který se uskuteční na území třetí země, přičemž pokud tomu tak není, je uvedený orgán oprávněn vyžadovat, aby uvedené podmínky byly změněny tak, aby dodržení uvedených ustanovení bylo zajištěno pro celou cestu*“.⁸⁶ I přes to, že rozhodnutí je často citováno, realitou zůstává, že vymahatelnost nařízení č. 1/2005 mimo území Evropské unie je podstatně ztížena a nelze ji jakýmkoliv způsobem garantovat. Velkým problémem je nedostatek kontrolních stanovišť za hranicemi Evropské unie a celkový nedostatek infrastruktury, která by mohla vyhovět požadavkům nařízení. Podle Maisacka a Rabitsche neexistují v Turecku, na Blízkém východě či na severu Afriky žádná kontrolní stanoviště odpovídající požadavkům nařízení Rady (ES) č. 1255/97 ze dne 25. června 1997 o kritériích Společenství pro místa zastávek a o změně plánu cesty.⁸⁷ U dlouhotrvajících cest domácích koňovitých, domácího skotu, ovcí, koz a prasat mezi členskými státy a mezi nimi a třetími zeměmi přitom musí

⁸⁴ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz. *Tiertransporte in Drittstaaten* [online][cit. 18. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.stmuv.bayern.de/themen/tiergesundheit_tierschutz/tiertransporte_drittstaaten/index.htm.

⁸⁵ Animal Welfare Foundation. *The doomed journey: EU live exports to Turkey* [online][cit. 27. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.animal-welfare-foundation.org/service/dossiers/the-doomed-journey-eu-live-exports-to-turkey>.

⁸⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 2015 ve věci C424/13, ECLI:EU:C:2015:259.

⁸⁷ Maisack, Ch., Rabitsch, A. (2018). *Transports of Cattle and Sheep in Animal Welfare High-Risk Countries Continue*. In: *Live Animal Transport: Closing the Gap between EU Requirements and Enforcement*, str. 91–112 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: http://rabitsch-vet.com/fileadmin/user_upload/Live_Animal_Transport.pdf.

příslušný orgán (tj. orgán místa odeslání) mimo jiné ověřit, zda je předložená kniha jízd realistická a v souladu s nařízením č. 1/2005, a to podle čl. 14 odst. 1 písm. a) bodu ii). Pokud kniha jízd neobsahuje plánované přestávky v kontrolních stanovištích tak, aby byly dodrženy požadavky nařízení č. 1/2005 na odpočinek zvířat, neměla by obdržet razítko ze strany příslušných orgánů. Navíc neexistuje ani systém zpětné vazby mezi členskými státy EU a třetími zeměmi, skrze nějž by členské státy získávaly informace o podmínkách zvířat během části přepravy za hranicemi EU či o zdravotním stavu zvířat při příjezdu do místa určení, včetně počtu zraněných a mrtvých zvířat. Příslušné orgány tak neví, zda byla ustanovení nařízení č. 1/2005 během přepravy opravdu dodržována,⁸⁸ a rozsudek Soudního dvora má tedy na praxi pramalý dopad.

Zvláštní pozornost je pak nutné věnovat zvířatům exportovaným za účelem porážky, jelikož spousta destinací pro export živých zvířat jsou zeměmi, kde převažuje islámská víra, a zvířata jsou tak poražena v souladu s náboženskými požadavky na *halal* maso, tedy bez omráčení. Ačkoliv nařízení Rady (ES) č. 1099/2009 ze dne 24. září 2009 o ochraně zvířat při usmrcování v čl. 4 odst. 4 umožňuje výjimku z povinnosti zvířata před porážkou omráčit právě pro náboženské skupiny, toto nařízení obsahuje řadu dalších pravidel pro takovouto porážku, která nejsou obsažena v právních rádech těchto zemí. Neziskové organizace navíc poskytly zprávy o surovém týrání zvířat na jatkách na Blízkém východě a v severní Africe, které zahrnovalo tahání za provaz obmotaný kolem krku zvířete, mlácení tyčemi, propichování očí a uší, řezání do kůže, kopání do hlavy či těla, zavěšování za nohu hlavou dolů a dlouhé umírání z důvodu nepečlivého proříznutí hrdla provázené zvuky zvířat, které byly jasným důkazem o jejich utrpení.⁸⁹ Evropský parlament ve svém usnesení z roku 2019 vyjádřil nespokojení nad touto situací a konstatoval, že „porážka zvířat v některých třetích zemích, do nichž EU zasílá zvířata, způsobuje extrémní a dlouhodobé utrpení a pravidelně porušuje mezinárodní normy pro dobré životní podmínky zvířat při porážce, jak je stanoví Světová organizace pro zdraví zvířat“. K danému je třeba také zmínit, že spousta zvířat je každoročně oficiálně vyvážena za účelem plemenitby, nicméně existují určité pochybnosti o tom, zda je tomu skutečně tak. Podle odborníka Alexandra Rabitsche se jedná o podvodné označování. Určité exportní země totiž postrádají vhodné klimatické podmínky

⁸⁸ Body 121 a 122, report on the investigation of alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to the protection of animals during transport within and outside the Union (2020/2269(INI)).

⁸⁹ Maisack, Ch., Rabitsch, A. (2018). *Transports of Cattle and Sheep in Animal Welfare High-Risk Countries Continue*. In: *Live Animal Transport: Closing the Gap between EU Requirements and Enforcement*, str. 91–112 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: http://rabitsch-vet.com/fileadmin/user_upload/Live_Animal_Transport.pdf.

i zemědělskou infrastrukturu, která by umožnila úspěšný chov vysokoprodukčního evropského skotu, a zvířata tedy končí po příjezdu na jatkách.⁹⁰

Zákaz exportu živých zvířat je jedno z horkých témat ve spojitosti s připravovanou revizí legislativy v oblasti ochrany welfare zvířat a odborníci se shodují na nutnosti nahradit export živých zvířat vývozem masa a genetického materiálu, jelikož zkrátka nelze zajistit zvířatům dobré welfare, ať již během dlouhotrvajících cest, tak v destinacích mimo teritorium Evropské unie. Je třeba mít na paměti 11. bod odůvodnění nařízení č. 1/2005, které mluví o základní zásadě, „podle níž zvířata nesmějí být přepravována způsobem, při němž by mohlo dojít k jejich zranění či zbytečnému utrpení“, přičemž 18. bod pak uznává, že „dlouhotrvající cesty mají na životní podmínky zvířat pravděpodobně nepříznivější účinky než cesty na krátkou vzdálenost“. Ekonomické zájmy však, zdá se, zatím převažují; Evropská komise je co do explicitního zákazu exportu živých zvířat poměrně zdrženlivá⁹¹ a ani Evropský parlament jej ve svých doporučeních nepodpořil. Doporučil pouze osmihodinový limit pro délku trvání cesty (který je sám o sobě krokem směrem k eliminaci dálkové přepravy), avšak pouze pro zvířata přepravována za účelem porážky a ne pro námořní přepravu.⁹² V Evropské radě se za celounijní zákaz dálkové přepravy živých zvířat do třetích zemí po silnici i na moři, který by měl být nahrazen obchodem s masem a genetickým materiálem, přimluly Nizozemsko, Německo a Lucembursko.⁹³ Lucembursko pak v únoru 2022 zakázalo export živých zvířat do třetích zemí za účelem porážky od března 2022, první takové opatření svého druhu mezi členskými státy EU.⁹⁴ Jasný názor na zákaz exportu živých zvířat do třetích zemí však, zdá se, mají občané Evropské unie. V rámci veřejné konzultace, kterou otevřela Evropská komise ve spojitosti se zmíněnou revizí legislativy na ochranu welfare zvířat, se totiž 94 % respondentů vyjádřilo jasně pro zákaz; 92 % z téměř 60 000 příspěvků přitom tvořili přímo občané EU, dalších 5 % pak občané třetích zemí.⁹⁵

⁹⁰ Maisack, Ch., Rabitsch, A. (2018). *Testing the Plausibility (Art. 14(1) (a), (ii) in the Framework of Official Permits of Long-Distance, Border-Crossing Animal Transports*. In: *Live Animal Transport: Closing the Gap between EU Requirements and Enforcement*, str. 64–71 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: http://rabitsch-vet.com/fileadmin/user_upload/Live_Animal_Transport.pdf.

⁹¹ Claire Bury, zástupkyně generálního ředitele na GR SANTE, Evropská komise, v odpovědi na otázku, zda je v plánu zákaz exportu živých zvířat během schůze výboru ANIT 16. 10. 2020.

⁹² Bod 87 doporučení Evropského parlamentu Radě a Komisi ze dne 20. ledna 2022 v návaznosti na vyšetřování údajného porušení práva Unie a nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování v souvislosti s ochranou zvířat během přepravy v rámci Unie i mimo ni (2021/2736(RSP)).

⁹³ *Conclusions on animal welfare during maritime long distances transport to third countries (10086/21 ADD 1)*, 25.2.2021.

⁹⁴ *Le gouvernement luxembourgeois (2022). Le Luxembourg interdit les exportations vers des pays tiers d'animaux vivants aux fins d'abattage à partir du 1er mars 2022* [online][cit. 19. 3. 2022]. Dostupné z: https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/02-fevrier/22-interdiction-exportation-animaux.html.

⁹⁵ *Factual summary report of the online public consultation in support to the fitness check and revision of the EU animal welfare legislation (Ref. Ares(2022)2359311 – 30/03/2022)*.

Vzorem pro Evropskou unii by mohl být například Nový Zéland, který začal jednat v návaznosti na potopení nákladní lodi *Gulf Livestock 1* blízko Japonska v roce 2020 a smrti 41 členů posádky a téměř 5800 krav na palubě. V říjnu 2021 tak byl představen návrh novely novozélandského zákona o welfare zvířat z roku 1999 (*Animal Welfare Act*), který by zakázal export skotu, jelenů, ovcí a koz po moři s účinností od 30. dubna 2023.⁹⁶ Export za účelem porážky je přitom v Novém Zélandu zakázán od roku 2008.⁹⁷ Ve Velké Británii navrhuje zákaz exportu zvířat za účelem porážky návrh zákona (*Animal Welfare (Kept Animals) Bill*), který se v době publikace článku nachází v dolní sněmovně Parlamentu (*House of Commons*).⁹⁸ Jak ale ukazuje příklad Nového Zélandu, zákaz exportu výhradně za účelem porážky je jenom částečným řešením problému.

4.1 Námořní přeprava

Zvláštní pozornost si zaslouží námořní přeprava jakožto druh přepravy často využívaný právě pro export zvířat, který provází specifické problémy, jež je nutné zdůraznit. V roce 2018 bylo ze sedmi členských států – Rumunska, Španělska, Portugalska, Chorvatska, Slovinska, Francie a Irska – exportováno více jak 2,8 milionů ovcí a skotu v 686 zásilkách.⁹⁹

Problém nastává již u samotných plavidel. Jak upozorňuje studie vypracovaná pro výbor ANIT, ze 78 schválených a operujících lodí přepravujících živá zvířata (k roku 2021) pluje 55 % z nich pod vlajkami zemí, které jsou na černém seznamu podle Pařížského memoranda o státní přístavní inspekci¹⁰⁰ (Togo, Komory, Palau, Tanzanie, Sierra Leone) a 12 % pod vlajkami zemí na šedém seznamu (Libanon). Pouze dvě lodě plují pod evropskou vlajkou, konkrétně lucemburskou. Absolutní minorita plavidel (pouhých 6 %), byla vystavěna za účelem přepravy živých zvířat (tzn. většina byla pro tento účel konvertována) a průměrné stáří lodí je 41 let. Lodě pro přepravu hospodářských zvířat jsou také vedoucí kategorií lodí, co se týče počtu zadržení za posledních deset let.¹⁰¹ Podle nařízení č. 1/2005 je možné domácí

⁹⁶ New Zealand Parliament (2021). *Bill aims to ban sea exports of some livestock* [online][cit. 19. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.parliament.nz/en/get-involved/topics/all-current-topics/bill-aims-to-ban-sea-exports-of-some-livestock/>.

⁹⁷ Nový Zéland, *Animal Welfare (Export of Livestock for Slaughter) Regulations (2016/173)*.

⁹⁸ Parliamentary Bills – UK Parliament (2022). *Animal Welfare (Kept Animals) Bill* [online][cit. 19. 3. 2022]. Dostupné z: <https://bills.parliament.uk/bills/2880>.

⁹⁹ European Commission, DG SANTE (2020). *Overview report. Welfare of Animals Exported by Sea*, str. 3–4 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fc8d71e4-93f5-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130896440>.

¹⁰⁰ Paris MoU. *White, Grey and Black List* [online][cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.parismou.org/detentions-banning/white-grey-and-black-list>.

¹⁰¹ European Parliament (2021). *Animal welfare on sea vessels and criteria for approval of livestock authorisation*, str. 17–20 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU\(2021\)690876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU(2021)690876_EN.pdf).

koňovité, domácí skot, ovce, kozy a prasata přepravovat po moři na vzdálenost více jak 10 námořních mil pouze plavidly, která byla pro přepravu hospodářských zvířat zkontrolována a schválena postupem podle čl. 19. Jak však upozorňuje přehledová zpráva Generálního ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin Evropské komise (DG SANTE), „zavedené systémy pro schvalování plavidel pro přepravu hospodářských zvířat a pro jejich kontrolu před každou nakládkou [jsou] s výjimkou systémů Irska a Portugalska nedostatečné. Hlavním důvodem je to, že příslušné orgány ostatních členských států využívají pro posouzení nezbytných technických systémů na palubě plavidel pracovníky, kteří nemají odpovídající kvalifikaci a zkušenosti“.¹⁰² V tomto případě je nutné zaměřit se na Rumunsko, hlavního exportéra živých zvířat v Evropské unii, který zároveň schválil 47 z výše zmíněných 78 plavidel. V roce 2019 vykonala Evropská komise za tím účelem v Rumunsku audit, jenž potvrdil, že úroveň inspekci a dokumentace je v Rumunsku zcela neadekvátní,¹⁰³ což je při více jak polovině schválených plavidel z celé EU (jež jsou zároveň údajně kontrolována několikrát ročně) alarmující. Je proto s podivem, že vůči Rumunsku do dnes nebylo v tomto ohledu zahájeno řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 258 SFEU, jelikož tamní úřady evidentně systematicky selhávají v dodržování nařízení č. 1/2005. Případovou studií, která demonstruje, jaké následky může mít schválení nevhodného plavidla, je loď *Queen Hind*. Tato loď plující pod vlajkou Palau a schválená v Rumunsku mířila v roce 2018 z rumunského přístavu *Midia* do Saudské Arábie s přinejmenším 14 600 ovci na palubě.¹⁰⁴ Krátce po vyplutí však došlo k převrácení lodi. Podle organizace *Animals International* byla záchranná akce velmi slabá, především prvních 58 hodin, a ve výsledku došlo k úhynutí 99 % ovcí na palubě.¹⁰⁵ Pochybení přitom bylo několik. Zaprvé, *Queen Hind* byla 39 let stará a z přepravní lodě pro automobily byla konvertována na přepravu živých zvířat pouhé dva roky před incidentem. I když byla na černé listině a byla třikrát zadržena (v roce 2008, 2011 a 2018), příslušné veterinární úřady v Rumunsku stále nebránily přepravě živých zvířat na palubě této lodi. Zadruhé, zvířata byla naložena také do dodatečných pater (které obecně během bezpečnostních kontrol nejsou vzaty v potaz), čímž se umožnilo dostat na loď větší počet zvířat; loď však byla nakonec přeplněná do bodu, kdy nebyla schopna udržet sta-

¹⁰² Výtah z přehledové zprávy GR pro zdraví a bezpečnost potravin o dobrých životních podmínkách zvířat vyvážených po moři (DG(SANTE) 2019-6835 – RS).

¹⁰³ Final report of an audit carried out in Romania from 30 September 2019 to 02 October 2019 in order to evaluate animal welfare during transport by livestock vessel to non-EU countries (DG(SANTE) 2019-6898).

¹⁰⁴ European Parliament (2021). *Animal welfare on sea vessels and criteria for approval of livestock authorisation*, str. 78 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU\(2021\)690876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU(2021)690876_EN.pdf).

¹⁰⁵ Gabriel Paun, *Animals International* během semináře Intergroup on the Welfare and Conservation of Animals, 28. 11. 2019.

bilitu a převrátila se.¹⁰⁶ Vzhledem k tomu, že za léta 2019 a 2020 bylo zjištěno víc jak 2500 nedostatků na lodích schválených pro přepravu živých zvířat, riziko toho, že se podobné případy budou opakovat, je více než vysoké.¹⁰⁷

Příslušné úřady členských států selhávají i co se týče řádné kontroly dokumentace. Podle Evropské komise je to kromě schvalování knih jízd s nekompletními a nerealistickými plány cest (častým problémem je např. uvádění přístavů v EU jako míst určení, i když představují pouze transfer mezi silniční a námořní přepravou),¹⁰⁸ také vydávání povolení přepravcům bez nouzových plánů. Přitom podle čl. 11 nařízení č. 1/2005 týkajícího se požadavků na povolení přepravců na dlouhotrvající cesty může příslušný orgán udělit přepravci povolení pouze, pokud přepravce doloží nouzový plán.¹⁰⁹ Ukázkou toho, proč je nutné vymáhat a řádně kontrolovat dokumentaci, v tomto případě právě zmíněný nouzový plán, je případ lodí *Karim Allah* a *Elbeik*. Obě lodi vypluly v prosinci 2020 ze Španělska směrem do Turecka s dohromady téměř 2700 zvířaty (mladými býky) na palubě. Turecko však odmítlo obě lodi vpustit ze strachu, že zvířata trpí katarální horečkou. Tím začala téměř tříměsíční odyssea po Středozezemním moři, kdy žádná země nechtěla přijmout zvířata, která představovala potenciální zdravotní riziko. Ani jedna loď neměla nouzový plán, který by mohla použít, a na palubě žádné z nich se nenacházel veterinář.¹¹⁰ Ve výsledku 211 zvířat zemřelo na palubě obou lodí, všechna přeživší zvířata pak byla v březnu 2021 po návratu do Španělska usmrce-na z důvodu velmi špatného zdravotního stavu.¹¹¹

Podmínky zvířat během přepravy nejsou transparentní. Jak bylo již řečeno výše, zdravotní stav zvířat a jejich pohoda během přepravy nejsou známy, vět-

¹⁰⁶ European Parliament (2021). *Animal welfare on sea vessels and criteria for approval of livestock authorisation*, str. 69–78 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU\(2021\)690876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU(2021)690876_EN.pdf).

¹⁰⁷ Ibid, str. 12.

¹⁰⁸ Podobně i ve třetích zemích jsou přístavy uváděné jako místo určení, i když odtamtud zvířata pokračují v přepravě v nákladních vozidlech a nestráví v daném přístavu 48 hodin, aby mohl být přístav považován za místo odeslání podle čl. 2 písm. r) nařízení č. 1/2005. K tomuto více Maisack, Ch., Rabitsch, A. (2020). *Current Problems with the Handling / Authorization of Long Cross-Border Animal Transports in the Light of ECJ Rulings C-424/13 and C-383/16*. In: *Live Animal Transport: Closing the Gap between EU Requirements and Enforcement*, str. 113–126 [online][cit. 27. 3. 2022]. Dostupné z: http://rabitsch-vet.com/fileadmin/user_upload/Live_Animal_Transport.pdf.

¹⁰⁹ European Commission, DG SANTE (2020). *Overview report. Welfare of Animals Exported by Sea*, str. 4–5 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fc8d71e4-93f5-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130896440>.

¹¹⁰ Eurogroup for Animals (2021). *Accountability Report: The Karim Allah and Elbeik's crises - Animal welfare during sea transport* [online][cit. 10.3.2022]. Dostupné z: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2021-05/2021_06_01_joa_accountability_report.pdf.

¹¹¹ European Parliament (2021). *Animal welfare on sea vessels and criteria for approval of livestock authorisation*, str. 79 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU\(2021\)690876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690876/IPOL_STU(2021)690876_EN.pdf).

šina třetích zemí nekontroluje stav zvířat při příjezdu a Evropská unie na rozdíl od např. Austrálie nevede databázi o úmrtích zvířat během přepravy.¹¹² Zásadním pochybením je, že nařízení č. 1/2005 nevyžaduje povinně přítomnost veterináře na palubě, během přepravy tedy chybí odborně způsobilá osoba, která by dohlížela na zdravotní stav zvířat. Způsobilost zvířat k přepravě navíc není vždy ze strany veterinářů v přístavu kontrolována ani před samotným zahájením námořní přepravy, jak je vyžadováno čl. 20 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2005, k čemuž přispívá i neexistence či nedostatečná kapacita infrastruktury pro vykládku, odpočinek a nakrmení zvířat ve většině přístavů v EU, odkud jsou zvířata exportována.¹¹³

Závěr

Ochrana zvířat během přepravy je v Evropské unii upravena nařízením č. 1/2005. Nařízení je však nedostatečné jak v teorii, tak v praxi. Současné znění tohoto právního předpisu nerespektuje biologické potřeby zvířat a do značné míry ignoruje druhově specifické rozdíly mezi jednotlivými druhy. Požadavky stanovené na maximální limity délky trvání cesty, teplotní limity i vymezené prostory jsou nedostatečné a vedou k utrpení zvířat, především během dlouhotrvajících cest. Zhodnocení způsobilosti zvířat k přepravě, ač zcela zásadní pro zajištění welfare zvířat, není v legislativě správně podchyceno. Nařízení se navíc téměř nevěnuje citlivým kategoriím zvířat jako jsou neodstavená telata, březí samice a zvířata na konci produkčního cyklu, jejichž welfare je přepravou nejvíce ohrožené. Export živých zvířat do třetích zemí je pak zřejmě nejvýraznějším symbolem selhání právní ochrany zvířat během přepravy, jakož i nedbalého přístupu příslušných orgánů na úrovni členských států, které v rozporu s nařízením schvalují nevyhovující dopravní prostředky pro takovýto export a neprovádějí řádnou kontrolu dokumentace.

Ačkoliv je přeprava živých zvířat již řadu let pro orgány Evropské unie jednou z priorit v oblasti ochrany hospodářských zvířat, většího ohlasu se tato problematika dočkala až v posledních dvou letech v souvislosti se založením vyšetřovacího výboru na ochranu zvířat během přepravy a probíhající revize legislativy na ochranu zvířat v rámci strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“. Výbor ANIT zakončil svou činnost schválením doporučení, o kterých hlasovalo v lednu 2022 plénum Evropského parlamentu, tato však nejsou dostatečná k nápravě současných nedostatků.

Zásadními body pro revizi by měly být zpřísnění podmínek přepravy co do časových a teplotních limitů a vymezených prostorů pro zvířata, zavedení dru-

¹¹² Australian Government – Departure of Agriculture, Water and Environment. *Live Animal Export Statistics* [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.awe.gov.au/biosecurity-trade/export/controlled-goods/live-animals/live-animal-export-statistics>.

¹¹³ European Commission, DG SANTE (2020). *Overview report. Welfare of Animals Exported by Sea*, str. 6–7 [online][cit. 10. 3. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fc8d71e4-93f5-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130896440>.

hově specifických pravidel, zásadní zpřísnění pravidel pro přepravu neodstavených mláďat, březích samic a zvířat na konci produkčního cyklu (s tím, že u neodstavených mláďat a březích samic musí být zpřísněn věkový limit, respektive fáze březosti, kdy je jakákoliv přeprava zakázaná) a nakonec zákaz exportu živých zvířat mimo území Evropské unie. Již nyní je však velmi pravděpodobné, že Evropská komise se k poslednímu jmenovanému v rámci revize připravované na rok 2023 neodhodlá, a tak je na místě alespoň přijmout jakákoliv opatření, která export živých zvířat přinejmenším zredukuje. Úplný zákaz jakéhokoliv exportu živých zvířat by však měl být cíl, ke kterému Evropská unie bude do budoucna směřovat, a to vzhledem ke skutečnosti, že jsou zvířata vyvážená do zemí s velmi nízkými (a evropskému právu neodpovídajícími) standardy pro jejich chov či porážku. Předpokladem pro fungování ochrany zvířat během přepravy je také zpřesnění ustanovení, harmonizace pravidel a postupů napříč členskými státy Evropské unie a řádná implementace ze strany členských států, jakož i razantnější přístup Evropské komise vůči těm členským státům, které evropské právo v této oblasti porušují již déle jak dekádu jako např. Rumunsko. Jisté však je, že náprava současného stavu má již nyní velké zpoždění, za což musí miliony zvířat každoročně přepravovaných napříč EU a za její hranice platit vysokou cenu. Nezbyvá tedy než doufat, že v tomto kole revize nezapomene „trojúhelník“ Evropská komise – Evropský parlament – Evropská rada zohlednit také princip welfare zvířat v souladu s čl. 13 SFEU.

O autorce: *Gabriela Kubíková* je studentkou doktorského studijního programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, katedře práva životního prostředí.

PROTECTION OF FARMED ANIMALS DURING TRANSPORT IN EUROPEAN LAW

Abstract

The article deals with legislation on live animal transport, more specifically transport of farmed animals for slaughter, fattening or breeding within the European Union and beyond its borders.

Council Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations is analysed with respect to conditions of animal transport (including journey times, rest periods, temperature limits and space allowances), fitness of animals for transport and finally, export of live animals to third countries, with a special focus on sea transport.

Key Words: live animal transport, animal welfare, European Union, animal export



☛ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU A ESLP ☚

ČESKÁ STOPA U SOUDNÍHO DVORA A STRŽÍLIVĚNÍ PO TURÓWU

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Tento článek přináší tradiční přehled nové judikatury SDEU za rok 2021 a začátek roku 2022. V tomto období Soudní dvůr rozhodoval zcela mimořádně hned o dvou žádostech o zodpovězení předběžné otázky předložených českými soudy ve věcech **C-181/20 (VYSOČINA WIND)** a **C-524/20 (VÍTKOVICE STEEL)**. Volněji související s ochranou životního prostředí – alespoň z hlediska věcných závěrů soudu – byla i česká předběžná otázka ve věci **C-941/19 (Samohýl group)**. Stanoviska generálních advokátek se navíc dočkaly předběžné otázky ve věcech **C-43/21 (FCC Česká republika)**¹ a **C-659/20 [Ministerstvo životního prostředí (Perroquets Ara hyacinthe)]**.²

Mezi řízeními o porušení povinnosti se největší pozornosti zaslouženě dostalo věci **C-121/21 (Česká republika v. Polsko)**, do kterého eskaloval spor ohledně prodloužené těžby v polském dolu Turów. Význam české žaloby, nepřilíší přesně označovaná za první žalobu členského státu proti jinému členskému státu z oblasti ochrany životního prostředí,³ však sráží polovičaté řešení mezistátní dohody, na základě které Česko žalobu stáhlo. S žalobami podle čl. 259 SFEU se každopádně Soudní dvůr setkává zřídka; naposledy v roce 2020 ve věci **C-457/18 (Slovinsko v. Chorvatsko)**⁴ ohledně sporu o zeměpisné vymezení státních hranic konstatoval, že nemá pravomoc o žalobě rozhodnout z důvodu existence rozhodčí smlouvy a rozhodčího nálezu, který na věc dopadá.⁵

¹ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 27. 1. 2022, *FCC Česká republika (C-43/21, ECLI:EU:C:2022:64)*.

² Stanovisko generální advokátky L. Mediny ze dne 3. 3. 2022, *Ministerstvo životního prostředí (Perroquets Ara hyacinthe) (C-659/20, ECLI:EU:C:2022:159)*.

³ Viz ke sporu o vnitrostátní opatření na ochranu některých druhů ryb, kterými se řídí velikost ok rybářských sítí, rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 1979, *Francie proti Spojenému království (C-141/78, ECLI:EU:C:1979:225)*.

⁴ Rozsudek SDEU ze dne 31. 1. 2020, *Slovinsko v. Chorvatsko (C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65)*.

⁵ Možno doplnit obecné pravidlo vyplývající z judikatury SDEU, že pokud ve Smlouvách neexistuje přesnější vymezení území, které spadá pod svrchovanost každého členského státu, přísluší každému členskému státu určit rozlohu a hranice svého území v souladu s pravidly mezinárodního práva veřejného. Územní působnost Smluv je totiž určena ve smyslu článku 52 SEU a článku 355 SFEU odkazem na vnitrostátní území. Článek 77 odst. 4 SFEU ostatně připomíná, že členské státy mají pravomoc rozhodovat o zeměpisném vymezení svých hranic podle mezinárodního práva. Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 29. 3. 2007, *Aktiebolaget NN (C-111/05, ECLI:EU:C:2007:195, bod 54)*.

Pro Soudní dvůr podstatné a z českého pohledu zajímavé je také personální posílení soudcovského sboru – z Tribunálu se k Soudnímu dvoru přesunul Jan M. Passer a v říjnu 2021 se stal soudcem Soudního dvora za Slovensko Miroslav Gavalec. Pravidelným návštěvníkům konferencí a jiných odborných akcí zaměřených na právní ochranu životního prostředí jsou oba soudci dostatečně známí, takže není třeba je představovat. Soudci a generální advokáti působící u Soudního dvora sice nemají oficiálně žádnou specializaci, fakticky se však specializace uplatňuje. Proto velkou část případů zmiňovaných v tomto časopise obohatila stanoviskem generální advokátka Juliane Kokott (včetně věci *VYSOČINA WIND a FCC Česká republika*) nebo generální advokátka Eleanor Sharpston, která byla po nuceném odchodu z SDEU z důvodu brexitu⁶ jmenována mezi členy Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, případně její předchůdce Francis Jacobs. Řadu z těchto případů rozhodovali soudci Jean-Claude Bonichot nebo Lars Bay Larsen, a lze očekávat, že právě k nim se přiřadí soudci Passer a Gavalec. Nutno doplnit, že již několik stanovisek k významným kauzám z oblasti ochrany životního prostředí nebo souvisejících oblastí zpracoval český generální advokát Michal Bobek (ze starších věcí zejm. k **C-592/14**,⁷ **C-470/16**⁸ a **C-826/18**⁹; z tohoto přehledu k **C-64/20**¹⁰ a **C-470/19**,¹¹ z posledních podstatných zejm. k uplatňování principu *ne bis in idem*, kterému jsem se věnoval v posledním čísle časopisu, k **C-117/20**¹²), takže československá stopa u SDEU rozhodně není malá. Od května 2022 se Michal Bobek stane cennou posilou kolektivu soudců Nejvyššího správního soudu.

Co se týče změn právní úpravy, pozornost se upírá zejména na zatím relativně hladké projednávání legislativních částí balíčku Fit for 55 v prosinci 2021 a v březnu 2022. Konec března je rovněž ve znamení přijetí Strategie EU pro udržitelné a oběhové textilní výrobky,¹³ která počítá s celou řadou legislativních změn s cílem vytvořit ucelený rámec a vizi pro transformaci textilního odvětví. Zavedení povin-

⁶ Viz rozhodnutí Tribunálu ze dne 6. 10. 2020, *Sharpston v. Soudní dvůr Evropské unie* (T-184/20, ECLI:EU:T:2020:474).

⁷ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 17. 3. 2016, *European Federation for Cosmetic Ingredients* (C-592/14, ECLI:EU:C:2016:179).

⁸ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaigning a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781).

⁹ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 2. 7. 2020, *Stichting Varkens in Nood a další* (C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514).

¹⁰ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 14. 1. 2021, *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne* (C-64/20, ECLI:EU:C:2021:14)

¹¹ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 3. 12. 2020, *Friends of the Irish Environment* (C-470/19, ECLI:EU:C:2020:986).

¹² Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 2. 9. 2021, *bpost* (C-117/20, ECLI:EU:C:2021:680).

¹³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Strategie EU pro udržitelné a oběhové textilní výrobky. 30. 3. 2022, COM/2022/141 final.

ných požadavků na ekodesign, které je klíčovým prvkem strategie, vychází ze současných kritérií pro udělování ekoznačky EU¹⁴ a z kritérií pro zelené zadávání.¹⁵

Česká republika v. Polsko (*Mine de Turów*, C-121/21): Dohoda je poloplnná, studna poloprázdná

Meritorního rozhodnutí se nedočkal spor mezi Českem a Polskem ohledně prodloužení těžby v dole Turów, protože, jak již bylo naznačeno, česká vláda žalobu proti Polsku stáhla¹⁶ poté, co došlo k uzavření dohody mezi oběma státy.¹⁷ Dohoda přináší Česku finanční kompenzace a vyžaduje přijetí dalších opatření; zejména má Polsko povinnost přerušit rozšiřování těžby směrem k hranicím, dokud nebude dokončena výstavba podzemní bariéry a prokázána její funkčnost.

Proti obsahu dohody se zvedla vlna kritiky, která české vládě především vyčítá, že mohla dosáhnout vyšší náhrady, případně že v důsledku souhlasí s poškozováním vlastního území.¹⁸ Česko bylo při vyjednávání ve slabší pozici, což je dáno povahou řízení před SDEU i skutečností, že požadavky dotčeného státu z hlediska samotné těžby mohou být jen omezené. Práci týmu Ministerstva zahraničí podřízenou politickému zadání lze – jako obvykle – hodnotit jako vynikající. Výhrady by tak z mého pohledu měly směřovat především proti populistické politice polské vlády, která si bere životní prostředí za rukojmí ekonomických zájmů a nezvládnuté sociální transformace.

Na druhou stranu se nelze ubránit dojmu, že dohoda jen stvrzuje řadu již existujících nároků, a zejména nenapravuje to nejpodstatnější, tedy nedostatky při provádění unijního práva. Příhodně se ptala Kružíková, „(o) co tedy české vládě jde? Jde jí o dodržování platných právních předpisů, anebo jí nevadí, že právo jde stranou a stav životního prostředí se bude dále zhoršovat? Jde hlavně o peníze, které možná z Polska přijdou?“¹⁹ Podobné dohody nejsou nijak výjimečné, ale směřují k napravení porušování práva EU. Tak tomu bylo i v posledním podobném případě, sporu Portugalska a Španělska ohledně výstavby meziskladu jaderného od-

¹⁴ Rozhodnutí Komise 2014/350/EU, kterým se stanoví ekologická kritéria pro udělování ekoznačky EU textilním výrobkům.

¹⁵ Kritéria pro textilní výrobky a služby při zadávání zelených veřejných zakázek v EU, pracovní dokument útvarů Komise SWD(2017) 231 final.

¹⁶ Usnesení SDEU ze dne 4. 2022, *Česká republika v. Polsko (Mine de Turów)* (C-121/21).

¹⁷ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci k řešení vlivů těžební činnosti v povrchovém hnědouhelném dole Turów v Polské republice na území České republiky, 3. 2. 2022, [https://www.mzp.cz/web/web-news2.nsf/EB4B0E394778ED4EC12587DD006687E5/\\$file/Turov_CZ-PL%20dohoda.pdf](https://www.mzp.cz/web/web-news2.nsf/EB4B0E394778ED4EC12587DD006687E5/$file/Turov_CZ-PL%20dohoda.pdf)

¹⁸ Viz např. Frank Bold. *Analýza česko-polské dohody o dolu Turów*. 21. 2. 2022, https://frankbold.org/sites/default/files/zpravodaj/fbs_analyza_dohody_o_turowu_0.pdf

¹⁹ Kružíková, E. *Vyjednávání s Polskem o dolu Turów nemá logiku. Česko podrývá vlastní pozici*. Chranimevodu.cz, 3. 10. 2021, <https://www.chranimevodu.cz/2021/10/03/vyjednani-s-polskem-o-dolu-turow-nema-logiku-cesko-podryva-vlastni-pozici/>

padu ve španělském Almarazu. Dohoda uzavřená po podání stížnosti ke Komisi obsahovala závazky, že záměr nebude realizován, dokud se portugalská strana neseznámí s projektovou dokumentací a její odborníci nebudou po prohlídkách na místě spokojeni.²⁰

Obsahové zadání dohody je přitom zásadní: Směřuje-li k nápravě porušování unijního práva, nemusí být kompromisní. Nejde o narovnání. Primární motivací k jejímu uzavření je vyhnout se odsuzujícímu rozsudku SDEU. A jde také o princip: Pokud žaloba vyčítá Polsku nedostatek spolupráce při povolování provozu, je absurdní oslavovat dohodu, která tento nedostatek nijak nenapravuje, jako obnovení přátelské spolupráce obou zemí. Neřešení příčiny je jen odsouváním problému s povolováním velkých záměrů s přeshraničním vlivem, kterým trpí nejen Polsko. V době, kdy rozhodoval SDEU ve věci Turów, se paradoxně ukázalo, že Česká právní úprava rovněž porušuje požadavky zapojení veřejnosti v povolování záměru navazujícím na mezistátní posuzování.²¹ Podobně jako v Polsku v případě provozu dolu Turów²² tak musí nedostatky řešit vnitrostátní soudy.

A konečně je řešení sporu souladné s unijním právem důležité pro ochranu životního prostředí. Česko nedalo dobrý příklad ostatním členským státům. V případě nejasného výkladu povinností v oblasti ochrany vod a posuzování vlivů na životní prostředí bylo vhodnější neustupovat a vyčkat výroku Soudního dvora, i za cenu ztráty kompenzací (v této fázi). Ostatně, jakkoliv se výše kompenzace jeví vysoká, nedosahuje ani 10 % jednorázového rouškovného, které vláda přiznala důchodcům několik měsíců před podáním žaloby proti Polsku. Jak připomíná generální advokát v úvodu ke svému stanovisku,²³ „(v)zhledem k tomu, že se jedná o vůbec první mezistátní spor spadající výlučně do oblasti unijního práva životního prostředí, o němž má rozhodovat Soudní dvůr, může se jeho rozsudek v projednávané věci stát významným příspěvkem k judikatuře mezinárodních soudů. V této souvislosti je třeba doufat, že závěry, k nimž Soudní dvůr v tomto rozsudku dospěje, vytvoří základ pro budoucí dohodu obou členských států, která jim umožní sladit jejich příslušné zájmy v duchu dobrých sousedských vztahů, a to při současném zajištění plného souladu s unijním právem.“²⁴ Lze připomenout, že generální advokát dospěl k závěru, že Polsko porušilo unijní právo tím, že umožnilo prodloužit povolení

²⁰ Společné prohlášení prezidenta Junckera, premiéra Rajoye a premiéra Costy o přátelské dohodě ohledně případu Almaraz, 21. 2. 2017, Statement/17/320, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-320_en.pdf

²¹ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2021, č. j. 10 As 36/2021-77.

²² Rozsudek Správního soudu ve Varšavě (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie) ze dne 1. 2. 2022, sp. zn. IV SA/Wa 1197/21 (spojené věci IV SA/Wa 1200/21, IV SA/Wa 1197/21, IV SA/Wa 1199/21, IV SA/Wa 1201/21, IV SA/Wa 1202/21 a IV SA/Wa 1203/2).

²³ Stanovisko generálního advokáta P. Pikamäe ze dne 3. 2. 2022, *Česká republika v. Polsko (Mine de Turów)* (C-121/21, ECLI:EU:C:2022:74).

²⁴ Bod 3.

k těžbě uhlí bez posouzení vlivů na životní prostředí, že nezveřejnilo informace ohledně řízení o vydání tohoto rozhodnutí, že nezveřejnilo obsah rozhodnutí a (nekompletní) rozhodnutí poskytlo Česku až po pěti měsících. Naopak generální advokát neuznal zejména argumentaci Česka v žalobních bodech namítajících porušení požadavků rámcové vodní směrnice²⁵ a vyloučení dotčené veřejnosti z řízení o povolení prodloužení těžby a ze souvisejícího soudního přezkumu.²⁶

Rozhodnutí o předběžných otázkách a o porušení povinnosti z oblasti ochrany životního prostředí

K ochraně přírody a obchodování s ohroženými druhy:

Rozsudkem ve věci C-357/20 [*Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster – I)*]²⁷ SDEU navázal na svůj rozsudek z roku 2020,²⁸ o kterém jsem psal v čísle 2/2020.²⁹ Tehdy se vedl spor především o tom, zda by se měl ochranný režim podle směrnice o stanovištích³⁰ týkat i mezitím opuštěných míst, a soud vyšel z kritéria existence dostatečně vysoké pravděpodobnosti, že se jedinci konkrétního druhu (křečci) na tato místa vrátí. V nynější věci bylo předmětem sporu rozhodnutí o pokutě za provedení stavebních prací, v jejichž důsledku bylo zničeno či poškozeno místo odpočinku a rozmnožování křečků. SDEU se tak dostal i k výkladu pojmů „místo rozmnožování“, „poškození“ a „ničení“. Místo rozmnožování je nutné vykládat extenzivně z hlediska jeho rozsahu i nutné doby ochrany, jak je patrné ze zmíněné prejudikatury. Nezbytnost rozsahu i doby ochrany je pak kritériem toho, zda je chráněným živočišným druhům umožněno úspěšně se rozmnožovat. Poškození a ničení označuje postupné snižování ekologické funkčnosti místa rozmnožování nebo místa odpočinku chráněného živočišného druhu a úplnou ztrátu této funkčnosti, nezávisle na úmyslné či neúmyslné povaze takových zásahů. Z hlediska odpovědnosti za poškození stanovišť je proto klíčové posoudit, zda škodlivá opatření mohla postupně snižovat nebo zcela vyloučit ekologickou funkčnost stanovišť: „*S ohledem na tento systém přísné ochrany je třeba mít za to, že stupeň zásahu do ekologické funkčnosti místa rozmnožování nebo místa odpočinku*

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1–73.

²⁶ Se závěrem, že bylo-li „právo na účast veřejnosti podle článku 6 až 9 směrnice EIA zaručeno v řízení o přijetí rozhodnutí EIA, stačí upravit právní prostředek v souvislosti s touto fází“ (bod 190).

²⁷ Rozsudek SDEU ze dne 28. 10. 2021, *Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster – I)* (C-357/20, ECLI:EU:C:2021:881).

²⁸ Rozsudek SDEU ze dne 2. 7. 2020, *Magistrat der Stadt Wien (C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517)*.

²⁹ Viz Vomáčka, V. K rozsahu druhové ochrany podle směrnice o stanovištích: Lidské osídlení coby přirozený areál rozšíření zvláště chráněných živočichů. *České právo životního prostředí*, 2020, č. 2, s. 74–76.

³⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7–25.

bez ohledu na to, zda tento zásah je či není úmyslný, představuje rozhodující kritérium pro účely rozlišení mezi jednáním způsobujícím poškození tohoto místa rozmnožování nebo tohoto místa odpočinku na straně jedné a jednáním způsobujícím jejich zničení na straně druhé. Zejména je třeba zajistit, aby místa rozmnožování a místa odpočinku chráněného živočišného druhu nebyla poškozována nebo ničena lidskými činnostmi tak, aby nadále poskytovala podmínky požadované k tomu, aby zde tento živočišný druh mohl nadále odpočívat nebo se v nich úspěšně rozmnožovat. Takové posouzení musí zohlednit ekologické požadavky vlastní každému dotčenému živočišnému druhu, ke kterému náleží dotčený jedinec, jakož i situaci na úrovni jedinců tohoto živočišného druhu obývajících dotyčné místo rozmnožování nebo místo odpočinku.³¹

V rozsudku ve věci **C-900/19 (One Voice a Ligue pour la protection des oiseaux)**³² SDEU dospěl k závěru, že tradiční povaha metody odchyту ptáků nepostačuje sama o sobě k prokázání toho, že tato metoda nemůže být nahrazena jiným uspokojivým řešením. V tomto směru závěry navazují na to, co naznačovala generální advokátka E. Sharpston již ve svém stanovisku ve věci **C-557/15 (Komise v. Malta)**³³ na hypotetickém příkladu tradičního náhrdelníku z peří, který může být předáván z generace na generaci, nebo jen doplňován o čerstvá pírka.³⁴ Tradice zůstávají, jen se plní ohleduplnějším způsobem. Francouzský případ znamená, že využívání tradiční metody odchyту pomocí lepů není nezbytné, neboť ptáky sloužící jako návnada lze získat také jinými metodami, například odchytem s pomocí sítí nebo odchovem v zajetí. Vedle toho SDEU potvrdil, že členský stát nemůže umožnit použití metody odchyту ptáků, která vede k vedlejším úlovkům, pokud tyto vedlejší úlovky mohou dotyčným druhům způsobit jinou než zanedbatelnou újmu. Protože se případ před vnitrostátní soud dostal na popud ekologického spolku, sluší se doplnit, že francouzské soudy nedávno výrazně pokročily v judikatuře k náhradě škody za porušování ochrany životního prostředí, které se mohou ekologické spolky podle zvláštní úpravy domáhat.³⁵

³¹ Body 51–52.

³² Rozsudek ze dne 17. 3. 2021, *One Voice a Ligue pour la protection des oiseaux* (C-900/19, ECLI:EU:C:2021:211).

³³ Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 26. 6. 2017, *Komise v. Malta* (C-55/15, ECLI:EU:C:2017:613).

³⁴ Bod 109: „...je zřejmé, že obecně lze nalézt uspokojivé alternativní řešení. Dívky si mohou tradiční náhrdelník předávat mezi sebou, a není tak nutné jej znovu vyrábět pro každou dívku, která dovrší osmnáct let. Zadržuje se pravděpodobně, že budou-li se náhrdelníky takto předávat, časem se obnoví a bude je nutné občas nahrazovat novými. Odchylku podle čl. 9 odst. 1 písm. c) by tak bylo možné použít právě k občasnému odchytu malého počtu ptáků za účelem výroby nového náhrdelníku.“

³⁵ Viz rozsudek Státní rady Francie ze dne 4. 8. 2021, sp. zn. 428409, k náhradě ve výši 10 milionů euro za každé poleť, v němž budou překročeny hodnoty znečištění ovzduší v několika velkých francouzských městech.

V rozsudku ve spojených věcech C-473/19 a C-474/19 (*Föreningen Skydda Skogen*)³⁶ SDEU potvrdil, že požadavky ochrany podle čl. 5 směrnice o ochraně volně žijících ptáků³⁷ a čl. 12 směrnice o stanovištích se uplatní i pro druhy, u nichž bylo dosaženo příznivého stavu z hlediska ochrany. Zákazy tedy nelze omezovat pouze na situace, kdy by zamýšlená činnost vedla k nepříznivým účinkům na stav druhu z hlediska ochrany, a to podle soudu ani v případě, že je účel této činnosti zjevně jiný než usmrcování nebo vyrušování živočišných druhů. Ve sporu, ze kterého vyšla předběžná otázka, rozporovaly švédské nevládní organizace nečinnost prefektury ve vztahu k rozsáhlému odlesňování v lesní oblasti v obci Härryda (u které je velké göteborgské letiště). Podle prefektury nebylo potřeba vydat výjimku z druhové ochrany mimo jiné z důvodu, že vnitrostátní judikatura vyžadovala, aby v případě, že určitá činnost sleduje jiný cíl, než je cíl sledovaný zákazy obsaženými v uvedených směrnících, musela tato činnost vést ke vzniku rizika nepříznivých účinků na stav dotčených druhů z hlediska ochrany, aby se na ní tyto zákazy vztahovaly. Tuto praxi SDEU odmítl.

V rozsudku ve věci C-238/20 (*Sātiņi-S*)³⁸ SDEU posuzoval povahu náhrady škody způsobené chráněnými druhy ptáků a jinými živočichy na nemovitostech zahrnujících soustavu rybníků určených pro akvakulturu na území lokality soustavy Natura 2000. Náhrady škody se domáhala společnost vlastníci pozemky po státu (resp. po lotyšském Úřadu pro ochranu životního prostředí). SDEU rozhodl, že taková náhrada může být státní podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, která poskytuje selektivní výhodu. Členské státy mohou částečně nebo úplně odškodnit vlastníky pozemků dotčených ochrannými opatřeními přijatými na základě naturových směrnic, nicméně z unijního práva (čl. 17 Listiny) nevyplývá povinnost takovou náhradu poskytnout.³⁹ Obecný závěr, že náhrada poskytnutá členským státem za ztráty vzniklé hospodářskému subjektu z důvodu ochranných opatření použitelných v oblasti soustavy Natura 2000 může být výrazně nižší než škody skutečně vzniklé tomuto hospodářskému subjektu, je pochopitelně možné analogicky aplikovat i na škody způsobené jinými druhy živočichů než v daném případě. Lze doplnit, že poskytnutou výhodu mohou představovat nejen pozitivní plnění, jako jsou dotace, půjčky nebo účasti na kapitálu podniků, ale rovněž různé formy zásahů, které snižují náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku,

³⁶ Rozsudek ze dne 4. 3. 2021, *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 a C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166).

³⁷ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7–50.

³⁸ Rozsudek SDEU ze dne 27. 1. 2022, *Sātiņi-S* (C-238/20, ECLI:EU:C:2022:57).

³⁹ Viz již rozsudek SDEU ze dne 10. 7. 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood* (C-20/00 a C-64/00, ECLI:EU:C:2003:397, bod 85)

a které tak, aniž by byly dotacemi v užším slova smyslu, mají tutéž povahu a stejné účinky.⁴⁰

Na pozadí rozsudku ve věci **C-87/20 (Hauptzollamt B)**⁴¹ je kaviár jesetera zabavený německými celníky. SDEU zodpovídal otázku, zda je možné zabavit celé množství dovezeného kaviáru (zde 300 g), nebo jen takové množství, které překračuje hranici, pro které je třeba předložit dovozní povolení (125 g) podle prováděcího nařízení k citesovému nařízení.⁴² SDEU prvně dovodil, že kaviár mohl být kvalifikován jako „exempláře osobního nebo rodinného charakteru“, ačkoli dovážející osoba prohlásila, že měla v úmyslu kaviár darovat třetí osobě. Nic totiž nenaznačuje použití kaviáru pro obchodní účely: „*Jak z kontextu nařízení č. 338/97, tak z cílů sledovaných tímto nařízením tudíž vyplývá, že neživý exemplář, část exemplářů nebo odvozenina, jako je kaviár druhu jeseterů, nemůže být kvalifikován jako „exemplář osobního nebo rodinného charakteru“ ve smyslu čl. 7 odst. 3 uvedeného nařízení, pokud dovozce sleduje obchodní účel. Taková kvalifikace je naproti tomu přípustná, pokud je uvedený kaviár vlastněn nebo držen soukromě pro neobchodní účely, a to nezávisle na skutečnosti, zda je určen k tomu, aby byl darován třetí osobě, či nikoliv.*“⁴³ Následně SDEU rozhodl, že musí být zabaveno veškeré množství kaviáru dovezené bez povolení, a to zejména s ohledem na cíl předmětné právní úpravy, kterým je zajistit co možná nejúplnější ochranu druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi: „*Taková ochrana přitom může být zaručena pouze za podmínky, že se výjimka stanovená v čl. 57 odst. 5 písm. a) nařízení č. 865/2006 omezuje pouze na dovoz malého množství kaviáru druhu jeseterů, a tudíž pouze tehdy, když se zabavení příslušným celním orgánem vztahuje na celé množství kaviáru druhu jeseterů dovezeného na celní území Unie.*“⁴⁴ Opačný výklad SDEU odmítl i s přímým odkazem na vyjádření české vlády, která se k věci vedle německé vlády vyjádřila.

K ochraně ovzduší a klimatu a ochraně před hlukem:

V celé sérii rozhodnutí posuzoval SDEU povahu různých průmyslových provozů pro účely systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníko-

⁴⁰ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 1. 7. 2008, *Chronopost a La Poste v. UFX a další* (C-341/06 P a C-342/06 P, ECLI:EU:C:2008:375, bod 123). Pojem „náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku“, zahrnuje v tomto ohledu zejména dodatečné náklady, které musí podniky nést z důvodu povinností, které jsou zákonného, regulačního nebo smluvního původu, které se vztahují na hospodářskou činnost. Viz např. rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 2016, *Belgie v. Komise* (C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, body 35–36).

⁴¹ Rozsudek SDEU ze dne 15. 5. 2021, *Hauptzollamt B (Caviar d'esturgeons)* (C-87/20, ECLI:EU:C:2021:382).

⁴² Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. 12. 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi. Úř. věst. L 61, 3. 3. 1997, s. 1–69.

⁴³ Bod 36.

⁴⁴ Bod 45.

vých plynů podle směrnice 2003/87 (EU ETS).⁴⁵ V rozsudku ve věci **C-617/19 (Granarolo)**⁴⁶ se jednalo o kogenerační zařízení a výrobní závod, dříve provozovaný jako celek společností Granarolo v režimu EU ETS. Italské správní orgány odmítly aktualizovat provozní povolení po vlastnickém rozdělení obou částí s tím, že stále existuje funkční spojení mezi oběma částmi. SDEU dospěl k závěru, že unijní právo nebrání tomu, aby vlastník výrobního zařízení mohl dosáhnout aktualizace svého povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů, pokud výrobní zařízení a kogenerační jednotka nejsou stejným zařízením ve smyslu uvedené směrnice a pokud vlastník výrobního zařízení již není provozovatelem kogenerační jednotky. Propojení mezi těmito zařízeními nepřispívá k integritě technického procesu, a proto je v zásadě nelze považovat za jedno a totéž zařízení. V rozsudku ve věci **C-938/19 (Energieversorgungscener Dresden-Wilschdorf)**⁴⁷ se jednalo o provoz kogenerační elektrárny, jejíž součástí jsou jakožto vedlejší jednotky chladicí stroje, které přeměňují teplo na chlad a které neprodukují emise skleníkových plynů. Elektrárna zásobuje výhradně závod na výrobu polovodičů, který nepodléhá EU ETS, nicméně spadá však do odvětví, kterému hrozí značné riziko úniku uhlíku. Podle SDEU mohou pod jediné zařízení ve smyslu regulace EU ETS spadat i vedlejší jednotky, které neprodukují emise skleníkových plynů, zejména pokud mohou mít dopad na emise a znečištění související se skleníkovými plyny. Pro účely přidělování povolenek mohou být použity měřitelné teplo vyrobené v dotyčném zařízení a měřitelné teplo dovezené ze zařízení, které podléhá EU ETS, s vyloučením měřitelného tepla dovezeného ze subjektů, které pod tento systém nespádají.⁴⁸ Je však třeba případně určit, v jakém rozsahu měřitelné teplo, které je vyloučeno na základě účelu použití, pochází či nepochází z množství tepla, které zakládá nárok na přidělení bezplatných emisních povolenek.

Ve věci **C-271/20 (Aurubis)**⁴⁹ se jednalo o zařízení na výrobu mědi. Podle provozovatele měly být povolenky přiděleny na základě emisní hodnoty paliv. Německé správní orgány je však přidělily na základě emisí z procesů. SDEU se ztotožnil s argumentací provozovatele, protože daný provoz je možné považovat za tzv. zařízení pro referenční úroveň paliva, protože v něm při výrobě mědi do-

⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES. Úř. věst. L 275, 25. 10. 2003, s. 32–46.

⁴⁶ Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2021, *Granarolo* (C-617/19, ECLI:EU:C:2021:338).

⁴⁷ Rozsudek SDEU ze dne 11. 11. 2021, *Energieversorgungscener Dresden-Wilschdorf* (C-938/19, ECLI:EU:C:2021:908).

⁴⁸ Podle rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. 4. 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES. Úř. věst. L 130, 17. 5. 2011, s. 1–45. Rozhodnutí bylo v roce 2018 zrušeno a nahrazeno nařízením Komise 2019/331.

⁴⁹ Rozsudek SDEU ze dne 25. 11. 2021, *Aurubis* (C-271/20, ECLI:EU:C:2021:959).

cháží rovněž k produkci neměřitelného tepla spalováním paliv. Pro praxi je však podstatnější závěr SDEU, že bezplatné povolenky, na které má provozovatel zařízení nárok pro třetí obchodovací období (2013–2020), mohou být tomuto provozovateli ještě vydány i po konci tohoto období z titulu výkonu soudního rozhodnutí. Je tomu tak i přesto, že právní úprava systému EU ETS neumožňuje vydávat za tímto účelem povolenky pro čtvrté obchodovací období. V rozsudku ve věci **C-575/20 [Apollo Tyres (Hungary)]**⁵⁰ se jednalo o zařízení na výrobu pneumatik včetně tři parních kotlů o maximálním jmenovitém tepelném příkonu přes 12 000 kW. Spornou byla otázka, jak počítat celkový tepelný příkon zařízení pro účely systému EU ETS, pokud provozovatel nainstaloval mechanismus omezení tepelného příkonu kotlů tak, že jmenovitý tepelný příkon snížil na necelých 9 tisíc kW. Podle SDEU je sice obecně nutné sčítat maximální jmenovitý tepelný příkon všech technických jednotek, i když není v provozu jejich plná kapacita, výjimkou však mohou být případy, kdy jsou provedená omezení příkonu trvalá a vnitrostátní orgán příslušný pro přidělování povolenek může existenci těchto omezení, stejně jako jejich trvalost skutečně ověřit.

SDEU také poskytl odpověď na předběžnou otázku položenou Městským soudem v Praze ve věci **C-524/20 (VÍTKOVICE STEEL)**.⁵¹ Společnost VÍTKOVICE STEEL provozovala do 30. 11. 2015 sporné zařízení, v němž byl používán kyslíkový konvertor. Tekutý kov (tekuté železo nasycené uhlíkem) používaný v tomto dílčím procesu výroby oceli jako vstup byl dovezen z blízkého zařízení, které tou dobou provozovala společnost ArcelorMittal Ostrava a.s. V roce 2013 požádala společnost české orgány o přidělení bezplatných povolenek, přičemž poukazovala na používání kyslíkového konvertoru, tj. procesu uvedeného v příloze I rozhodnutí 2011/278. Ministerstvo toto zařízení zahrnulo do navrženého seznamu zařízení, jimž budou přiděleny bezplatné povolenky. Podle Komise však nebylo možné rozdělit povolenky mezi společnosti VÍTKOVICE STEEL a ArcelorMittal Ostrava. Ministerstvo tak i přes nesouhlas se závěry Komise přidělilo povolenky pouze pro zařízení ArcelorMittal Ostrava. Podle SDEU bránilo rozhodnutí Komise přidělit bezplatné povolenky pro produkt tekutý kov společnosti VÍTKOVICE STEEL, protože tekutý kov nevyrabí, ale dováží. Vedle výkladu rozhodnutí Komise však SDEU odmítl přezkoumat jeho zákonnost v řízení o předběžné otázce, protože se proti němu mohla společnost VÍTKOVICE STEEL přímo bránit: „Vzhledem k tomu, že společnost VÍTKOVICE STEEL takovou žalobu nepodala, stalo se toto rozhodnutí vůči ní konečným. Požadavky na právní jistotu tudíž vedou k závěru, že

⁵⁰ Rozsudek SDEU ze dne 16. 12. 2021, *Apollo Tyres (Hungary)* (C-575/20, ECLI:EU:C:2021:1024).

⁵¹ Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2021, *VÍTKOVICE STEEL* (C-524/20, ECLI:EU:C:2021:1048).

konečná povaha tohoto rozhodnutí již nemůže být v rámci řízení před předkládajícím soudem zpochybněna.⁵²

A konečně v rozsudku ve věci **C-165/20 (Air Berlin)**⁵³ šlo o provozovatele letecké dopravy, který obdržel povolenky pro období od roku 2013 do roku 2020, avšak v roce 2017 ukončil činnost z důvodu úpadku a přešel do insolvenčního řízení. Německý správní orgán následně zrušil bezplatné přidělení povolenek pro období od roku 2018 do roku 2020. SDEU tento postup posvětil a dovodil, že počet povolenek musí být v případě ukončení činnosti tohoto provozovatele v oblasti letectví během dotčeného obchodovacího období snížen poměrně k části tohoto období, během níž již není tato činnost vykonávána: „...vydávání povolenek pro letectví insolvenčnímu správci bývalého provozovatele letadel pro roky, během nichž již tento provozovatel nevykonával činnosti v oblasti letectví, by nemělo nic společného s tímto účelem ani s touto celkovou strukturou systému ETS a pouze by přinášelo nezamýšlenou výhodu věřitelům tohoto bývalého provozovatele letadel.“⁵⁴

Rozsudkem ve spojených věcech **C-177/19 P až C-179/19 P (Allemagne – Ville de Paris a další v. Komise)**⁵⁵ SDEU zrušil předchozí rozsudek Tribunálu a odmítl žaloby na neplatnost, které podala města Paříž, Brusel a Madrid proti prováděcímu nařízení Komise z roku 2016 k úpravě emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6).⁵⁶ Komise podle měst nemohla nařízením přijmout hodnoty NTE emisí oxidů dusíku, které jsou vyšší než mezní hodnoty stanovené pro normu Euro 6 nařízením o schvalování vozidel podle Euro 5 a Euro 6 (č. 715/2007).⁵⁷ Podle SDEU nejsou města unijní úpravou přímo dotčena, takže nesplňují podmínku, která vyplývá ze znění čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Města nemají pravomoci v oblasti schvalování vozidel a omezení jiných pravomocí k závěru o dotčenosti nepostačuje, i když z unijní úpravy vyplývá: „...i když omezení pravomoci regulovat provoz, kterou disponují města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, by mohlo vyplývat ze svobod a základních práv zaručených unijním právem, tato okolnost sama o sobě těmto městům nebrání, aby byla bezprostředně dotčena aktem sekundárního práva Unie týkajícího se schvalování typu motorových vozidel.“⁵⁸ Lze doplnit, že již brzy

⁵² Bod 66.

⁵³ Rozsudek SDEU ze dne 20. 1. 2022, *Air Berlin* (C-165/20, ECLI:EU:C:2022:42).

⁵⁴ Bod 59.

⁵⁵ Rozsudek SDEU ze dne 13. 1. 2022, *Allemagne – Ville de Paris a další v. Komise* (C-177/19 P až C-179/19 P, ECLI:EU:C:2022:10).

⁵⁶ Nařízení Komise (EU) 2016/646 ze dne 20. 4. 2016, kterým se mění nařízení (ES) č. 692/2008 z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6). Úř. věst. 2016, L 109, s. 1.

⁵⁷ 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. Úř. věst. 2007, L 171, s. 1.

⁵⁸ Bod 81.

bude rozhodovat SDEU v řízení o předběžné otázce ve věci **C-873/19** [*Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*], ve které jde zjednodušeně o to, zda může ekologický spolek před vnitrostátními soudy napadnout správní rozhodnutí, kterým uděluje unijní schválení typu motorových vozidel a které může být v rozporu s uvedeným nařízením č. 715/2007. Jinak řečeno, půjde o přezkum zákonnosti unijního rozhodnutí vnitrostátním soudem. Odpověď generálního advokáta je nepřekvapivě kladná.⁵⁹

V řízení o porušení povinnosti rozhodl SDEU rozsudkem ve věci **C-635/18** (*Komise v. Německo*),⁶⁰ že Německo porušilo povinnosti vyplývající ze směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší⁶¹ tím, že v letech 2010 až 2016 trvale překračovalo roční mezní hodnotu pro NO₂ ve 26 oblastech, ve dvou z těchto oblastí překračovalo taktéž hodinovou mezní hodnotu pro NO₂ po dobu více než 18 dnů v kalendářním roce a nepřijalo ani vhodná opatření, aby doba nedodržování mezních hodnot byla co možná nejkratší, dále rozsudkem ve věci **C-664/18** (*Komise v. Spojené království*),⁶² že Spojené království podobně nezabránilo překračování ročních prahových hodnot NO₂ od roku 2010 v 16 zónách (nepřijalo v rámci plánů kvality ovzduší žádná náležitá opatření, aby bylo toto období co možná nejkratší), a rozsudkem ve věcech **C-637/18** (*Komise v. Maďarsko*)⁶³ a **C-644/18** (*Komise v. Itálie*)⁶⁴ vyčetl SDEU uvedeným státům, že systematicky a trvale překračovaly v různých zónách mezní hodnoty koncentrací částic PM₁₀ a že nepřijaly opatření k zajištění dodržování mezních hodnot. K ochraně před hlukem rozhodl SDEU rozsudkem ve věci **C-683/20** (*Komise v. Slovensko*),⁶⁵ že Slovensko porušilo povinnost vypracovat akční plány a sdělit Komisi souhrnné přehledy akčních plánů pro některé hlavní silnice a hlavní železniční tratě podle směrnice o hodnocení a řízení hluku.⁶⁶ Slovensko mimo jiné namítalo, že nebylo zdaleka jediným členským státem, který včas nesplnil stanovené povinnosti, k čemuž ovšem SDEU nemůže přihlížet.⁶⁷

Co se týče souvisejících rozhodnutí Tribunálu, rozsudkem ve věci **T-359/19** (*Daimler v. Komise*)⁶⁸ Tribunál vyhověl žalobě společnosti Daimler a zrušil usta-

⁵⁹ Stanovisko generálního advokáta A. Rantose ze dne 3. 3. 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)* (C-873/19, ECLI:EU:C:2022:156).

⁶⁰ Rozsudek SDEU ze dne 3. 6. 2021, *Komise v. Německo* (C-635/18, ECLI:EU:C:2021:437).

⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Úř. věst. L 152, 11. 6. 2008, s. 1–44.

⁶² Rozsudek SDEU ze dne 4. 3. 2021, *Komise v. Spojené království* (C-664/18, ECLI:EU:C:2021:171).

⁶³ Rozsudek SDEU ze dne 3. 2. 2021, *Komise v. Maďarsko* (C-637/18, ECLI:EU:C:2021:92).

⁶⁴ Rozsudek SDEU ze dne 10. 11. 2020, *Komise v. Itálie* (C-644/18, ECLI:EU:C:2020:895).

⁶⁵ Rozsudek SDEU ze dne 13. 1. 2022, *Komise v. Slovensko* (C-683/20, ECLI:EU:C:2022:22).

⁶⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. 6. 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. Úř. věst. L 189, 18. 7. 2002, s. 12–25.

⁶⁷ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 18. 11. 2010, *Komise v. Španělsko* (C-48/10, ECLI:EU:C:2010:704, bod 33).

⁶⁸ Rozsudek Tribunálu ze dne 15. 9. 2021, *Daimler v. Komise* (T-359/19, ECLI:EU:T:2021:568).

novení prováděcího rozhodnutí Komise z roku 2019,⁶⁹ kterým se potvrzuje nebo pozměňuje předběžný výpočet průměrných specifických emisí CO₂ a cílů pro specifické emise pro výrobce osobních automobilů, a to v rozsahu, v němž v případě společnosti Daimler uvádí průměrné specifické emise CO₂ a **snížení emisí CO₂** dosažené díky ekologickým inovacím. Podle Tribunálu Komise mimo jiné neprovedla požadované *ad hoc* ověření a dopustila se nesprávného právního posouzení tím, že vyloučila zkušební metodu se stabilizací. Kasační prostředek nebyl uplatněn. A rozsudkem ve věci **T-126/19 (*Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji v. Komise*)**⁷⁰ zamítl Tribunál žalobu polské společnosti proti rozhodnutí Komise o přidělení kvóty CO₂ HFC (částečně fluorovaných uhlovodíků) podle nařízení o fluorovaných skleníkových plynech (č. 517/2014).⁷¹ Tribunál dovodil, že se zavedenými podniky a novými účastníky (tím je i polská společnost) systému přidělování kvót, bez ohledu na skutečnost, že se nacházejí ve srovnatelných situacích s ohledem na předmět a cíl nařízení č. 517/2014, je zacházeno odlišně a že rozdílné zacházení se zavedenými podniky a novými účastníky způsobuje těmto účastníkům nevýhodu. Ovšem rozdílné zacházení se zavedenými podniky oproti novým účastníkům je přiměřené a odůvodněné. Kasační prostředek nebyl uplatněn.

K nakládání s odpady a obaly:

V rozsudku ve věci **C-315/20 [*Regione Veneto (Transfert de déchets municipaux en mélange)*]**⁷² se SDEU zabýval přepravou směsného komunálního odpadu zpracovaného v Itálii do cementárny nacházející se ve Slovinsku. Benátský region s přepravou nesouhlasil, protože si odpad po prvotním zpracování zachoval svou původní povahu (směsného komunálního odpadu) a také měl být využit v jednom z vhodných zařízení nacházejících se co možná nejbližší místu vzniku nebo sběru. SDEU dovodil, že „*právní režim použitelný na přepravu odpadů závisí na věcné povaze těchto odpadů, a nikoli na jejich formální klasifikaci podle Evropského katalogu odpadů.*“⁷³ Pokud mechanické zpracování odpadu nezměnilo podstatně jeho původní vlastnosti, a tudíž ani jeho povahu, znamená to, že musí být považován

⁶⁹ Rozhodnutí Komise 2019/583 ze dne 3. 4. 2019, kterým se potvrzuje nebo pozměňuje předběžný výpočet průměrných specifických emisí CO₂ a cílů pro specifické emise pro výrobce osobních automobilů za kalendářní rok 2017 a pro určité výrobce patřící ke sdružení Volkswagen za kalendářní roky 2014, 2015 a 2016 podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009. Úř. věst. 2019, L 100, s. 66.

⁷⁰ Rozsudek Tribunálu ze dne 16. 6. 2021, *Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji v. Komise* (T-126/19, ECLI:EU:T:2021:360).

⁷¹ 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. Úř. věst. 2014, L 150, s. 195.

⁷² Rozsudek SDEU ze dne 11. 11. 2021, *Regione Veneto (Transfert de déchets municipaux en mélange)* (C-315/20, ECLI:EU:C:2021:912).

⁷³ Bod 30.

za směšný komunální odpad sebraný v soukromých domácnostech – a správní orgán může bránit jeho přepravě v souladu se zásadou soběstačnosti a blízkosti.

Ke druhé české předběžné otázce, tentokrát podané Nejvyšším soudem, se dostal SDEU v rozsudku ve věci **C-181/20 (VYSOČINA WIND)**.⁷⁴ Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi provozovatelkou solární elektrárny VYSOČINA WIND a.s. a Českou republikou (Ministerstvem životního prostředí) ve věci žaloby na náhradu škody vzniklé nesprávným provedením směrnice o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (2012/19/EU).⁷⁵ Konkrétně měla společnost za to, že se zbytečně podílela na financování nákladů spojených s nakládáním s odpadem z fotovoltaických panelů v souladu s povinností stanovenou v § 37p zákona o odpadech. Podle směrnice totiž mají náklady na likvidaci fotovoltaických panelů uvedených na trh mezi 13. 8. 2005 a 31. 12. 2012 nést uživatelé těchto panelů namísto jejich výrobců. SDEU nicméně dospěl k závěru, že Česká republika při provádění směrnice nepochybila, když povinnost nést náklady na likvidaci panelů neuložila jejich výrobcům zpětně.⁷⁶ SDEU vyšel z předpokladu, „že platnost ustanovení unijního práva nemůže být závislá na stavu vnitrostátního práva. Pokud ovšem unijní normotvůrce nejprve ponechá na členských státech, aby rozhodly o rozdělení nákladů spojených s nakládáním s odpadem z určitých výrobků, a následně se rozhodne zavést pravidlo, podle kterého musí tyto náklady ve všech členských státech nést výrobci, a to i ve vztahu k výrobkům, které tyto výrobci již uvedli na trh v okamžiku, kdy platila uvedená dřívější unijní právní úprava, je třeba mít za to, že se toto pravidlo použije se zpětnou účinností ve smyslu judikatury citované v bodě 47 tohoto rozsudku, a může tedy být v rozporu se zásadou právní jistoty.“⁷⁷ Následně SDEU dovodil, že použití čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19, který upravuje způsob financování, se zpětnou účinností, je v rozporu se zásadou právní jistoty. Toto ustanovení je podle SDEU neplatné v rozsahu, v němž povinnost financovat náklady spojené s nakládáním s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh

⁷⁴ Rozsudek SDEU ze dne 25. 1. 22, **VYSOČINA WIND (C-181/20, ECLI:EU:C:2022:51)**.

⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. 7. 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 38–71.

⁷⁶ Podle unijní právní úpravy platné před přijetím směrnice 2012/19 byla povinnost financovat náklady spojené s nakládáním s odpadem z fotovoltaických panelů upravena článkem 14 směrnice 2008/98, který ponechával na členských státech, zda povinnost nést náklady na takové nakládání ponese současný či předchozí držitel odpadu, nebo výrobce či distributor fotovoltaických panelů. Vstup čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/19 v platnost – a s ním související povinnost provést toto ustanovení do vnitrostátního právního řádu – měl proto v případě, že se členský stát před přijetím směrnice 2012/19 rozhodl uložit povinnost nést náklady spojené s nakládáním s odpadem z fotovoltaických panelů uživatelům těchto panelů, a nikoli jejich výrobcům, jak učinila Česká republika, dopad na situace završené před vstupem této směrnice v platnost.

⁷⁷ Bod 56.

v době mezi 13. 8. 2005 a 13. 8. 2012 ukládá výrobčům. Ve vztahu ke zbývajícím období podle české právní úpravy, tedy období od 13. 8. až 31. 12. 2012, pak SDEU konstatoval, že českou právní úpravu nelze považovat za porušení unijního práva a náhrada škody za toto období rovněž není namístě. Úprava v § 37p zákona o odpadech byla přijata ještě dříve, než byla citovaná unijní směrnice přijata a zveřejněna v Úředním věstníku, takže lhůta k provedení ještě nezačala běžet, a dříve než uvedená směrnice mohla vyvolávat právní účinky vůči členským státům, kterým je určena. České republice tudíž nelze podle SDEU vytýkat jednání v rozporu s povinností zdržet se v době běhu lhůty k provedení směrnice přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí.⁷⁸

Tribunál rozsudkem ve věci **T-47/19 (*Dansk Erhverv v. Komise*)**⁷⁹ zrušil rozhodnutí Komise, podle kterého nepředstavuje státní podporu nevybírání zálohy z nápojových obalů prodávaných německými příhraničními obchody dánským zákazníkům s bydlištěm v Dánsku. Řízení o kasačním prostředku se vede před SDEU pod **C-509/21 P (*IGG v. Dansk Erhverv*)** a **C-508/21 P (*Komise v. Dansk Erhverv*)**.

K ochraně vod a nakládání s odpadními vodami:

V posledním přehledu jsem naznačil obavy z rozhodnutí ve věci **C-559/19 (*Komise v. Španělsko*)**, která se týká ochrany vod, a to s ohledem na stanovisko generální advokátky, která vykládá zákaz zhoršení stavu vod vcelku restriktivním způsobem,⁸⁰ možná i v rozporu s dosavadní judikaturou.⁸¹ SDEU nakonec z pre-judikatury z velké části vyšel,⁸² přestože jeho závěry nejsou bezproblémové. Svým rozsudkem⁸³ potvrdil, že Španělsko porušilo povinnosti tím, že při odhadu odběru podzemních vod regionu Doñana nezohlednilo nelegální odběr vody a odběr vody určené k městskému zásobování, dále že v programu opatření vypracovaném v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nestanovi-

⁷⁸ K tomu viz rozsudky SDEU ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628, bod 45), a ze dne 13. 11. 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* (C-2/18, ECLI:EU:C:2019:962, bod 55).

⁷⁹ Rozsudek Tribunálu ze dne 9. 6. 2021, *Dansk Erhverv v. Komise* (T-47/19, ECLI:EU:T:2021:331).

⁸⁰ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne ze dne 3. 12. 2020, *Komise v. Španělsko* (C-559/19, ECLI:EU:C:2020:987).

⁸¹ Srov. zejm. rozsudky SDEU ze dne 1. 7. 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433); a ze dne 28. 5. 2020, *Land Nordrhein-Westfalen* (C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391).

⁸² Zejm. v tom smyslu, že zhoršení stavu vodního útvaru – byť přechodná – jsou povolena pouze za přísných podmínek a že prahová hodnota, při jejímž překročení je konstatováno porušení povinnosti zamezit zhoršení stavu vodního útvaru, musí být nízká (viz cit. rozsudek ve věci C-461/13, bod 67).

⁸³ Rozsudek SDEU ze dne 24. 6. 2021, *Komise v. Španělsko, Détérioration de l'espace naturel de Doñana* (C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512).

lo žádné opatření, které by zabránilo narušování chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněné zóně Doñana způsobenému odběrem podzemních vod pro potřeby turistické oblasti Matalascañas, a konečně že v rozporu s čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nepřijalo vhodná opatření k zabránění významným narušováním chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněné zóně Doñana. Co se týče věcných závěrů k výkladu rámcové směrnice o vodách,⁸⁴ SDEU mimo jiné konstatoval, že „výjimka spočívající v odkladu uskutečnění cílů stanovených v čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60 se vztahuje pouze na povinnost zajistit zlepšení stanovenou v bodě ii) tohoto ustanovení, ale nikoli na povinnost zamezit zhoršení podle bodu i),“⁸⁵ a že pojem „zhoršení“ v kontextu podzemních vod, které jsou již v nevyhovujícím stavu, předpokládá další zvýšení již existujícího nedostatku, což znamená, že „(p)okud se tedy rozsah nadměrného využívání útvaru podzemní vody v nevyhovujícím kvantitativním stavu nezvyšuje, nedochází k jeho zhoršení, které by bylo v rozporu s povinností stanovenou v čl. 4 odst. písm. b) bodě i) této směrnice.“⁸⁶ Co se týče návaznosti programu opatření podle čl. 11 rámcové směrnice a opatření k ochraně lokalit v soustavě Natura 2000, SDEU dovedil, že „čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 ukládá členským státům obecnou povinnost přijmout vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování stanovišť a významné vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena (...) Program opatření stanovený v článku 11 směrnice 2000/60 musí proto rovněž zahrnovat zavedení nezbytných opatření k zamezení veškerému zhoršení chráněných zón ve smyslu směrnice 92/43.“⁸⁷

V rozsudku ve věci **C-668/19 (Komise v. Itálie)**⁸⁸ SDEU dospěl k závěru, že Itálie nezajistila, aby téměř 800 aglomerací bylo vybaveno stokovými soustavami městských odpadních vod, případně aby tyto vody odváděné stokovými soustavami byly před svým vypuštěním podrobeny čištění. Rozsudkem ve věci **C-22/20 (Komise v. Švédsko)**⁸⁹ SDEU potvrdil, že Švédsko nezajistilo sekundární čištění nebo jiné rovnocenné čištění městských odpadních vod ve 3 aglomeracích a že nepředalo Komisi nezbytné informace pro posouzení správnosti části svých tvrzení.

K posuzování vlivů na životní prostředí:

Rozsudek ve věci **C-110/20 (Regione Puglia)**⁹⁰ se týká posuzování vlivů v souvislosti s výkladem směrnice o podmínkách udělování a užívání povolení k vy-

⁸⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Úř. věst. 2000, L 327, s. 1.

⁸⁵ Bod 45.

⁸⁶ Bod 49.

⁸⁷ Body 133–134.

⁸⁸ Rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2021, *Komise v. Itálie* (C-668/19, ECLI:EU:C:2021:815).

⁸⁹ Rozsudek SDEU ze dne 2. 9. 2021, *Komise v. Švédsko* (C-22/20, ECLI:EU:C:2021:669).

⁹⁰ Rozsudek SDEU ze dne 13. 1. 2022, *Regione Puglia* (C-110/20, ECLI:EU:C:2022:5).

hledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků (94/22/ES).⁹¹ V jeho pozadí je žádost o povolení k průzkumu v oblastech při italském pobřeží Apulie, z nichž každá má rozlohu téměř 750 km², což je i zákonný limit podle italské úpravy povolování průzkumu. Společnost, která zamýšlela průzkum provést, podala ministerstvu životního prostředí čtyři samostatné žádosti o posouzení vlivů záměrů na životní prostředí. Čtyřmi ministerskými vyhláškami byly záměry prohlášené za slučitelné se životním prostředím. SDEU dospěl k závěru, že unijní úprava – vedle směrnice 94/22/ES také směrnice EIA⁹² – nebrání stanovení horní hranice rozlohy oblasti, na kterou se vztahuje povolení k průzkumu uhlovodíků, a nezakazuje, aby bylo témuž subjektu uděleno několik povolení pro sousední oblasti, které společně pokrývají plochu o rozloze větší, než je tato hranice. Podmínkou však je, že takové udělení může zajistit co nejučinnější výkon dotčeného průzkumu z technického a hospodářského hlediska, jakož i dosažení cílů sledovaných směrnicí 94/22/ES. Vedle toho je třeba v rámci procesu EIA posoudit kumulativní účinek záměrů.

V rozsudku ve věci **C-300/20 (*Bund Naturschutz in Bayern*)**⁹³ SDEU posuzoval povahu vyhlášky okresu Rosenheim (Bavorsko) o zřízení chráněné krajinné oblasti. Podle nevládní organizace měla být vyhláška posouzena v procesu posuzování vlivů koncepcí (SEA). Tomu však SDEU nepřisvědčil. Cílem vyhlášky sice byla ochrana přírody a krajiny, avšak vyhláška patrně stanovila pouze obecné zákazy a povinnost získat povolení k některým činnostem, aniž by stanovila dostatečně podrobná pravidla týkající se obsahu, přípravy a provádění záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA: „*Přijetí takové vyhlášky, jako je vyhláška o CHKO Inntal Süd, tedy může sice mít určitý vliv na umístění záměrů, protože takové umístění je obtížnější uvnitř chráněné oblasti vymezené v jejím § 1 a naopak snazší mimo ni, a to i na pozemcích, které byly zahrnuty do chráněné oblasti vymezené před přijetím uvedené vyhlášky, avšak je patrné, že tato vyhláška nestanoví podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92, což ovšem musí ověřit předkládající soud.*“⁹⁴ Vyhláška tak nevyžaduje posouzení SEA.

Závěry SDEU v posledně citované věci tak nevyžadují změny české úpravy posuzování vlivů, resp. ochrany přírody a krajiny, což nemusí úplně platit pro závěry SDEU v rozsudku **C-463/20 (*Namur-Est Environnement*)**.⁹⁵ V tom SDEU řešil relativně prostou otázku, zda je povolení výjimky z druhové ochrany povovo-

⁹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES ze dne 30. 5. 1994 o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků. Úř. věst. 1994, L 164, s. 3.

⁹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Úř. věst. 2012, L 26, s. 1.

⁹³ Rozsudek SDEU ze dne 22. 2. 2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102).
⁹⁴ Bod 69.

⁹⁵ Rozsudek SDEU ze dne 24. 2. 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, ECLI:EU:C:2022:121).

lením ve smyslu směrnice EIA. Jinak řečeno, zda by se v kontextu českého práva mělo řízení o vydání výjimky považovat za navazující řízení se všemi důsledky s tím spojenými. SDEU zopakoval ustálené závěry, že členské státy mají prostor pro uvážení při stanovení procesních podmínek posouzení vlivů na životní prostředí a mohou takové posouzení rozdělit na více fází mezi více orgánů. Samotné rozhodování o výjimce z druhové ochrany je součástí procesu povolování záměru ve smyslu směrnice EIA, pokud záměr nemůže být bez povolení výjimky realizován a pokud si orgán příslušný k vydání jednotného povolení zachovává možnost celkového a případně přísnějšího posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Směrnice EIA „umožňuje členským státům, aby na určitý orgán přenesly odpovědnost za předběžné a cílené rozhodnutí o určitých vlivech záměrů, u nichž musí být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, a zároveň vyhradil orgánu příslušnému k povolení těchto záměrů úkol provést úplné a konečné posouzení. V případě negativního výsledku takového částečného posouzení může totiž oznamovatel od svého záměru upustit, aniž je třeba pokračovat v komplexním procesu posuzování a povolování zavedeném směrnicí 2011/92, nebo pozměnit tento záměr způsobem, který umožní odstranit negativní vlivy zjištěné tímto dílčím posouzením, přičemž příslušný orgán bude muset s konečnou platností rozhodnout o tomto pozměněném záměru. Naopak v případě kladného výsledku může tento orgán zohlednit předchozí rozhodnutí, i když jej nezavazuje v jeho konečném posouzení ani v právních důsledcích, které je třeba z něj vyvodit. Existence částečného posouzení vedoucího k vydání předběžného rozhodnutí tak může v každém případě představovat faktor kvality, efektivity a vyšší konzistentnosti posuzovacího a povolovacího postupu.“⁹⁶ Důsledkem aplikace závěrů SDEU je tedy předběžné rozhodnutí a konečné rozhodnutí, přičemž obě z posouzení vlivů vychází. Ve vztahu k účasti veřejnosti pak platí, že přijetí předběžného rozhodnutí o povolení výjimky z druhové ochrany nemusí nutně předcházet účast veřejnosti, pokud je tato účast účinně zajištěna před přijetím rozhodnutí, které má přijmout orgán příslušný k případnému povolení daného záměru. Co znamená podmínka, že záměr nemůže být bez povolení výjimky realizován, SDEU přímo nevysvětlil, ale je zřejmé, že se musí jednat o takové povolení, které by „přijaté v kombinaci s pozdějším rozhodnutím, kterým bude rozhodnuto o právu oznamovatele uskutečnit daný záměr, mohlo být považováno za rozhodnutí představující jeho povolení, resp. zamítnutí.“⁹⁷

⁹⁶ Body 64–65.

⁹⁷ Bod 44.

K účasti veřejnosti a přístupu k informacím:

V rozsudku ve věci **C-470/19 (*Friends of the Irish Environment*)**⁹⁸ SDEU potvrdil, že směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí⁹⁹ neupravuje přístup k informacím o životním prostředí obsaženým v soudních spisech, jelikož soudy ani instituce nebo subjekty, které jsou těmito soudy řízeny, a mají tedy s uvedenými soudy úzkou vazbu, nejsou „orgány veřejné správy“. Spor v původním řízení se týkal žádosti ekologického spolku o přístup k informacím o životním prostředí obsaženým v soudním spise souvisejícím s ukončeným řízením. Tento spis byl přitom ke dni podání této žádosti v držení soudní služby, která je pověřená skladováním, archivací a správou soudních spisů; tuto činnost přitom vykonává jménem soudu a je jím řízena.¹⁰⁰

Zajímavá související rozhodnutí:

V rozsudku ve věci **C-64/20 (*An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne*)**¹⁰¹ SDEU dovodil, že národní soud nemůže odmítnout vydat rozhodnutí určující porušení unijního práva a nutnost nápravy, pokud zjistí, že členský stát nesprávně implementoval unijní právo, ale zdá se, že sporná právní úprava je v souladu s budoucí právní úpravou. Konkrétně se jednalo o jazykovou verzi informace přiložené k veterinárním léčivým přípravkům. V Irsku byla tato informace v angličtině, a nikoli v angličtině a írštině, jak vyplývalo ze starší unijní úpravy. V mezidobí přijatá unijní úprava¹⁰² však od 28. 1. 2022 zavádí povinnost uvádět tyto informace jenom v angličtině. Důvodem, proč nemůže národní soud vycházet z nové úpravy, je, že si původní úprava zachovává závaznou povahu až do okamžiku jejího zrušení novou úpravou, pokud Soudní dvůr neurčil její neplatnost.¹⁰³ Pouze SDEU může výjimečně a z naléhavých důvodů právní jistoty přechodně pozastavit účinky pravidla unijního práva ve vztahu k vnitrostátnímu právu, které je s tímto pravidlem v rozporu.¹⁰⁴

⁹⁸ Rozsudek SDEU ze dne 15. 4. 2021, *Friends of the Irish Environment* (C-470/19, ECLI:EU:C:2021:271).

⁹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Úř. věst. L 41, 14. 2. 2003, s. 26–32.

¹⁰⁰ Blíže k vymezení povinných subjektů podle unijního práva viz např. Vícha, O., Hak, J. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer, 2020, s. 26–29.

¹⁰¹ Rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2021, *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne* (C-64/20, ECLI:EU:C:2021:207).

¹⁰² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích a o zrušení směrnice 2001/82. Úř. věst. 2019, L 4, s. 43.

¹⁰³ Viz rozsudky SDEU ze dne 13. 2. 1979, *Granaria* (101/78, ECLI:EU:C:1979:38, bod 5) nebo ze dne 21. 9. 1989, *Hoechst v. Komise* (46/87 a 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, bod 64).

¹⁰⁴ Viz rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, bod 33).

V rozsudku ve věci **C-941/19 (*Samohýl group*)**¹⁰⁵ SDEU k předběžné otázce Krajského soudu v Ostravě dovodil, že roztok určený pro hubení hmyzu na kočkách má být pro účely celního sazebního zařazení považován za insekticid (3808 KN) a nikoliv lék (3004 KN), protože jeho účinek spočívající v prevenci nemocí je druhotný ve vztahu k jeho insekticidnímu a akaricidnímu účinku.

Že není možné do produktů označených značkou „bio“ zpracovávat zbytné zbytky řasy *Lithothamnium calcareum*, potvrdil SDEU rozsudkem ve věci **C-815/19 (*Natumi*)**.¹⁰⁶ V této podobě je nutné řasu považovat za minerál. Přitom platí, že používání uhličitánu vápenatého jako minerálu pro obohacování vápníkem je u ekologických produktů zakázáno,¹⁰⁷ a to tedy i v případě, že je obohacování prováděno přidáním řas. Jiný výklad by podle SDEU „vedl k tomu, že striktní pravidla týkající se přidávání takových produktů a látek, jako jsou minerály, do výroby ekologických potravin stanovená právní úpravou, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, by byla neúčinná, a byl by v rozporu s cíli, které tato úprava sleduje.“¹⁰⁸

V rozsudku ve věci **C-178/20 (*Pharma Expressz*)**¹⁰⁹ SDEU dospěl k závěru, že není možné, aby léčivý přípravek vydávaný bez lékařského předpisu v jednom členském státě bylo možné vydat bez lékařského předpisu i v jiném členském státě, pokud v tomto jiném členském státě tento léčivý přípravek nebyl registrován a klasifikován.

Zemědělských podpor se týká rozsudek SDEU ve věci **C-736/19 (*Plaukti*)**¹¹⁰ a také rozsudek ve věcech **C-294/19** a **C-304/19 (*Piscicola Tulcea*)**.¹¹¹ V prvním jmenovaném rozsudku SDEU dovodil, že není možné v případě uvedení chybných údajů žadatelem (zde rozloha pozemku) zároveň zamítnout žádost o podporu, vyloučit žadatele na příští tři roky z pobírání podpory odpovídající rozdílu mezi uvedenou rozlohou a rozlohou splňující podmínky pro podporu a snížit podporu o 1 % za nesplnění podmínek týkajících se dobrého zemědělského a environmentálního stavu. Unijní úprava podle SDEU brání vnitrostátní právní úpravě, podle které může stejné kritérium představovat vedle jednoho z minimálních požadavků týkajících se dobrého zemědělského a environmentálního stavu také požadavek nad rámec těchto minimálních požadavků, tedy podmínku pro poskytnutí agroenvironmentálních plateb. Ve druhém citovaném rozsudku SDEU dovodil, že plochy klasifikované ve vnitrostátním právu jako plochy určené pro chov ryb jsou

¹⁰⁵ Rozsudek SDEU ze dne 10. 3. 2021, *Samohýl group* (C-941/19, ECLI:EU:C:2021:192).

¹⁰⁶ Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2021, *Natumi* (C-815/19, ECLI:EU:C:2021:336).

¹⁰⁷ Podle čl. 27 odst. 1 písm. f) nařízení č. 889/2008 lze totiž minerály v zásadě používat pouze v případě, že jejich použití v potravinách určených k běžné spotřebě je výslovně právně požadováno.

¹⁰⁸ Bod 70.

¹⁰⁹ Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 2021, *Pharma Expressz* (C-178/20, ECLI:EU:C:2021:551).

¹¹⁰ Rozsudek SDEU ze dne 15. 4. 2021, *Plaukti* (C-736/19, ECLI:EU:C:2021:282).

¹¹¹ Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2021, *Piscicola Tulcea* (C-294/19, ECLI:EU:C:2021:340).

zemědělskými plochami, pokud jsou nebo byly skutečně užívány k zemědělským účelům.

V rozsudku ve věcech **C-798/18** a **C-799/18** [*Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) a další*]¹¹² SDEU potvrdil, že unijní právo nebrání snížení pobídek provozovatelům solárních elektráren. Takové pobídky totiž umožňuje, ale nenařizuje. Z hlediska ochrany práv provozovatelů je podstatné – a přísluší posoudit národnímu soudu – nakolik mohli očekávat snížení pobídek.

O autorovi:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., je odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a poradcem ve věcech ochrany životního prostředí na Nejvyšším správním soudu.

THE CZECH FOOTPRINT AT THE COURT OF JUSTICE AND SOBERING UP AFTER THE TURÓW CASE

Abstract

This article provides a brief commentary on the recent case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) related to environmental protection. Following several preliminary questions recently referred to the Court of Justice by Czech administrative and civil courts, the article focuses on the judgments of the Court of Justice in cases C-181/20 (*VYSOČINA WIND*) and C-524/20 (*VÍTKOVICE STEEL*). A short analysis is provided by the article on the dispute between the Czech Republic and Poland over mining at the Turów mine in Poland, which has escalated into proceedings for an action by a Member State against another Member State under Article 259 TFEU in Case C-121/21 (*Czech Republic v. Poland*).

Key Words: Court of Justice of the European Union, case law, Natura 2000, environmental impact assessment, Turów



¹¹² Rozsudek SDEU ze dne 15. 4. 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) a další* (C-798/18 a C-799/18, ECLI:EU:C:2021:280).

☛ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA ÚS ČR ☚**K NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ZÓNACE NÁRODNÍHO PARKU
(ZVLÁŠTĚ V NP ŠUMAVA)**

Parlament ČR přijal před pěti lety zákon č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tímto zákonem byla mimo jiné nově upravena část zákona, týkající se národních parků v ČR.¹ Tato úprava vyvolala řadu řízení před různými soudními instancemi. Jedním z témat je také nová zónace národních parků.

Ústavní soud rozhodl dne 1. února 2022 usnesením č.j. III. ÚS 2827/21 v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti a) R. T., a ústavní stížnosti b) JUDr. J.M. a c) spolku H.Ž z.s., proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2021 č. j. 6 As 162/2020-162 a usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. května 2020 č. j. 50 A 55/2019-160, a s nimi spojenými návrhy stěžovatele a) na zrušení § 18 odst. 5, § 20 odst. 1 ve slovech „členění území národního parku do zón ochrany přírody a“, § 20 odst. 3 ve slovech „zón národního parku, návrh“ a § 79 odst. 3 písm. g) ve slovech „zóny ochrany přírody národního parku podle § 18 odst. 5 nebo“ zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. prosince 2021, a vyhlášky č. 42/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Šumava, a návrhem stěžovatelů b) a c) na zrušení § 15 odst. 3, § 18 odst. 5, § 20, § 38a odst. 3, 4, 5 a 6 a § 79 odst. 3 písm. g) ve slovech „zóny ochrany přírody národního parku podle § 18 odst. 5 nebo“ zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. prosince 2021, a vyhlášky č. 42/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Šumava, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníků řízení a 1) Jihočeského kraje, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, 2) příspěvkové organizace Správa národního parku Šumava, sídlem 1. máje 260, Vimperk, 3) Ministerstva životního prostředí, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10 – Vršovice, 4) obce Modrava, sídlem Modrava 63, 5) obecně prospěšné společnosti Komunita pro duchovní rozvoj, o.p.s., sídlem Čkyně 197, 6) obce Borová Lada, sídlem Borová Lada 38, 7) obce Želnavá, sídlem Želnavá 2, 8) zájmového sdružení právnických osob Sdružení vlastníků obecních, soukromých a církevních lesů v ČR, sídlem K Silu

¹ Část třetí zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb.

1980, Pelhřimov, a 9) obce Horská Kvilda, sídlem Horská Kvilda 40, jako vedlejších účastníků řízení, takto: *Ústavní stížnosti a návrhy s nimi spojené se odmítají.*

K vyhlášece o zónaci národního parku

Ještě, než se budeme zabývat odůvodněním Ústavního soudu, připomeňme, že pokud jde o zóny národního parku, ty schvaluje formou vyhlášky Ministerstvo životního prostředí². Vyhláška č. 42/2020 Sb. ze 7. února 2020, o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Šumava, byla vyhlášena v částce 20 Sbírkky zákonů v ročníku 2020. Základem právní úpravy pro vydání vyhlášky je § 18 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., a podle § 79 odst. 3 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb. Vyhláškou se vymezují zóny ochrany přírody (dále jen „zóna“) Národního parku Šumava, a to včetně území, která nesplňují charakteristiku zón a neslouží k dosažení cíle zóny, ale jejich zařazení do jednotlivých zón je nezbytné z důvodů udržení celistvosti plochy segmentu zóny podle § 18 odst. 3 zákona. Dále se vymezuje charakteristika jednotlivých zón podle přírodních podmínek a cílů ochrany. Vyznačení hranic zón na podkladě kopie katastrální mapy, včetně elektronické podoby, je uloženo v ústředním seznamu ochrany přírody.³

Zónace národního parku z pohledu Ústavního soudu v nálezu z roku 2018

Ještě, než se budeme zabývat usnesením ÚS č.j. III. ÚS 2827/21 ze dne 1. února 2022, připomeňme, že zónaci národních parků se dílčím způsobem již zabýval před pěti lety Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018. Tehdy šlo o návrh skupiny 25 senátorů Senátu Parlamentu ČR, která navrhla Ústavnímu soudu, aby zrušil zákon č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, *in eventum*, aby zrušil ustanovení § 15, § 15a, § 15b, § 15c, § 15d, § 16, § 16a, § 16b, § 16c, § 16d, § 17, § 18, § 18a, § 19, § 20, § 22, § 22a, § 23 a § 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb. Navrhovatel zejména namítal vady legislativního procesu předcházejícího přijetí novely zákona, přijaté zákonem č. 123/2017 Sb., neurčitost či vnitřní rozpornost novelizované právní úpravy a její nepřiměřenost k právu obcí a krajů na samosprávu, vlastnit majetek a svobodě pohybu. Zónace národních parků se týkal návrh na zrušení § 18 a § 18a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb.

² Viz § 18 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., a podle § 79 odst. 3 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb.

³ Viz též § 42 zák.č. 114/1992 Sb.

Ústavní soud ČR v citovaném nálezu⁴ mimo jiné uvedl, že navrhovatelem namítané neurčitosti napadených ustanovení § 18 a § 18a zákona nelze přisvědčit, neboť tato ustanovení mají normativní obsah, který je možné vyložit pomocí běžných interpretačních metod a následně aplikovat na konkrétní věc. Jak již Ústavní soud výše uvedl, v případě vícero možných výkladů je namíste zvolit interpretaci, která bude v důsledku nejvhodnější pro dodržení ústavního rámce. Proto, používá-li zákonodárce pojmy „cíl ochrany“, „opatření k podpoře přirozené ekologické stability anebo přirozené biologické rozmanitosti ekosystémů“, „revitalizační opatření“ a „biologická rozmanitost ekosystémů“, nebo abstraktně vymezuje další území, která lze zahrnout do zón národního parku z důvodu udržení celistvosti či jednotného způsobu péče o zónu, jsou takové formulace ústavně konformní. O porušení zákazu libovůle lze hovořit až při konkrétní aplikaci ustanovení, nikoli nyní polemizovat v abstraktní a nejisté rovině – *pro futuro*. Sebelepší zákonná úprava dává prostor pro libovůli. Bude proto záležet na osobách aplikujících napadená ustanovení, zda dodrží výše vymezené ústavní právní hranice. Nebude-li tomu tak, právní řád poskytuje několik instrumentů k ochraně veřejných subjektivních práv a dotčených veřejných zájmů; argumentace o porušení zákazu libovůle je v této fázi předčasná.

Ústavní soud ČR dále uvedl, že námitka vnitřní rozpornosti § 18 zákona, týkající se duplicity při vymezování charakteristiky jednotlivých zón národního parku, není důvodná. Je zjevné, že odstavec 1 vymezuje členění národních parků na zóny ochrany přírody podle cílů ochrany a stavu ekosystému – tedy stanoví obecný rámec vymezování čtyř zón národních parků. Na tuto úpravu navazuje odstavec 5, podle kterého vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody národního parku, jejich charakteristiku podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví ministerstvo vyhláškou. Ministerstvo tedy v souladu s kompetenčním ustanovením § 79 odst. 3 písm. g) zákona promítne obecnou právní úpravu odstavce 1 do regulace konkrétního národního parku. Byť mohl zákonodárce zvolit vhodnější formulaci, tak smyslem odstavce 5 není stanovení nových charakteristik zón národního parku odlišné či duplicitně s jejich vymezením v odstavci 1, jak navrhovatel tvrdí, účelem úpravy je regulovat způsob, jakým se zonace národního parku promítne do reálného života. Podle Ústavního soudu v tom nelze spatřovat porušení požadavků právního státu.

Připomeňme, že oproti právní úpravě před účinností zákona č. 123/2017 Sb. zonace národního parku doznala zásadní změny – namísto původní třístupňové zonace jakožto nástroje ochrany území národního parku jsou nově národní parky členěny na čtyři zóny, které představují výlučně managementový režim

⁴ Podrobně se tímto nálezelem zabýval na stránkách našeho časopisu Ondřej Vícha, *Nová právní úprava národních parků je ústavně komformní*. In *České právo životního prostředí* č. 3/2018 (49), s. 56–84.

jejich území (§ 18 zákona). Změna vyplývá z mezinárodních závazků v rámci Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN), jehož je Česká republika členem⁵, a odpovídá kategorizaci chráněných území. Každá zóna má v zákoně vymezený vlastní režim a cíl, což bylo dříve roztrženo ve zřizovacích právních předpisech. Zároveň má každá zóna vlastní regulaci povolených zásahů a opatření (§ 18a zákona), které nejsou v rozporu s cílem ochrany dané zóny, popř. je možné provádět i jiné zásahy nezbytné k ochraně života a zdraví, majetku nebo přírody. Je tedy dána možnost reagovat efektivně na nastalou situaci nebo potřebu. Zda se tak bude dít (děje) dostatečně efektivně, je věc jiná.

Z procesního hlediska návrh zonace je Ministerstvo životního prostředí povinno podle § 20 odst. 3 zákona dohodnout s radou národního parku, ve které jsou ze zákona zástupci dotčených obcí a krajů. Obce a kraje mají možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku. Dotčené obce a kraje mohou dále participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.

Zákon č.114/1992 Sb. díky novele provedené zákonem č.123/2017 Sb. nově upravuje moratorium, v rámci kterého nelze měnit zonaci národních parků po dobu patnácti let ode dne nabytí účinnosti vyhlášky, kterou se jednotlivé zóny vymezují. Regulace vychází z potřeby zachování stability nové zonace, neboť nastavené změny v ekosystému vyžadují delší časovou dotaci (roky až desetiletí), a to s ohledem na základní cíle ochrany přírody v národních parcích – zejména přirozený vývoj ekosystému. Na druhé straně však právní úprava umožňuje efektivní reakci na změnu přírodního prostředí formou omezení vstupu, udělení výjimky z obecně platných zákazů a omezení nebo provedením činností, které zákon výslovně umožňuje v případě nastalé potřeby bez předchozího povolení. Je tak možné učinit opatření např. proti požáru, suchu, záplavám či škůdcům, je-li to souladné s předmětem ochrany konkrétního národního parku. Ústavní soud k tomu v nálezu podotknul, že „*problematika délky trvání moratoria je vysoce odbornou přírodovědeckou otázkou, k jejímuž zodpovězení jsou příslušní znalci přírodních věd; je zároveň odpovědností zákonodárce, jak se odborné podklady promítnou v právní úpravě. Délka moratoria však rozhodně není otázkou, kterou by měl řešit Ústavní soud*“.⁶

⁵ Viz usnesení vlády ze dne 16. 2. 2000, č. 190.

⁶ Viz bod 94 nálezu Pl. ÚS 18/17.

Ústavní soud v citovaném nálezu vyjádřil nesouhlas s tvrzením navrhovatele o porušení dělby moci, neboť napadená právní úprava pouze poskytuje zákonný rámec pro výkon státní správy na úseku ochrany území národních parků. Tak tomu ostatně běžně bývá v rámci zákonné regulace výkonné moci – zákonodárce stanoví zákonné mantinely pro následnou podzákonnou normotvornou činnost i samotný výkon státní správy. Zvolenou regulací zákonodárce vybízí orgán moci výkonné k činnosti na úseku ochrany národních parků. Podle Ústavního soudu délka trvání fixace zón národního parku má odborný původ – s tím, že zákonodárce současně umožňuje pružně reagovat na negativní skutečnosti na území národního parku. Nadto Ústavní soud v citovaném nálezu zdůraznil, že v době posuzování návrhu skupiny senátorů nelze hodnotit zásah zonace do ústavně zaručených práv, neboť ta bude provedena až v budoucnu vyhláškou ministerstva.⁷ Konkrétní zonace národních parků musí být provedena vhodně zvoleným způsobem, aby bylo možné dosáhnout sledovaných cílů při současném šetrném omezení dotčených ústavně zaručených práv dotčených obcí a osob.

K usnesení ÚS z února 2022

Nyní se dostáváme k podstatě tohoto článku, tedy zpět k usnesení ÚS ze dne 1. února 2022 č.j. III. ÚS 2827/21.

Pokud bychom shrnuli předchozí řízení před správními soudy, usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 28. 5. 2020 č. j. 50 A 55/2019-160 byla odmítnuta žaloba Jihočeského kraje proti tvrzenému zásahu Správy Národního parku Šumava a Ministerstva životního prostředí, který měl spočívat v jejich pokračování v procesu vymezení zón ochrany přírody v Národním parku Šumava. Důvodem odmítnutí byl nedostatek pravomoci krajského soudu. Nezákonný zásah totiž podle krajského soudu nelze spatřovat v procesu směřujícím k vydání podzákonného právního předpisu, tedy ani v postupu Ministerstva životního prostředí při realizaci jeho povinnosti stanovit navrženou zonaci formou vyhlášky podle § 18 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2021 č. j. 6 As 162/2020-162 byly zamítnuty kasační stížnosti Jihočeského kraje [výrok I.], stěžovatelů b) a c) [výrok II.] a stěžovatele a) [výrok III.] proti uvedenému usnesení krajského soudu. Jihočeskému kraji ani žádnému ze stěžovatelů nebyla přiznána náhrada nákladů řízení [výrok IV.] a žalovaným správě Národního parku Šumava a Ministerstvu životního prostředí nebyla přiznána náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti [výrok V.].

⁷ Ta byla provedena v NP Šumava vyhl. č. 42/2020 Sb.

Protože krajský soud odmítl žalobu z důvodu chybějící podmínky řízení, Nejvyšší správní soud se zabýval pouze otázkou, zda proces vymezení zón ochrany přírody v Národním parku Šumava mohl představovat zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního⁸. Dospěl přitom k závěru, že správní soudy nejsou nadány pravomocí k poskytování ochrany proti právním předpisům ani procesu jejich přijímání a tento nedostatek nelze obcházet cestou zásahové žaloby. U přijímání normativních aktů nejde o proces *sui generis* na pomezí správního řízení, jak tvrdí stěžovatelé, nýbrž o legislativní proces za účasti správy národního parku v postavení odborné organizace ochrany přírody a rady národního parku jako poradního orgánu. Ani výrok rozsudku, jímž by správní soud zásahové žalobě vyhověl, deklaroval nezákonnost zásahu a žalovaným uložil zejména zrušit návrh vymezení zón ochrany přírody v Národním parku Šumava, by navíc nemohl nic změnit na platnosti a účinnosti napadené vyhlášky⁹. Podle Nejvyššího správního soudu náleží hodnocení dílčí otázky zákonnosti procesu přijímání normativního správního aktu výhradně Ústavnímu soudu. Jde o součást přezkumu souladu napadené normy s ústavním pořádkem nebo zákonem.

Dále Ústavní soud ve svém usnesení využil ke shrnutí citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2021 č.j. 6 As 162/2020, bod 25. Již v řízení o kasačních stížnostech stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení některých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro takový postup však nebyl shledán důvod. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že vymezení zón ochrany přírody prostřednictvím vyhlášky neumožňuje tak vysoký standard účasti veřejnosti jako u opatření obecné povahy, kterému zonace spíše odpovídá svou povahou než právnímu předpisu. Stanoví-li ale zákon určitou formu aktu, kterou orgány veřejné moci při jeho vydání dodrží, nemůže správní soud takto zřetelně určenou formu zvrátit, a to ani za situace, že v rámci přípravy zákonné úpravy byla původně pro zonaci zamýšlena forma opatření obecné povahy.¹⁰ Povinnosti strpět omezení a zákazy vztahující se k územím zařazených do jednotlivých zón národního parku jsou podle Nejvyššího správního soudu v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanoveny přímo zákonem, konkrétně § 18 zákona o ochraně přírody a krajiny. Není podstatné, že se ve vztahu ke konkrétnímu území stanovené povinnosti projeví až provedením příslušné zonace.

⁸ § 82 zák. 150/2002 Sb.: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

⁹ Vyhlášky č.42/2020 Sb.

¹⁰ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55, č. 2141/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, č. 2321/2011 Sb. NSS).

Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatelů a napadenými rozhodnutími, dospěl k závěru, že ústavní stížnosti jsou zjevně neopodstatněné.

V odůvodnění (bod 16.) Ústavní soud uvedl, že usnesením krajského soudu byla odmítnuta žaloba Jihočeského kraje proti tvrzenému zásahu Správy Národního parku Šumava a Ministerstva životního prostředí, který měl spočívat v jejich pokračování v procesu vymezení zón ochrany přírody v Národním parku Šumava. Již bylo uvedeno, že důvodem odmítnutí byl nedostatek pravomoci správních soudů. Podle krajského soudu žaloba směřovala proti části procesu, který vyústil v přijetí napadené vyhlášky jako právního předpisu. Přezkum způsobu přijetí právních předpisů ovšem náleží Ústavnímu soudu a nelze jej provádět ve správním soudnictví. S tímto právním názorem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud, který zamítl kasační stížnosti Jihočeského kraje a stěžovatelů. Ústavní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda správní soudy napadenými rozhodnutími následkem použití tohoto právního názoru neodepřely stěžovatelům soudní ochranu. Uvedl, že podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je Ústavní soud oprávněn rozhodovat o zrušení jiného právního předpisu než zákona. Ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu stanoví, že tento přezkum zahrnuje vedle posouzení obsahového souladu podzákoného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo zákonem také posouzení, zda byl dodržen ústavně předepsaný způsob jeho přijetí. To neznamená, že dílčí postup orgánu veřejné moci, který je součástí způsobu přijetí právního předpisu, nemůže přímo zasáhnout do práv konkrétního jednotlivce. O takovýto individuální zásah, proti němuž by bylo možné se bránit žalobou ve správním soudnictví, však nejde, lze-li odstranění jeho následku dosáhnout jen zrušením právního předpisu, který byl postupem zahrnujícím tvrzený zásah přijat, neboť uvedenou žalobou nelze obcházet pravomoc Ústavního soudu.¹¹

Dle názoru stěžovatelů stanovení zón ochrany přírody národního parku by mělo být prováděno spíše formou opatření obecné povahy. Ústavní soud z napadených rozhodnutí i výše shrnuté argumentace stěžovatelů dovozuje jednoznačný závěr, že stěžovatelé v řízení před správními soudy, jehož se účastnili jako osoby zúčastněné na řízení, spatřovali neústavní a nezákonný zásah do svých práv právě ve způsobu přijetí napadené vyhlášky, k jehož přezkumu však správní soudy, jak bylo vysvětleno výše, nemají pravomoc. Odmítnutí žaloby napadeným usnesením krajského soudu, stejně jako zamítnutí kasačních stížností napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu, proto z ústavněprávního hlediska není co vytknout. Těmito rozhodnutími, na jejichž odůvodnění lze v podrobnostech odkázat, nebylo

¹¹ Tomu ostatně odpovídá ustálený přístup Ústavního soudu, který vyloučil možnost domáhat se ústavní stížností přezkumu aktů Parlamentu vydaných v průběhu legislativního procesu, např. usnesení ze dne 25. 1. 2002 sp. zn. II. ÚS 21/02 (U 3/25 SbNU 535), usnesení ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 47/10 (U 2/60 SbNU 765), usnesení ze dne 9. 10. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/12, usnesení ze dne 15. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 31/12 nebo usnesení ze dne 24. 5. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 11/16].

porušeno základní právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ani jiná jejich ústavně zaručená základní práva a svobody (bod 18 odvodnění).

Za možná klíčový bod odůvodnění předmětného usnesení Ústavního soudu je třeba počítat bod 19., kde Ústavní soud zdůrazňuje, že tímto usnesením není aprobována ústavnost či zákonnost provedené zónace. S ohledem na její provedení podzákonným právním předpisem se sice dotčená osoba nemůže domáhat zrušení napadené vyhlášky či příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny přímo, může tak nicméně učinit společně s ústavní stížností podanou ve věci, v níž by tato právní úprava byla použita. Teprve v takovém případě bude dán prostor pro věcné vypořádání ostatních námitek stěžovatelů, které se týkaly konkrétního vymezení zón ochrany přírody. Rovněž lze namítat v řízení před obecnými soudy, že se napadená vyhláška jako neústavní či nezákonná nemůže v konkrétní věci použít. Tímto usnesením nakonec není nijak předjímáno ani posouzení té části argumentace stěžovatelů, podle níž by s ohledem na požadavek účinné ochrany práv stěžovatelů či jiných dotčených osob měly být zóny ochrany přírody vymezeny opatřením obecné povahy. Zde tedy Ústavní soud nechává prostor praxi a v budoucnosti se možná dočkáme dalších řízení před soudy, pokud půjde o zónace národního parku.

Zbývá doplnit, že stěžovatelé s výše uvedenými ústavními stížnostmi spojili též návrhy na zrušení některých ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a na zrušení napadené vyhlášky č. 42/2020 Sb., vzhledem k důvodu odmítnutí žaloby však posouzení jejich ústavnosti či zákonnosti nemohlo mít vliv na výsledek řízení před správními soudy. Ani závěr o neústavnosti zákonné úpravy, která pro vymezení zón ochrany přírody národního parku stanoví formu vyhlášky, by nemohl nic změnit na tom, že napadená vyhláška je právním předpisem a způsob jejího přijetí nelze přezkoumat v soudním řízení správním. Za této situace nebyli stěžovatelé oprávněni k podání uvedených návrhů podle § 64 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu.

Závěrem

Z rozboru citovaného usnesení Ústavního soudu vyplývá, že stěžovatelé sice se svojí stížností neuspěli, ale z odůvodnění usnesení lze dovozovat, že Ústavní soud do budoucna nevyklučuje, že se otázka zónací národních parků před soud opět vrátí. Ústavní soud zdůrazňuje, že tímto usnesením není aprobována ústavnost či zákonnost provedené zónace. S ohledem na její provedení podzákonným právním předpisem se sice dotčená osoba nemůže domáhat zrušení napadené vyhlášky či příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny přímo, může tak nicméně učinit společně s ústavní stížností podanou ve věci, v níž by tato právní úprava byla použita. Teprve v takovém případě bude dán prostor pro

věcné vypořádání ostatních námitek stěžovatelů, které se týkaly konkrétního vymezení zón ochrany přírody. Rovněž lze namítat v řízení před obecnými soudy, že se napadená vyhláška jako neústavní či nezákonná nemůže v konkrétní věci použít. Tímto usnesením nakonec není nijak předjíáno ani posouzení té části argumentace stěžovatelů, podle níž by s ohledem na požadavek účinné ochrany práv stěžovatelů či jiných dotčených osob měly být zóny ochrany přírody vymezeny opatřením obecné povahy.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

ON THE NEW LEGAL REGULATION OF NATIONAL PARK ZONING (ESPECIALLY IN NP ŠUMAVA)

Abstract

The section comments on the resolution of the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the complaint of a group of natural and legal persons against the new legal regulation of defining and declaring the zoning of the national park. The complainants sought to annul the relevant provisions of the Nature and Landscape Protection Act. The Constitutional Court of the Czech Republic rejected their complaint.

Key words: Constitutional Court, national park, nature conservation, landscape protections, zone of national park



☞ Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA ☜

4. ZASEDÁNÍ BBNJ KONFERENCE: UJASNĚNÍ POZIC PŘED VELKÝM FINÁLE?¹

JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.²

Ve stínu války na Ukrajině zahájené útokem Ruské federace ve čtvrtek 24. února 2022 proběhlo ve dnech 7. – 18. března 2022 v sídle OSN v New Yorku 4. zasedání Mezivládní konference o mezinárodním právně závazném nástroji v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o zachování a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti v oblastech za hranicemi národní jurisdikce (*Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, dále též jen „BBNJ³ konference“).⁴ Připomeňme, že konference byla svolána „vánoční“ rezolucí Valného shromáždění OSN č. 72/249 (dokument A/RES/72/249) ze dne 24. prosince 2017 s cílem vyjednat příslušný nástroj „co nejdříve“ (*as soon as possible*)⁵, k čemuž jí VS OSN naplánovalo čtyři zasedání – první ve druhé polovině roku 2018, další dvě v roce 2019 a poslední v první polovině roku 2020⁶. Zatímco první tři zasedání konference proběhla, alespoň z hlediska termínů, dle plánu, do 4. zasedání zasáhla globální pandemie onemocnění covid-19. Původní termín na jaře 2020 byl zrušen a zvažovaný náhradní termín se několikrát posouval; zasedání bylo nakonec svoláno až dva roky po termínu předpokládaném rezolucí, v roce čtyřicátého výročí Úmluvy OSN o mořském právu (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*)⁷.

¹ Článek vychází v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Cooperatio, vědní oblast Law.

² Autorka je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK. Konference se účastní jako expertní poradce delegace ČR, a to díky spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí ČR a podpoře Právnické fakulty UK. Příspěvek nevyjadřuje názory Ministerstva zahraničních věcí ČR ani postoje delegace ČR a veškeré případné chyby jsou autorčiny vlastní.

³ Zkratka BBNJ reprezentuje výraz *biodiversity beyond national jurisdiction*, biodiverzita za hranicemi národní jurisdikce.

⁴ K představení projednávané problematiky a shrnutí dosavadního průběhu konference srov. ŽÁKOVSKÁ, Karolina. *Mezivládní konference o ochraně a udržitelném využívání mořské biodiverzity za hranicemi národní jurisdikce: může být čtvrté zasedání na přelomu března a dubna 2020 skutečně poslední?.* České právo životního prostředí, č. 4/2019 (54), str. 105-118. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_54.pdf [cit. 20-05-2022].

⁵ Rezoluce VS OSN č. 72/249, bod 1 *in fine*.

⁶ Tamtéž, bod 3.

⁷ Připomeňme, že UNCLOS byla přijata 10. prosince 1982 v Montego Bay na Jamajce.

Přestože během dvou pandemických let nemohla probíhat oficiální jednání, práce na právním nástroji – kterým bude prováděcí dohoda (*implementing agreement*) k UNLCOS, v pořadí již třetí⁸ – se nezastavily. Tzv. práce BBNJ mezi zasedáními (*BBNJ intersessional work*) probíhaly ve virtuálním prostředí prostřednictvím aplikace MS Teams, a to na několika setkáních konaných od 14. září 2020 do 30. listopadu 2021.⁹ Přes posun v postojích jednotlivých delegací, k němuž tato online jednání bezpochyby přispěla, se zásadní rozpory mezi zastánci silné dohody na jedné a slabé na druhé straně nepodařilo odstranit. Naděje, že by dlouho očekávané 4. zasedání konference skutečně mohlo být poslední, jak předpokládal mandát VS OSN, tak byly velmi malé a již první dny jednání ukázaly, že se nenaplní.

1. Návrh dohody

Podkladem pro jednání na 4. zasedání konference byl návrh dohody upravený na základě výstupů předchozího, 3. zasedání, konaného v srpnu 2019 (tzv. *revised draft text*), zveřejněný na webových stránkách konference dne 18. listopadu 2019¹⁰. Návrh měl celkem 72¹¹ článků (*articles*) rozdělených do 12 částí (*parts*) doplněných dvěma přílohami (*annexes*).¹²

⁸ Dalšími dvěma prováděcími dohodami jsou Dohoda týkající se provedení části XI Úmluvy OSN o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 (*Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*) přijatá 28. července 1994 a Dohoda k provedení ustanovení Úmluvy OSN o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 týkajících se ochrany a řízení rybích hejn, která se pohybují jak uvnitř výlučných ekonomických zón, tak na volném moři, a rybích hejn vysoce migrujících druhů (*Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*), zkráceně nazývaná Dohoda o rybích hejnech (*Fish Stocks Agreement*), přijatá 4. srpna 1995.

⁹ Viz INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON AN INTERNATIONAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION. *Programme of intersessional work* [online]. United Nations, Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. Dostupné z: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/bbnj_intersessional_programmeofwork_021121.pdf [cit. 20-05-2022].

¹⁰ INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON AN INTERNATIONAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION. Fourth session, New York, 23 March–3 April 2020. *Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*. A/CONF.232/2020/3. Dostupný z: <https://undocs.org/en/a/conf.232/2020/3> [cit. 20-05-2022].

¹¹ Dva články byly zahrnuty s příponou „bis“ (čl. 10bis a 21bis), celkem bylo tedy článků o dva více, než by vyplývalo z číselného označení posledního článku.

¹² Je téměř jisté, že finální struktura dohody bude odlišná, včetně počtu a názvů jednotlivých článků, částí a příloh, z nichž řada byla v návrhu uvedena v hranatých závorkách, tedy pouze jako varianta, na níž dosud nepanuje shoda.

Struktura textu byla následující:

Preambule (*Preamble*)

- Část I Obecná ustanovení (*General provisions*): čl. 1–6
- Část II Mořské genetické zdroje, včetně otázek sdílení přínosů (*Marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits*): čl. 7–13
- Část III Nástroje prostorové péče (správy), včetně chráněných mořských oblastí (*Measures such as area-based management tools, including marine protected areas*): čl. 14–21
- Část IV Posuzování vlivů na životní prostředí (*Environmental impact assessments*): čl. 21bis–41
- Část V Budování kapacit a převod mořských technologií (*Capacity-building and transfer of marine technology*): čl. 42–47
- Část VI Institucionální uspořádání (*Institutional arrangements*): čl. 48–51
- [Část VII Finanční zdroje a [mechanismus] (*Financial resources [and mechanism]*): čl. 52]
- Část VIII Provádění [a dodržování] (*Implementation [and compliance]*): čl. 53
- Část IX Řešení sporů (*Settlement of disputes*): čl. 54–55
- [Část X Státy, které nejsou stranami této dohody (*Non-parties to this agreement*): čl. 56]
- Část XI Dobrá víra a zneužití práv (*Good faith and abuse of rights*): čl. 57
- Část XII Závěrečná ustanovení (*Final provisions*): čl. 58–70
- [Příloha I Indikativní kritéria pro identifikaci oblastí (*Indicative criteria for identification of areas*)]
- [Příloha II Typy budování kapacit a převodu mořských technologií (*Types of capacity-building and transfer of marine technology*)]

Stěžejními částmi dohody jsou části druhá až pátá, které se věnují čtyřem základním dílčím tématům vymezeným rezolucí VS OSN č. 72/249¹³: mořským genetickým zdrojům, včetně otázek sdílení přínosů (*marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits*, dále též jen „MGRs“), nástrojům prostorové péče (správy), včetně chráněných mořských oblastí (*measures such as area-based management tools, including marine protected areas*, dále též jen „ABMTs“), posuzování vlivů na životní prostředí (*environmental impact assessments*, dále též

¹³ Rezoluce VS OSN č. 72/249, bod 2. Tato dílčí témata byla identifikována na základě činnosti dvou institucionálních předchůdců konference – neformální otevřené *ad hoc* pracovní skupiny a přípravného výboru. Srov. ŽÁKOVSKÁ, Karolina, cit. dílo, s. 107 a násl.

jen „EIAs“) a budování kapacit a převod mořských technologií (*capacity-building and transfer of marine technology*, dále též jen „CB/TMT“). Zbylá dílčí témata jsou – s výjimkou závěrečných ustanovení, která jsou standardně součástí mezinárodních smluv – součástí tzv. průřezových otázek (*cross-cutting issues*, dále též jen „CCIs“), které od prvního zasedání tvoří pátou sekci (klastr) vyjednávání.

2. Průběh zasedání

Průběh 4. zasedání konference se zásadním způsobem nelišil od předchozích tří zasedání. Řídila ho předsedající celé konference, Rena Lee (Velvyslankyně pro záležitosti oceánů a mořského práva a zvláštní zmocněnkyně ministra zahraničních věcí Singapuru), zvolená do této funkce v roce 2018 na organizační schůzce před prvním zasedáním konference. Kromě úvodního a závěrečného formálního plenárního zasedání probíhala jednání v tzv. *informal informals*, tedy neformálních plenárních zasedáních, jejichž formát (velký sál, zastoupení a možnost vyjádřit se všech států) se však od formálních jednání prakticky nelišil. Z důvodu přetrvávajících protiepidemických opatření se tentokrát nekonaly žádné související akce (*side events*) organizované jednotlivými vládami či (častěji) mezivládními či nevládními organizacemi s působností se vztahem k tématu konference, jichž během předchozích zasedání bylo zpravidla několik každý den. Jednání se v zásadě držela schváleného programu práce¹⁴, s mírnými úpravami v časové dotaci věnované některým dílčím tématům.

Stejně jako na předchozích zasedáních probíhala jednání v pěti relativně samostatných sekcích věnovaných MGRs, ABMTs, EIAs, CB/TMT a CCIs. Opět je řídili tzv. *facilitators*), jejichž úkolem bylo kromě přidělování slova zejména hledání styčných ploch mezi postoji jednotlivých delegací, resp. identifikace postojů sdílených několika delegacemi, a to za účelem úpravy vyjednávaného textu směrem k finálnímu zakotvení nesporných částí návrhu dohody a zjednodušení variantního znění ustanovení, na nichž dosud není shoda. Předsedající konference, Rena Lee, řídila jako *facilitator*ka jednání k tématům budování kapacit a převodu mořských technologií, mořských genetických zdrojů, včetně sdílení přínosů, a průřezových otázek s výjimkou institucionálního uspořádání, které řídil Thembile Joyini (Jižní Afrika). Diskuzi k tématu nástrojů prostorové správy, včetně chráněných mořských oblastí, řídila Renée Sauvé (Kanada), a k tématu po-

¹⁴ INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON AN INTERNATIONAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION. Fourth session, New York, 7–18 March 2022. *Programme of work*. A/CONF.232/2022/2. Dostupný z: <https://undocs.org/en/a/conf.232/2022/2> [cit. 20-05-2022].

suzování vlivů na životní prostředí René Lefeber (Nizozemí). Facilitátoři k jednotlivým tématům následně zpracovali souhrnné zprávy.

3. Rodíci se kompromisy a přetrvávající rozpory

Jak již bylo uvedeno v příspěvku věnovaném konferenci v č. 4/2019 Českého práva životního prostředí, lze státy dle jejich postoje k dohodě zařadit na škále, jejímiž krajními body jsou na jedné straně zájem na stručné dohodě, která by upravila jen základní obecná pravidla a regulaci konkrétních otázek ponechala na jednotlivých státech či existujících fórech, a na druhé straně snaha o komplexní právní text, který by kromě obecných zásad upravil i konkrétní aspekty všech čtyř základních dílčích témat a pro budoucí spolupráci na ochraně a udržitelném využívání biodiverzity mezinárodních prostorů zajistil robustní institucionální a finanční zázemí.¹⁵ Zatímco rozvinuté země se situují spíše na straně slabší dohody (byť s rozdíly v jednotlivých tématech a mezi jednotlivými státy), rozvojové země jsou obecně zastánci silného právního textu. 4. zasedání konference ukázalo, že v některých dílčích otázkách byl – či téměř jistě bude – nalezen kompromis, řada rozporů však přetrvává.

a) Mořské genetické zdroje, včetně otázek sdílení přínosů¹⁶

Téma MGRs – konkrétně zejména regulace přístupu k mořským genetickým zdrojům¹⁷ v oblastech za hranicemi národní jurisdikce (*areas beyond national jurisdiction*, ABNJ) a souvisejícího sdílení přínosů (tzv. *access and benefit sharing*)¹⁸ – patřilo od začátku vyjednávání ke stěžejním. Dle UNCLOS spadají tyto zdroje pod režim volného moře, mají tedy povahu *res nullius* a přístup k nim není v zásadě nijak regulován¹⁹. U živých zdrojů nacházejících se v Oblasti (na mořském dně

¹⁵ Srov. ŽÁKOVSKÁ, Karolina, cit. dílo, s. 112.

¹⁶ Shrnutí facilitátorky MGRs sekce, Reny Lee: BBNJ IGC-4. *Informal informals on marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits. 8-10 March 2022*. Oral report of the Facilitator. Dostupné z: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/mgr_igc4_oral_report_as_delivered.pdf [cit. 20-05-2022].

¹⁷ Tedy k jakémukoliv materiálu rostlinného, živočišného, mikrobiálního nebo jiného původu obsahujícímu funkční jednotky dědičnosti (srov. definice pojmů „genetický materiál“ a „genetické zdroje“ v čl. 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti z roku 1992).

¹⁸ Výraz „přístup a sdílení přínosů“ (*access and benefit sharing*) je běžně používán zejména v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti a k ní přijatého Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání z roku 2010 (*Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization*, zkráceným názvem Nagojský protokol o přístupu a sdílení přínosů, *Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*). Srov. CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing* [online]. CBD Secretariat, 2022. <https://www.cbd.int/abs/> [cit. 20-05-2022].

¹⁹ S výjimkou rybolovu, resp. rybolovných zdrojů, které však budou z působnosti vyjednávané dohody vyňaty, budou-li loveny za účelem konzumace či obdobného „spotřebního“ využití.

či pod ním) je tato situace paradoxní, neboť pro nerostné zdroje zde platí komplexní právní režim společného dědictví lidstva (*common heritage of mankind*), jehož podstatou je silná regulace přístupu a široké sdílení přínosů s rozvojovými zeměmi. Tyto země proto prosazují rozšíření režimu společného dědictví lidstva i na živé zdroje, tedy sjednocení právního režimu všech zdrojů nacházejících se v Oblasti. Jakkoli logicky taková úvaha může znít, pro rozvinuté země je od počátku nepřijatelná; požadují, aby přístup k mořským genetickým zdrojům Oblasti zůstal volný (ve smyslu absence jakýchkoli podmiňujících úkonů požadovaných mezinárodním právem), stejně jako možnost jejich následného využití.²⁰ 4. zasedání konference definitivně ukázalo, že rozvojovým zemím se jejich záměr prosadit nepodaří (ostatně o rozšíření režimu společného dědictví lidstva už hovořila jen menší část z nich, a to spíše jako o ideální než reálné variantě). Možnost sbírat (lovit) mořské genetické zdroje v ABNJ nebude podléhat žádnému podmiňujícímu aktu (povolení vydanému mezinárodním orgánem), s největší pravděpodobností však bude nutné oznámení prostřednictvím sdílené informační platformy, a to jak před výpravou, tak po ní (*pre-/post-cruise notification*).

Oproti 3. zasedání konference došlo k částečnému sblížení pozic zastánců silné a slabé dohody v otázce sdílení přínosů (spojených s mořskými genetickými zdroji získanými v ABNJ) – většina delegací souhlasí, že by mělo být povinné (*mandatory*), spravedlivé a rovnocenné (*fair and equitable*). Naproti tomu přetrvává zásadní rozpor ohledně peněžních přínosů (*monetary benefits*), a to zejména z komercializace genetických zdrojů z ABNJ, resp. výrobků/procesů na nich založených: zatímco rozvojové země tvrdí, že bez zahrnutí tohoto typu přínosů nemůže být sdílení spravedlivé a rovnocenné, pro rozvinuté země je nepřijatelné a argumentují, že i nepeněžní přínosy mají peněžní hodnotu. Pozice rozvinutých zemí se v tomto směru zdá pevná, ústupek by byl velmi překvapivý.

b) Nástroje prostorové péče (správy), včetně chráněných mořských oblastí²¹

V oblasti prostorových nástrojů, jejichž nejvýznamnějším příkladem jsou chráněné mořské oblasti, se rozpory mezi státy jeví nejmenší, resp. nejsnadněji překonatelné, protože se netýkají podstaty (potřeby uplatňování těchto nástrojů v ABNJ), ale přesného nastavení vztahů s existujícími nástroji (slovy návrhu dohody „nástroji, rámci a orgány“, *instruments, frameworks and bodies*, IFBs),

²⁰ V souladu s tímto postojem část rozvinutých zemí navrhuje nahradit pojem „přístup“ (*access*) pojmem „sběr“ (*collection*), který je užší a jasně vymezuje, k jaké činnosti se budou případně povinnosti vztahovat. Poskytnutí přístupu ke zdrojům *ex situ* a *in silico* (tedy v laboratořích a sbírkách a k informacím v digitalizované podobě) pak většina rozvinutých zemí považuje za formu sdílení přínosů, nikoliv za přístup ke zdrojům ABNJ *per se*.

²¹ Shrnutí facilitátorky ABMTs sekce, Renée Sauvė: BBNJ IGC-4. *Informal informals on area-based management tools, including marine protected areas. 9-10 March 2022*. Oral report of the Facilitator. Dostupné z: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/abmts_oral_report_as_delivered.pdf [cit. 20-05-2022].

případně procesních otázek. Orgány dohody budou mít v této oblasti pravděpodobně nejsilnější kompetence, včetně samotné možnosti rozhodnout o vyhlášení vhodného ABMT pro mořskou oblast vyžadující ochranu, resp. zvláštní právní režim. S ohledem na princip *not undermine* (nepodryvat existující IFBs), který byl jako jeden z mantinelů pro jednání konference zakotven již v rezoluci VS OSN č. 72/249²², panuje mezi státy shoda, že orgány konference by měly konat zejména v případech, kdy neexistuje relevantní IFB. Obdobně jasná je situace, kdy relevantní IFB existuje a koná (orgány dohody a její smluvní strany pak respektují takto vyhlášený ABMT). Otevřená zůstává otázka, jak přesně postupovat v případech, kdy relevantní IFB existuje, ale buď nekoná, či koná nedostatečně, nebo je kompetentní pouze pro vyhlášení části potřebných opatření (např. regionální rybářská organizace s kompetencí pouze ve vztahu k rybolovu, nikoliv však k námořní plavbě, podmořskému výzkumu či těžbě z mořského dna). Zdá se však, že státy budou schopny v této oblasti dospět k funkčnímu řešení, které zajistí ochranu cenných částí oceánů v mezinárodních prostorech, aniž by nepřiměřeně zasahovalo do působnosti existujících nástrojů.

c) *Posuzování vlivů na životní prostředí*²³

Oblast posuzování vlivů na životní prostředí je zajímavá především rozdílností postojů rozvinutých zemí. Zatímco v jiných oblastech (zejm. MGRs a CB/TMT) lze vysledovat v principu shodný postoj zemí rozvinutých na jedné a rozvojových na druhé straně, přístup jednotlivých rozvinutých (a částečně i rozvojových) zemí k dílčím aspektům tématu EIA se liší. Rozpory panují již ve vztahu k základní otázce, jaké kritérium/prahová hodnota by měly založit povinnost posouzení vlivů na životní prostředí provést. Zatímco většina rozvojových zemí a EU hájí myšlenku dvouúrovňového přístupu (*two-tiered approach*), v němž by dosažení nižší hodnoty vyvolalo povinnost základního prověření možných negativních vlivů a dosažení vyšší hodnoty povinnost komplexního posouzení, většina ostatních rozvinutých zemí preferuje pouze jednu prahovou hodnotu založenou na formulaci čl. 206 UNCLOS, tedy riziko podstatného znečištění nebo významných a škodlivých změn mořského prostředí (*substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment*). Odlišný postoj zaujímá Švýcarsko, které preferuje jednu prahovou hodnotu, domnívá se však, že by měla být přísnější než hodnota uvedená v UNCLOS. Dohoda nebude téměř jistě obsahovat seznam

²² Srov. rezoluci VS OSN č. 72/249, bod 7: „Recognizes that this process and its result should not undermine existing relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies“.

²³ Shrnutí facilitátora EIAs sekce, René Lefebera: BBNJ IGC-4. *Informal informals on environmental impact assessments (EIAs)*. 16-17 March 2022. Oral report of the Facilitator. Dostupné z: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/eia_oral_report_for_circulation.pdf [cit. 20-05-2022].

činností (ne)vyžadujících EIA, je ale možné, že vytvořením a pravidelnou revizí takového (nezávazného) seznamu bude pověřen vědecký orgán dohody.

Shoda mezi rozvinutými zeměmi (k nimž se v této věci přiklánějí i některé země považované za rozvojové, například Čína či Vietnam) naopak panuje v tom, že celý proces EIA, včetně finálního rozhodnutí, zda posuzovanou činnost povolit, či nikoliv, musí být v kompetenci státu, pod jehož jurisdikci či kontrolu tato činnost spadá. Rozvinuté země tak odmítají požadavek velké části rozvojových zemí, aby o povolení činností s potenciálně významným negativním vlivem na mořské prostředí rozhodoval orgán dohody (konkrétně konference smluvních stran). „Internacionalizaci“ EIA, kterou by dohoda měla přinést, vidí spíše v zajištění transparentnosti procesu a povinnosti pro smluvní strany informovat o zahajovaných řízeních a zveřejňovat jejich výstupy, včetně informací o udělených povoleních.

d) Budování kapacit a převod mořských technologií²⁴

V oblasti CB/TMT zůstává hlavní spornou otázkou, zda má být povinné i dobrovolné (*mandatory and voluntary*), jak požadují rozvojové země, či pouze dobrovolné, jak požadují země rozvinuté. Debata na 4. zasedání proto směřovala k opuštění dichotomie dobrovolný-povinný a hledání postupů a pravidel, která přístup rozvojových zemí k CB/TMT co nejvíce usnadní, aniž by ho zároveň ukládala rozvinutým zemím jako povinnost. Rozvinuté země celkově usilují o zjednodušení a „odlehčení“ (*streamlining*) této části dohody, rozvojové země naopak o podrobný popis povinností smluvních stran (zejména rozvinutých ve vztahu k rozvojovým). Otevřena zůstává i otázka, zda by dohoda měla obsahovat seznam typů CB/TMT (je navrhován jako její příloha II); rozvinuté země se přiklánějí spíše k tomu, aby byl – obdobně jako seznam činností (ne)podléhajících EIA – vytvářen a pravidelně revidován některým z orgánů dohody (nejspíše konferencí smluvních stran). Shoda je na tom, že by takový seznam měl být pouze indikativní a příkladný (*indicative and non-exhaustive*).

e) Průřezové otázky²⁵

V oblasti průřezových otázek patřila k nejzajímavějším otázka rozhodování konference smluvních stran, kdy některé státy (Ruská federace, Japonsko, USA – ty s výjimkou vyhlášení ABMTs) požadovaly, aby probíhalo konsenzem. Takový způsob rozhodování by však mohl vést k zablokování činnosti konference, většinově

²⁴ Shrnutí facilitátorky CB/TMT sekce, Reny Lee: BBNJ IGC-4. *Informal informals on capacity-building and the transfer of marine technology. 7-8 March 2022*. Oral report of the Facilitator. Dostupné z: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/cbmt_oral_report_as_delivered.pdf [cit. 20-05-2022].

²⁵ Shrnutí facilitátorů CCIs sekce, Thembila Joyiniho a Reny Lee: BBNJ IGC-4. *Informal informals on cross-cutting issues. 14-17 March 2022*. Oral report of the Facilitator. Dostupné z: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/ci_igc4_oral_report_cci_as_delivered_for_circulation.pdf [cit. 20-05-2022].

se tak státy přiklánějí k možnosti přijímání rozhodnutí hlasováním, pokud veškeré pokusy o konsenzus selžou. Rozhodnutí by v takovém případě měla být přijímána kvalifikovanou (např. dvoutřetinovou) většinou a měla by být doplněna možností *opt-out* (volba nebyť rozhodnutím vázán) pro země, které by s takto přijatým rozhodnutím nesouhlasily. Zdrženlivost k možnosti *opt-out* vyslovily některé rozvojové země v čele se skupinou G77, je však téměř jisté, že se součástí dohody stane, jinak by většinové rozhodování bylo pro řadu rozvinutých zemí nepřijatelné.

V otázce finančních zdrojů se státy shodly, že povinné by měly být příspěvky na fungování orgánů dohody, rozpory naopak panují v otázce finanční podpory provádění dohody jednotlivými (především rozvojovými) smluvními stranami. Zatímco rozvojové země včetně Číny požadují, aby příspěvky v tomto směru byly dobrovolné i povinné, rozvinuté země trvají – obdobně jako u budování kapacit, s nímž je tento článek úzce provázán – pouze na dobrovolnosti.

V dohodě bude pravděpodobně zakotvena povinnost států podávat zprávy o jejím provádění, a to ve formě a intervalech stanovených konferencí smluvních stran. Přijatelný pro většinu států je návrh na vytvoření zvláštního orgánu zaměřeného na provádění dohody (*monitoring/implementation and compliance committee*), podmínkou rozvinutých zemí však je, aby neměl sankční a spornou, ale pouze podpůrnou povahu.

4. Závěr

Výstupem konference byla závěrečná zpráva přijatá konsenzem poslední den jednání na formálním plenárním zasedání, která mimo jiné shrnula dosavadní postup vyjednávání (všech čtyř zasedání).²⁶ Vzhledem k tomu, že dohoda nebyla přijata během zasedání, k nimž měla konference mandát dle rezoluce VS OSN č. 72/249, pověřila zpráva předsedající, aby učinila kroky směrem k VS OSN, které by vedly ke svolání 5. zasedání konference na deset pracovních dnů v srpnu 2022.²⁷

Dlouho očekávané 4. zasedání konference tedy finalizaci textu BBNJ dohody nepřineslo. Rozpory v některých zásadních otázkách přetrvávají a zcela vyjasněny nejsou ani formulace ustanovení, na jejichž obsahu v zásadě panuje shoda. Zároveň však došlo u mnoha delegací k posunům z vyhraněných pozic směrem

²⁶ INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON AN INTERNATIONAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION. Fourth session, New York, 7–18 March 2022. *Report of the intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*. A/CONF.232/2022/4. Dostupný z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/319/34/PDF/N2231934.pdf?OpenElement> [cit. 20-05-2022].

²⁷ Srov. tamtéž, část V.

ke kompromisu a lze tedy pochopit, že předsedající vyjádřila v závěru konference přesvědčení, že na 5. zasedání se dohoda podaří dojednat. Je však třeba říci, že pokud k tomu dojde, bude to dohoda, která bude spíše odpovídat preferencím rozvinutých zemí, tedy založená více na dobrovolnosti a spolupráci než propracovaném závazném režimu a solidaritě požadovaných zeměmi rozvojovými. Některé rozvojové země ostatně v průběhu zasedání vyjádřily rozčarování nad tím, že rozvinuté země ve skutečnosti nejsou připraveny své postoje změnit a hrozí tak, že dohoda bude pouze kodifikovat *status quo*, místo aby pro ochranu a udržitelné využívání biodiverzity v mezinárodních prostorech byla skutečným přínosem. Jasněji o tom, zda se jejich obavy naplní, bude v srpnu letošního roku.²⁸

Klíčová slova: 4. zasedání BBNJ konference, prováděcí dohoda k UNCLOS, biodiverzita za hranicemi národní jurisdikce

THE 4TH SESSION OF THE BBNJ CONFERENCE: CLARIFYING POSITIONS BEFORE THE GRAND FINALE?

Abstract: On 7-18 March 2022, two years after the originally scheduled date, the 4th session of the so-called BBNJ Conference was held at the UN Headquarters in New York to negotiate an implementing agreement to the UN Convention on the Law of the Sea dealing with the conservation and sustainable use of biodiversity in areas beyond national jurisdiction. According to the UN General Assembly mandate of December 2017, the 4th session was to be the last, but the very first days of negotiations showed that no final compromise will be reached at this session. Although the positions of states converged on a number of issues during the covid-induced pause, the divisions between the proponents of a (rather) strong agreement on the one hand (usually developing countries) and a (rather) weak agreement on the other (usually developed countries) remain, and only the additional 5th session in August 2022 will show whether they can be resolved.

Key words: BBNJ conference 4th session, UNCLOS implementing agreement, biodiversity beyond national jurisdiction



²⁸ 5. zasedání konference bylo VS OSN svoláno ve dnech, kdy byl tento příspěvek dokončován (rozhodnutí č. 76/564 ze dne 23. května 2022), a to na období od 15. do 26. srpna 2022.

ZPRÁVA Z I. MEZINÁRODNÍ KONFERENCE VĚNOVANÉ PŘESHraničNÍM ASPEKTŮM TĚŽBY NEROSTNÝCH SUROVIN

JUDr. Daniel Mach

Dne 24. března 2022 proběhla I. mezinárodní konference „Setkání na hranicích – ochrana životního prostředí – vlivy využívání nerostného bohatství“ (*I. International Conference “Meeting at the Border – Environmental Protection – The effects of mineral extraction”*) pořádaná Slezskou univerzitou v Katovicích (*Uniwersytet Śląski w Katowicach*). Jak již sám název napovídá, jde o první setkání vědců, pedagogů a doktorandů věnované přeshraničních aspektům ochrany životního prostředí v rámci těžebních aktivit. Konference se konala v online prostředí za účasti řečníků z Polska, České republiky a Slovenska. Organizátorům se povedlo zajistit rovněž simultánní tlumočení mezi českým (slovenským) a polským jazykem, řečníci tak mohli své příspěvky přednést ve svých rodných jazycích.

Konferenci zahájil děkan Fakulty práva a veřejné správy pořádající univerzity, Prof. dr. hab. Czesław Martysz. Na úvodní slovo profesora Martysze navázal Dr. hab. prof. UŚ. Grzegorz Dobrowolski, který mimo jiné vyjádřil přání, aby šlo sice o první nikoli však poslední setkání nejen právních vědců tohoto druhu a dále také vysvětlil, že tato nová konference se nemá stát rivalem již tradiční česko-polsko-slovenské konference práva životního prostředí, nýbrž má tuto konferenci doplnit a navázat další mezinárodní spolupráci. Profesor Dobrowolski rovněž připomněl, že předmět této konference je ambicióznější než pouze reflexe česko-polského sporu týkajícího se rozšíření těžebních aktivit společnosti PGE (z více než poloviny vlastněné polským státem¹) v dole Turów na česko-polsko-německé hranici (němečtí kolegové bohužel chyběli), nýbrž vztahuje se obecně k problematice přeshraničních vlivů těžby nerostných surovin. Tento záměr se povedlo naplnit.

Konference byla rozdělena do dopoledního a odpoledního bloku, během kterých zaznělo celkem 10 příspěvků, ze kterých 9 bylo věnováno právní problematice využívání nerostných surovin a 1 environmentálním důsledkům těžby. Po každém bloku byl prostor pro diskuzi účastníků. Profesor Dobrowolski se společně s doktorem Leszkiem Karskim ujal vedení prvního ze dvou bloků konference.

Prvním vystupujícím účastníkem se stala doc. Ing. Barbara Stalmachová, CSc., z Technické univerzity v Ostravě. Docentka Stalmachová přednesla příspěvek na téma „Využívání nerostných zdrojů – důsledky pro životní prostředí bez ohledu na hranice“ (*Raw material extraction – boundless environmental response*),

¹ Dle údajů publikovaných společností představuje obchodní podíl polské „státní pokladny“ celkem 57,39 % (dostupné online z: <https://www.gkpgc.pl/Investor-Relations/Shares/Shareholders>; citováno dne 28.3.2022).

ve kterém posluchače seznámila s následky těžby z hlediska ekologie, hydrologie, biologie a dalších mimoprávních oborů, přiblížila teoretické přístupy k této problematice a dále také upozornila na limity rekultivace těžební krajiny s heslem „rekultivace nejsou všemocné“. Příspěvek paní docentky tak představoval velmi zajímavý věcný úvod do problematiky přeshraničních vlivů těžby nerostných surovin. Lze jedině souhlasit s doktorem Karskim, který zdůraznil potřebu, aby právní věda spolupracovala s ostatními vědami, což je mimořádně významné pro právo a právní vědu obecně a zejména pak pro právo životního prostředí.

Jako druhý řečník vystoupil Mgr. Filip Nawrot (doktorand katedry horního práva a práva životního prostředí Fakulty práva a veřejné správy Slezské Univerzity v Katowicích) se svým příspěvkem na téma „Pojetí přeshraniční těžby“ („*Pojęcie górnictwa transgranicznego*“). Nastíněn byl ústřední bod problematiky a sice princip svrchovanosti států nad jejich přírodními zdroji, což velmi úzce souvisí s vnitrostátní politikou (včetně otázek bezpečnostních, jak se ukazuje zejména v současné době), ze kterého vyplývá, že jediným možným postupem je vzájemná spolupráce – mezinárodní smlouva. Dále byl rozebrán pojem „přírodní zdroje“ a jejich členění na zdroje (a) mezinárodní (externí), (b) národní (interní) a (c) sdílené. Právě pro zdroje sdílené je typický přeshraniční aspekt. Na příkladu ložisek plynů bylo ukázáno, že i z území jednoho státu lze čerpat zdroje z teritoria jiného (cizího) státu, což opět posiluje nutnost mezinárodní spolupráce v této oblasti.

Třetí příspěvek na téma „Těžba nerostných surovin – mezi veřejným zájmem členských států a svobodami vnitřního trhu EU“ („*Wydobywanie kopalin – między interesem publicznym państw członkowskich a swobodami rynku wewnętrznego UE*“) přednesl Dr. Michał Będkowski-Koziol z Univerzity Kardinála Stefana Wyszyńskiego ve Varšavě (*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*). Doktor Koziol se ve svém příspěvku zabýval potenciálními kolizemi unijního soutěžního práva s právem životního prostředí, a to zejména s ohledem na vysoké požadavky, ke kterým se členské státy zavázaly v tzv. Zelené dohodě pro Evropu (tzv. Green Deal) a které se nutně projeví také ve zvýšených požadavcích na evropské průmyslové podniky (zejména emisní limity). Tento zvýšený tlak pravděpodobně povede k uzavírání smluv o spolupráci mezi těmito podniky. Nabízí se pak otázka, zda takové dohody neodporují požadavkům evropského práva (zákaz kartelových dohod, zneužití dominantního postavení, regulace státních subvencí) a dále zda teritoriální omezení platnosti oprávnění vydávaných členskými státy pro výkon hornické činnosti na jejich území není v rozporu se svobodou podnikání.

Prvním ze tří českých řečníků na konferenci byl prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., z Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Profesor Damohorský ve svém příspěvku „České horní právo a přeshraniční vlivy na životní prostředí“ („*Czech Mining Law and Transboundary Environmental Consequences*“) nejprve před-

stavil základ českého horního práva – horní zákon, zákon o hornické činnosti a zákon o geologických pracích – trio zákonů z konce osmdesátých let, tj. koncepčně vycházejících z všeorganizující role státu bez svobodného tržního prostředí. Paradoxně pak tato ideová východiska českého horního práva těžebním společností i v současnosti spíše vyhovují, neboť právní úprava není rozsáhlá a např. úhrada za vydobyté suroviny je v některých případech naprosto neadekvátně nízká. Pozornost byla dále věnována možným změnám Zelené dohody pro Evropu (Green Deal) v návaznosti na invazi Ruské federace na území Ukrajiny a s ní související problematiku závislosti Evropy na plynu a ropě pocházející právě z Ruské federace. Bez povšimnutí nezůstala ani kauza dolu Turów. Připomenuta však byla rovněž otázka sanace území Ostravsko-Karvinska na české straně, resp. Katowicka na straně polské, kterou nelze provést bez účinné mezinárodní spolupráce. Závěrem svého příspěvku profesor Damohorský shrnul, že je nutné diverzifikovat energetické zdroje, snížit spotřebu energií (energetickou náročnost) a zabývat se také problematikou realizace úsporných opatření.

Jako předposlední v dopolední bloku promluvil prof. dr. hab. Aleksander Lipiński z Univerzity humanitních a přírodních věd im. Jana Długosze v Čenstochové (*Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie*), který přednesl příspěvek „Turów 2010–2022“ věnovaný podrobné analýze kauzy dolu Turow od podání žádosti o prodloužení těžby do uzavření mezinárodní dohody mezi ČR a Polskem ze dne 3.2.2022. Profesor Lipiński zejména zdůraznil, že vydání koncese ve prospěch společnosti PGE, kterým došlo k prodloužení oprávnění k provádění těžby v dole Turów, ještě neznamená, že by během těžby mohlo docházet k porušování povinností těžební společnosti zahrnující také povinnosti k ochraně životního prostředí, ať již tyto povinnosti vyplývají přímo z příslušných zákonů, nebo ze správních rozhodnutí. Profesor Lipiński se rovněž pozastavil nad předběžným opatřením vydaným Soudním dvorem EU v řízení o žalobě podané ČR proti Polsku, které bylo vydáno proti Polsku (státu) a nikoli proti provozovateli dolu (společnosti PGE). Nabízí se tak otázka, zda je vůbec takové rozhodnutí podle polského práva vykonatelné. Další otázkou pak je, zda je vůbec fakticky realizovatelné, neboť úplné pozastavení činnosti dolu by znamenalo také ukončení monitoringu a dalších preventivních činností, což by vedlo k ekologické katastrofě. Zpochybněna byla také příslušnost Soudního dvora k projednání této věci. Současná mezinárodní dohoda pak dle profesora Lipinského nepředstavuje zřejmě konec sporu, když v ní nejsou řešeny např. soukromoprávní nároky vlastníků nemovitostí poškozených těžbou.

Druhým řečníkem z českých právníků byl a jako poslední v dopoledním bloku vystoupil JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., z Palackého Univerzity v Olomouci, se svým příspěvkem „Přeshraniční vlivy nakládání s odpadem v českém právu“

(*Transboundary effects of mining waste management in Czech law*). Představen byl zákon o nakládání s těžebním odpadem (č. 157/2009 Sb.), resp. jeho ustanovení § 15, které představuje implementaci směrnice Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu, do českého právního řádu a ve kterém je upravena informační povinnost vůči ostatním členským státům informovat o provozu tzv. rizikových úložných míst (tj. úložná místa kategorie I podle terminologie českého zákona, resp. kategorie A podle terminologie evropské směrnice) nebo v případě nehod při nakládání s těžebním odpadem s možným vlivem na území jiného členského státu. Je přitom poněkud překvapivé, že na území ČR ani na území Polska nejsou hlášena žádná riziková úložná místa.

Po přestávce přednesla jako první řečnick svůj příspěvek na téma „Přeshraniční posuzování vlivů na životní prostředí v českém právu“ (*Transboundary environmental impact assessment in Czech law*) JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D., z Univerzity Palackého v Olomouci, která rovněž vedla odpolední blok. Problematika přeshraničního posuzování byla demonstrována na praktickém příkladu rozšíření těžby v lomu Halámky v Jihočeském kraji na hranicích s Rakouskem, ze kterého vyplynulo, že účinná mezinárodní účast může být zajištěna pouze v případě, kdy proběhne posouzení vlivů na životní prostředí nejen na úrovni posouzení určitého záměru, ale již na úrovni posouzení koncepcí územního plánování (ve zkoumaném případě nedošlo k mezinárodnímu posouzení vlivů zásad územního rozvoje Jihočeského kraje).

Osmý příspěvek na téma „Odpovědnost za škody způsobené využíváním nerostných surovin – vybrané přeshraniční otázky“ (*Odpowiedzialność za szkody wyrażzone wykorzystywaniem geologicznych zasobów wnętrza ziemi. Wybrane problemy transgraniczne*) přednesl Prof. dr hab. Ryszard Mikosz ze Slezské Univerzity v Katovicích. Profesor Mikosz upozornil, že polské horní právo (na rozdíl od toho českého) neobsahuje samostatnou úpravu náhrady škody způsobených v důsledku těžby nerostných surovin (důlní škody). Je proto nutné využít obecné úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při provozu závodu obsaženou v občanském zákoníku. V případě přeshraničních škod je pak nutné postupovat podle zákona o mezinárodním právu soukromém (Sbírka zákonů 2015, položka 1792), který odkazuje na nařízení Řím II. Podle nařízení Řím II je v případě vzniku škody obecně rozhodné právo země, ve které vznikne škoda.

Jediným zástupcem ze Slovenska byl JUDr. Matúš Michalovič, Ph.D., z Univerzity Komenského v Bratislavě se svým příspěvkem „Přeshraniční přeprava odpadů“ (*Transboundary waste shipment*). Příspěvek byl rozdělen do dvou částí, a to na část věnovanou přepravě nebezpečného odpadu a na část věnovanou přepravě jaderného odpadu. Představena byla právní úprava na všech úrov-

ních, tj. mezinárodní, unijní a slovenská. Příspěvek byl doplněn zajímavými statistickými informacemi o vývoji objemu jednotlivých druhů importovaného na Slovensko a exportovaného ze Slovenska mezi léty 2015 a 2020. Připomenuta byla také příprava návrhu nového nařízení o přepravě odpadu.

Jako poslední vystoupil Dr Leszek Karski z Univerzity kardinála Stefana Wyszyńskiego ve Varšavě s příspěvkem „Vlivy těžby nerostných surovin a cíle udržitelného rozvoje“ (*The effects of mineral extraction and the SDGs*). Podle doktora Karského je sice nutné naplnit 17 cílů udržitelného rozvoje (Rio 2012), avšak tváří v tvář současné ruské agresi na Ukrajině je zřejmé, že obsah těchto cílů, resp. obsah pojmu trvale udržitelného rozvoje, se může velmi rychle měnit. Otázka udržitelného získávání energií je nepopiratelně také otázkou bezpečnosti. Je nutná změna myšlení, která je jednak finančně náročná, jednak dlouhá. Vyspělé státy, ke kterým se jistě řadí také Polsko, Česká republika a Slovensko, musí převzít odpovědnost a stát se lídry této změny. Právo potom musí být prostředkem této společenské změny, musí prosazovat inovace ze světa vědy.

Konference byla zakončena diskuzí věnovanou zejména otázkám důlních škod a povinnosti vytvářet finanční rezervy pro jejich náhradu.

Během konference zazněla celá řada velmi zajímavých postřehů a originárních názorů a argumentů, ať již věcných či právních. V současnosti je téma regulace právní úpravy využívání nerostného bohatství velmi aktuální, a to nejen s ohledem na klimatické změny a reakcí práva na tyto změny, ale také v kontextu národní a evropské surovinové a zejména energetické bezpečnosti. Bude jistě zajímavé počkat si na vydání písemných příspěvků řečníků do sborníku, který organizátoři plánují z konferenčního setkání vydat.

O autorovi: *JUDr. Daniel Mach* je doktorandem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

REPORT ON THE I. INTERNATIONAL CONFERENCE DEDICATED TO THE TRANS-BORDER EFFECTS OF MINING

Abstract:

On the 24th March 2022 took place the I. International Conference dedicated to the trans-border effects of mining in Katowice (“Meeting at the Border – Environmental Protection – The effects of mineral extraction”). The conference was held online with professors, assistant professors and postgraduate students from Poland (5 representatives), Czech Republic (4 representatives) and Slovakia (1 representative) with expertise not only in different branches of law but also with expertise in other social sciences such as ecology, biology etc. The conference was divided into two parts. Altogether 10 papers were delivered dealing with mining law, competition law and civil law at all levels – national, EU and international level and also with the sustainable development and the environmental effects of mining activities.



☛ NOVINKY Z LEGISLATIVNÍHO PROCESU ☚

NÁVRH ZÁKONA O JEDNOTNÉM POVOLOVÁNÍ V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

V minulém čísle našeho časopisu č. 4/2021 (62) jsme se monotematicky věnovali problematice nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. a souvisejícího změnového zákona č. 284/2021 Sb. Představili jsme jednak nový model státní stavební správy a stavebně povolovacích řízení ve srovnání se stávající stále ještě platnou právní úpravou, jejíž základ tvoří zák. č. 183/2006 Sb., a dále jsme se kriticky věnovali jednotlivým aspektům nové právní úpravy, samozřejmě z pohledu ochrany životního prostředí.

Zdá se, že názory akademické sféry prezentované v průběhu legislativního procesu v letech 2019–2021, ale i ve zmíněném čísle časopisu České právo životního prostředí, ve společnosti rezonovaly, což se po loňských říjnových volbách promítlo částečně jak v programovém prohlášení nové vlády, tak i na Ministerstvu životního prostředí. V dubnu letošního roku paní ministryně Hubáčková předložila do meziresortního připomínkového řízení návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí).¹

Návrh představuje procesní integraci na úseku ochrany životního prostředí a zavádí jednotné environmentální povolení ve formě závazného stanoviska [tzv. jednotné (environmentální) stanovisko], a to pro všechny záměry povolované podle stavebního zákona – ať už jde o záměry vyžadující EIA nebo záměry ostatní podle složkových zákonů z oblasti systému práva životního prostředí.

Jednotné environmentální stanovisko má zahrnovat správní akty obsažené nyní v devíti různých zákonech z oblasti systému práva životního prostředí. Tyto akty mají mít napříště podobu vyjádření (v současné době jde většinou o závazná stanoviska) dotčených orgánů s tím, že budou součástí jednotného environmen-

¹ Nová vláda Petra Fialy se ve svém programovém prohlášení (kapitola Regionální a místní rozvoj, podkapitola Bydlení, stavební zákon a územní plánování) zavázala k úpravě nového stavebního zákona, a to ve směru zachování stavebních úřadů na místní úrovni, kde rozhodují se znalostí prostředí. Co se týče postavení dotčených orgánů (konkrétně na úseku ochrany životního prostředí), zavázala se zde vláda k zavedení institutu tzv. jednotného environmentálního povolení. Realizaci tohoto závazku zajišťuje právě předkládaný návrh zákona, přičemž se výraz „povolení“ mění na výraz „stanovisko“.

tálního stanoviska vydaného příslušným správním orgánem. Tím má být v definovaných případech krajský úřad (záměry v režimu EIA podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, záměry, pro jejichž realizaci je vyžadována výjimka z tzv. druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny apod.), v ostatních případech pak obecní úřad obce s rozšířenou působností. U záměrů v režimu EIA má být jednotné environmentální stanovisko vydáváno také a jeho součástí bude nejenom stanovisko EIA, ale také správní akty vydávané doposud dotčenými orgány samostatně. Stavebník bude moci o vydání jednotného environmentálního stanoviska požádat před řízením o povolení záměru; pokud tak neucíní, vyžádá si jej u příslušného správního orgánu stavební úřad².

Jednotné environmentální stanovisko má být podkladem pro rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona, resp. v případě záměrů v režimu EIA pro tzv. navazující řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Co se týče záměrů povolovaných podle stavebního zákona, má být jednotné environmentální stanovisko podkladem pro všechny tyto záměry, včetně tzv. vyhrazených staveb, u nichž působnost stavebního úřadu vykonává Specializovaný a odvolací stavební úřad.

Připomeňme důvody, proč Ministerstvo životního prostředí letos navrhuje zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí. Souvisí to s hrozcím nepříznivým dopadem nového stavebního zákona a zejména změnového zákona do stavebních procesů týkajících se životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.) zavedl novou soustavu orgánů státní stavební správy tvořenou Nejvyšším stavebním úřadem jakožto ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění, dále Specializovaným a odvolacím stavebním úřadem jakožto stavebním úřadem s celostátní působností ve věcech stavebního řádu pro tzv. vyhrazené stavby (stavby dálnic a drah, letecké stavby, stavby definovaných vodních nádrží apod.); posledním stupněm státní stavební správy jsou krajské stavební úřady jakožto územní správní úřady ve věcech stavebního řádu, které mají pokrývat území jednotlivých krajů. Úprava nové soustavy orgánů státní stavební správy vstoupila v účinnost k 1. lednu 2022.

V návaznosti na stavební zákon novelizoval související (doprovodný) tzv. změnový zákon (č. 284/2021 Sb.) většinu zákonů na úseku ochrany životního prostředí. K nejvýznamnějším změnám došlo na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa, ochrany vod, ochrany ovzduší a prevence závažných havárií. Naprostá většina těchto změn má vstoupit v účinnost 1. července 2023, což platí

² Viz § 184 odst. 3 stavebního zákona.

i pro většinu ustanovení nového stavebního zákona. Avšak zde je třeba uvést, že tato účinnost s nejvyšší pravděpodobností bude odložena, neboť vláda předložila letos na jaře do Poslanecké sněmovny vládní návrh novely stavebního zákona, kterým by měla být účinnost posunuta nejméně o jeden rok.³

Ve věci povolování záměrů (zejména staveb) nový stavební zákon a změnový zákon s cílem zrychlit povolovací proces pro záměry v působnosti stavebního zákona integrovali podstatnou část kompetencí, tj. agendy dnešních dotčených orgánů do působnosti orgánů státní stavební správy. Agenda dnes vykonávaná dotčenými orgány by tak s účinností nového stavebního zákona přešla na stavební úřady. Z hlediska předpisů upravujících působnost dotčených orgánů by se tak stavební úřady ve vymezených věcech nově staly i orgány působícími na jiných úsecích veřejné správy, včetně oblasti ochrany životního prostředí (orgán posuzování vlivů na životní prostředí, orgán ochrany přírody, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, vodoprávní úřad apod.). Součástí řízení vedeného stavebním úřadem by tak bylo rovněž rozhodování o otázkách, které doposud, podle platného a účinného stavebního zákona⁴ (zákon č. 183/2006 Sb.) zajišťují dotčené orgány, zejména formou závazných stanovisek (typicky např. orgány ochrany přírody dle § 4 odst. 2, § 8 odst. 6, § 12 odst. 1, § 44 odst. 1 zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

Pokud některé agendy dotčených orgánů integrovány podle nového stavebního zákona a změnového zákona nejsou, pak jako základní pravidlo z hlediska formy jimi vydávaných správních aktů platí, že se jedná nikoli o závazné stanovisko, nýbrž o vyjádření. Výjimkami na úseku ochrany životního prostředí jsou souhlas k některým činnostem (mj. k provádění staveb) ve zvláště chráněných územích⁵ a povolení k nakládání s vodami⁶, které mají být vydávány formou rozhodnutí (v prvním případě vydaným orgánem ochrany přírody, ve druhém případě vodoprávním úřadem).

Pro neintegrované agendy založil nový stavební zákon tzv. fikci souhlasu – pokud není vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko vydáno dotčeným orgánem ve stanovené lhůtě (30 dnů, resp. v některých případech 60 dnů), považuje se za souhlasné a bez podmínek. Výjimku z fikce souhlasného závazného stanoviska nebo vyjádření zavedl stavební zákon pro závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (tzv. stanovisko EIA) a také pro vybrané správní akty orgánu ochrany přírody (např. stanovení odchýlného postupu při ochraně ptáků⁷, udělení souhlasu k činnostem v ptačích oblastech⁸ apod.).

³ Viz sněmovní tisk č. 137.

⁴ Zákon č. 183/2006 Sb.

⁵ § 14 a násl.zák. č. 114/1992 Sb.

⁶ § 8 a násl. zák. č. 254/2001 Sb.

⁷ § 5b zák. č. 114/1992 Sb.

⁸ § 45e zák. č. 114/1992 Sb.

Důvodem jsou v obou případech požadavky vyplývající z práva EU⁹ – stav, kdy by daný správní akt s definovaným obsahem nebyl vydán, a nastoupila by fikce souhlasu, by zde znamenal rozpor s unijní legislativou.

Je zcela zřejmé, a opět odkazují na časopis *České právo životního prostředí* č. 4/2021 (62), že některé základní prvky koncepčního charakteru z nové stavebně právní úpravy představují značná rizika jak pro samotný proces povolování záměrů zajišťovaný stavebními úřady, tak z hlediska úrovně ochrany veřejných zájmů, zejména ochrany životního prostředí a lidského zdraví.

Co se týče vztahu orgánů státní stavební správy a dotčených orgánů, představuje výše nastíněná integrace některých dotčených orgánů další negativa, konkrétně z pohledu ochrany veřejných zájmů. Jednak se zákonem založila nesystemovost a dvoukolejnost u veřejných zájmů hájených dosud dotčenými orgány ochrany životního prostředí, neboť ochrana konkrétního veřejného zájmu má být v případě integrovaných agend rozdělena mezi stavební úřad a dotčený orgán, přičemž kritériem bude pouze to, zda půjde o záměr podle stavebního zákona či nikoli (např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu dochází k integraci na úrovni obce s rozšířenou působností – ve vztahu k záměrům povolovaným podle stavebního zákona tak bude orgánem ochrany zemědělského půdního fondu stavební úřad, ovšem ve vztahu k jiným záměrům jím zůstává obec s rozšířenou působností). Především však hrozí riziko potenciálního oslabení ochrany veřejných zájmů v konkrétních případech, zejména v důsledku nedostatečného odborného zázemí na straně stavebních úřadů.¹⁰

Předkládaný návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí se snaží řadu výše zmíněných negativních dopadů nové stavebně právní legislativy částečně napravit, přičemž v té souvislosti obsahuje kromě samotné úpravy jednotného povolování v oblasti ochrany životního prostředí novely dalších předpisů – zákona o geologických pracích, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, lesního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, vodního zákona, zákona o ochraně ovzduší, zákona o prevenci závažných havárií a zákona o odpadech. Za zmínku stojí například návrh na zrušení pozice nových státních stavebních úřadů coby orgánů ochrany přírody dle zák. č. 114/1992 Sb., což považují za správný krok.

Zásadním aspektem zavedení jednotného environmentálního stanoviska, zejména v porovnání se stavem podle nového stavebního a změnového zákona, je především důslednější ochrana veřejných zájmů, konkrétně v oblasti ochrany životního prostředí.¹¹ Návrh ruší integraci agendy orgánů ochrany životního pro-

⁹ Směrnice 2009/147/ES, o ochraně volně žijících druhů ptáků.

¹⁰ Tyto obavy byly mimo jiné vyjádřeny mnoha autory v našem časopise č. 4/2021 (62).

¹¹ V oblasti práva životního prostředí existuje nikoli jeden, nýbrž celá řada veřejných zájmů, např.

středí do činnosti stavebních úřadů a ponechává tuto agendu na orgánech ochrany životního prostředí, čímž eliminuje riziko neodborného rozhodování, které by v konkrétních případech mohlo vést ke škodám (mnohdy nevratného charakteru) na životním prostředí, k neplnění požadavků vyplývajících z unijního práva¹² apod.

Důležitou roli zde hraje i zajištění přezkumu, jak v oblasti správní, tak soudní. Jednotné environmentální stanovisko bude mít formu závazného stanoviska a jeho přezkum je tak zajištěn nástroji uvedenými ve správním řádu¹³. Základním prostředkem nápravy je přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení¹⁴, a ten je doplněn dozorčím prostředkem v případě nezákonných závazných stanovisek – přezkumným řízením¹⁵. Správní rozhodnutí, pro něž je jednotné environmentální stanovisko podkladem, bude vždy předmětem soudního přezkumu¹⁶.

Návrh zákona předložilo v dubnu 2022 Ministerstvo životního prostředí do meziresortního připomínkového řízení. To v době uzávěrky tohoto čísla časopisu ještě nebylo ukončeno, takže na hodnocení je ještě brzo. Vývoj kolem návrhu zákona budeme určitě dále sledovat.

A DRAFT LAW ON A SINGLE ENVIRONMENTAL PERMIT

Abstract:

In April 2022, the Ministry of the Environment of the Czech Republic submitted a draft law on a single environmental permit to the inter-ministerial comment procedure. This is an attempt to correct the unfavourable legislation brought about by the new Construction Act, approved in July 2021. According to this legislation, from 2023 onwards, only new construction authorities would decide on environmental protection in most cases. The draft law on the single environmental permit returns this competence to the environmental authorities.

Key words: environmental permit, environmental authorities, construction act



§ 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 23 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona apod.

¹² Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

¹³ Zákon č. 500/2004 Sb.

¹⁴ § 149 odst. 7 správního řádu.

¹⁵ § 94 a § 149 odst. 8 správního řádu.

¹⁶ § 65 a násl. soudního řádu správního.

 RECENZE A ANOTACE 

ZICHA Jiří, SMÉKALOVÁ Lenka, KAPPOVÁ Olga, GOLOVKO Liudmyla.
Management of Municipal Waste in the EU Member States: Best Practices. Zlín:
Univerzita Tomáše Bati, 2021, 98 s., ISBN 978-80-7678-055-2 (online; pdf)

Recenzovaná monografie byla zpracována v rámci společného ukrajinsko-českého vědeckého projektu Environmentální politika EU pro nakládání s tuhým komunálním odpadem a jeho implementace na Ukrajině a v České republice (*EU Environmental Policy on Solid Domestic Waste Management and its Implementation in Ukraine and the Czech Republic*), který v letech 2019 až 2021 realizovala Národní univerzita věd o životě a životním prostředí Ukrajiny (*National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*) a Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Všichni tři čeští autoři z celkového čtyřčlenného autorského kolektivu jsou z Fakulty managementu a ekonomiky, konkrétně z jejího Ústavu regionálního rozvoje, veřejné správy a práva.

Hlavním cílem této publikace je poskytnout přehled o právním a institucionálním rámci odpadového hospodářství v Evropské unii a ve vybraných členských státech a předložit analýzu a hodnocení jednotlivých aspektů tohoto nakládání a jeho fází. Přestože se zabývá především tuhým komunálním odpadem, poskytuje i širší pohledy a zahrnuje další prvky právní úpravy na úseku odpadového hospodářství. Dále přináší popis a analýzu ekonomických nástrojů využívaných zejména v rámci politiky soudržnosti pro příspěvek k efektivní implementaci odpadového hospodářství. Shromažďuje také příklady osvědčených postupů v této oblasti nakládání s tuhým komunálním odpadem.

Monografie je rozdělena do 4 hlavních kapitol. V první kapitole, jejímž autorem je J. Zicha, je představen právní a institucionální rámec pro nakládání s odpady obecně a také konkrétní rámec pro nakládání s komunálními odpady. Autor nejdříve pojednává o primárním právu EU a dále o vývoji sekundárního práva EU v oblasti odpadového hospodářství, jakož i o jednotlivých akčních programech EU pro životní prostředí. Důraz je kladen na aktuální strategické dokumenty EU týkající se odpadového hospodářství, kterými jsou zejména Zelená dohoda pro Evropu a Akční plán EU pro oběhové hospodářství. V rámci pojednání o sekundárním právu EU je detailně analyzována zejména rámcová směrnice o odpadech (2008/98/ES), jakož i na ni navazující právní akty EU. Kladně je třeba hodnotit práci autora s aktuální odbornou literaturou týkající se práva EU z oblasti ochra-

ny životního prostředí a dalšími právními prameny včetně odkazů na judikaturu Soudního dvora EU. Za velmi dobrý doplněk považuji rámečky označené jako „nejlepší praxe“ („*best practice*“), které čtenářům umožní rychlou orientaci v textu.

Ve druhé kapitole představují O. Kapplová a L. Golovko právní úpravu nakládání s komunálním odpadem ve vybraných členských státech EU (Česká republika, Slovensko a Polsko). Autorky popisují vývoj právní úpravy na úseku odpadového hospodářství v České republice, přičemž zohlednili i její aktuální vývoj a přijetí zcela nových odpadových předpisů koncem roku 2020. Autorky se zaměřily zejména na zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, a jeho právní úpravu obecního systému nakládání s komunálním odpadem (§ 59), jakož i povinností osob při předávání odpadu a movitých věcí do obecního systému (§ 60) a podnikajících fyzických a právnických osob při nakládání s komunálním odpadem (§ 61). Poněkud překvapivě však nezmiňují novelizaci zákona o místních poplatcích (zákon č. 543/2020 Sb.), v jejímž rámci byly nově upraveny dva druhy poplatků za komunální odpad, které si mohou zvolit jednotlivé obce v České republice. První poplatek, poplatek za obecní systém odpadového hospodářství (§ 10d–10h), je založen na obdobném principu jako zrušený poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle dřívějšího znění § 10b zákona o místních poplatcích. Druhý poplatek, poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovitě věci (§ 10i–10n), se naopak odvíjí od skutečného množství vyprodukovaného odpadu, který byl odložen do sběrných nádob nebo na místa k tomu určená, nebo z kapacity sběrná zařízení za úplatu.

Ve třetí kapitole pojednává L. Smékalová o základních principech politiky soudržnosti EU ve vztahu k nakládání s komunálními odpady. Všechny členské státy EU provádějí politiku soudržnosti založenou na společném právním rámci, který od nich vyžaduje zveřejňování určitých informací a dokumentů jako prostředku veřejné kontroly. Provádění této politiky je založeno na strategických dokumentech (v letech 2007–2013 se jednalo o Národní strategický referenční rámec, v letech 2014–2020 šlo o Dohodu o partnerství). Každý členský stát EU je v těchto strategických dokumentech popsán z hlediska postoje, který jednotlivé státy deklarují k investicím do odpadového hospodářství obecně a nakládání s tuhými komunálními odpady konkrétně. Autorka následně popisuje jednotlivé operační programy, které se zabývaly investicemi do projektů odpadového hospodářství ve všech zemích. Nakonec jsou jednotlivé projekty analyzovány podle veřejných seznamů příjemců, případně seznamů operací. Projekty (operace) jsou popsány pokud možno na základě jejich počtu, tematického zaměření, výdajů, žadatelů a z hlediska prostorového rozložení. Na projektové úrovni bylo možné ve většině případů identifikovat investiční akce související s tuhým komunálním odpadem s drobnými nesrovnalostmi u projektů soukromých žadatelů, kteří

se mohou v rámci jednoho projektu zaměřit jak na tuhý komunální odpad, tak na průmyslový odpad. Tato kapitola je zaměřena zejména na zkušenosti České republiky, a to v období od předvstupní pomoci do roku 2020. Pro novější programová období 2007–2013 a 2014–2020 jsou v této kapitole zahrnuty i zkušenosti z Polska a Slovenska, jejichž zařazení pomáhá ilustrovat širší rozsah přístupů k investicím souvisejícím s tuhým komunálním odpadem

Ve čtvrté kapitole autoři (J. Zicha, L. Smékalová a L. Golovko) shrnuli závěry a doporučení pro právní úpravu i praxi Ukrajiny v oblasti nakládání s komunálním odpadem. Autoři správně konstatují, že adaptace právních norem je pouze jedním krokem, zásadním a nezbytným, ale neméně důležitým krokem je potom i jejich řádná a efektivní implementace. Tyto dvě akce musí jít ruku v ruce a zároveň musí brát v úvahu pokračující vývoj vědeckých poznatků, hospodářství, obchodu a dalších aspektů společnosti, které jsou rovněž relevantní pro nakládání s odpady. Jak uvádí autoři v závěru celé práce, pro Ukrajinu představuje spolupráce s Evropskou unií a sbližování legislativy a praxe v oblasti tuhého komunálního odpadu šanci na vytvoření systému a získávání finančních prostředků ze zdrojů EU podobným způsobem, jako to dělaly členské státy EU, byť v menším měřítku, na přípravu legislativy, organizačního zabezpečení, infrastruktury, popř. na vzdělávací aktivity. Autoři monografie poukázali na to, že některé z těchto aktivit již na Ukrajině probíhaly, včetně změn v ukrajinské legislativě a pilotních projektů týkajících se nakládání s odpady. Analýza právní úpravy a praxe tří členských států EU různých velikostí a přístupů ukázala na důležitost problematiky tuhého komunálního odpadu v EU, která přesahuje jednotlivé právní systémy, systémy nakládání a jednotlivá programová období.

Publikace byla zpracována a vydána v roce 2021. Dne 24. 2. 2022 byl zahájen útok Ruska na svrchované území Ukrajiny. Události, ke kterým došlo v důsledku ruské invaze na Ukrajinu, mnohé změnilo. Válka na Ukrajině si vyžádala tisíce lidských životů, miliony uprchlíků a obrovské materiální škody, jakož i škody na životním prostředí, ze kterých se tento stát bude vzpamatovávat řadu let. Aktuální odhady nákladů na poválečnou obnovu činí přibližně 600 mld. USD. Problematika odpadového hospodářství a nakládání s komunálním odpadem pochopitelně není v současné situaci prioritou ukrajinských orgánů. Každý konflikt nicméně jednou skončí a pro Ukrajinu nastane čas obnovy zničené země. Věříme, že se akademičtí pracovníci budou moci co nejdříve vrátit z exilu či ze zákopů do svých vědeckých pracovišť. Vedle vyšetření válečných zločinů a spravedlivého potrestání viníků bude právě nalezení zdrojů financování poválečné obnovy základní otázkou, na kterou bude muset mezinárodní společenství ve spolupráci s ukrajinskými orgány najít odpověď. Evropská unie již nyní připravuje fond solidarity, za kterého hodlá financovat poválečnou obnovu Ukrajiny. Stranou zájmu

by přitom neměly zůstat ani investice do obnovy poškozeného životního prostředí Ukrajiny a do tamních projektů odpadového hospodářství. Recenzovaná publikace prokazuje ochotu ze strany EU a schopnost jednotlivých členských států EU investovat do nových technologií, vzdělávání občanů a jejich zapojení do ochrany životního prostředí a zlepšování jejich životních podmínek. Monografie proto může sloužit jako vodítko pro soukromou i veřejnou sféru při prosazování záměrů souvisejících s nakládáním s komunálním odpadem v rámci poválečné obnovy Ukrajiny.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

MANAGEMENT OF MUNICIPAL WASTE IN THE EU MEMBER STATES: BEST PRACTICES

Abstract:

The paper is a review of an monograph called „Management of Municipal Waste in the EU Member States: Best Practices“, which was published in 2021 by Tomas Bata University in Zlin. This monograph has been prepared within the framework of the joint Ukrainian-Czech Republic scientific project called the EU Environmental Policy on Solid Domestic Waste Management and its Implementation in Ukraine and the Czech Republic, which has been implemented from 2019 to 2021 by the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine and Tomas Bata University in Zlin. It's main objective is to provide an overview of the legal and institutional framework of waste management in the European Union and its Member States and to present an analysis and evaluation of individual aspects of such management and its phases.

Key Words: Monograph – Municipal Waste – Management – Waste Act – European Union



☛ ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI ☚**DOC. JAROSLAV DROBNÍK OSLAVIL 85 LET**

V dubnu letošního roku oslavil 85. narozeniny náš učitel a bývalý kolega z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. Na právnické fakultě působil nepřetržitě od roku 1962. Habilitoval se v oboru zemědělskodružstevní a pozemkové právo. Působil na katedře pracovního práva a zemědělskodružstevního práva, později převzal (v r. 1983) vedení katedry hospodářského práva, pracovního práva a zemědělskodružstevního práva.

Již v polovině osmdesátých let se zabýval koncepcí budoucího práva životního prostředí a inicioval vytvoření samostatného oboru. V roce 1990 došlo ke vzniku Ústavu práva životního prostředí, v jehož čele jako pověřený ředitel v jeho počátku stál. Z něj se pak v ak. roce 1993/1994 transformovala současná katedra práva životního prostředí. V jejím čele pak doc. Drobník krátce stanul ještě počátkem nového milénia.

Vědecká a pedagogická práce doc. Drobníka byla spojena především se zemědělsko družstevním právem a pozemkovým právem, kde v 70. a 80. letech minulého století tvořil triumvirát s prof. Fábrym a doc. Štíchou. Připomeňme pak jeho samostatnou monografii z roku 2005, *Základy pozemkového práva*, 1. vyd. Praha IFEC, 2005, 166 s. Nemalelou zásluhu má doc. Drobník i na budování a rozvoji práva životního prostředí (již v r. 1985 publikace Fábry, V., Drobník, J., Hegenbart, M. a kol. *Právní aspekty péče o životní prostředí*, 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 1985, 170 s.), či později v letech 1995–1999 tři vydání tzv. oranžových textů zákonů z oblasti práva životního prostředí s úvodními komentáři, z nichž se učila i naše generace studentů (Drobník, J., Damohorský, M. *Zákony k ochraně životního prostředí*. Texty s úvodními komentáři. Praha: C. H. Beck). Významnou měrou se pan doc. Drobník podílel i na třech vydáních celooborové pražské učebnice práva životního prostředí, zejména kapitolami věnovanými ochraně půdy, ochraně lesa či územnímu plánování (Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*, Praha: C. H. Beck, 1. vyd. 2003, 2. vyd. 2007, 3. vyd. 2010).

Doc. Drobník je jeden ze zakládajících členů České společnosti pro právo životního prostředí. Letos na jaře byl jmenován dle Stanov Společnosti spolu s další legendou našeho oboru, doc. Milanem Pekárkem Čestným členem Společnosti.

Přestože doc. Drobník je již řadu let v penzi, o dění na naší katedře a v oboru se stále aktivně zajímá. Máme vždy radost ze setkání s ním. Přejeme mu nejen k jeho 85. narozeninám hodně zdraví a sil.

Martina Franková, Vojtěch Stejskal



Abstract:

In April this year, our teacher and former colleague doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. from the Department of Environmental Law at the Faculty of Law of Charles University celebrated his 85th birthday. The scientific and pedagogical work of doc. Drobník was mainly connected with agricultural cooperative law and land law. After the Velvet Revolution doc. Drobník has also made a major contribution to the development of environmental law.



☛ PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY ☚**Sbírka zákonů leden – duben 2022****částka 6**

Vyhláška č. 11/2022 Sb., o stanovení náležitostí a způsobu zpracování pohotovostního plánu v oblasti regulace cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře a invazních nepůvodních druhů na ujednáném seznamu.

částka 10

Vyhláška č. 16/2022 Sb., o podrobnostech nakládání s některými výrobky s ukončenou životností.

částka 18

Nařízení vlády č. 32/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 185/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 33/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 330/2019 Sb., o podmínkách provádění navazujících agroenvironmentálně- klimatických opatření, ve znění pozdějších předpisů, a další související nařízení vlády.

částka 20

Vyhláška č. 38/2022 Sb., o kontrole provozovaného systému vytápění a kombinovaného systému vytápění a větrání.

částka 22

Nařízení vlády č. 40/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 565/2020 Sb., o podmínkách poskytnutí kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny.

částka 23

Sdělení Českého úřadu zeměměřického a katastrálního 42/2022 Sb., o vyhlášení dne, kdy dojde k zápisu údajů o vymezení dobývacích prostorů do základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí.

částka 31

Vyhláška č. 55/2022 Sb., kterou se mění vyhláška č. 315/2018 Sb., o strategickém hlukovém mapování.

částka 32

Zákon č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022.

částka 35

Nařízení vlády č. 61/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

částka 37

Vyhláška č. 68/2022 Sb., o modernizaci podporované výroby elektřiny a postupech při úpravách zařízení výroby elektřiny.

částka 40

Vyhláška 72/2022 Sb., o zajištění přiměřenosti poskytované provozní podpory zdrojů energie.

částka 41

Vyhláška č. 74/2022 Sb., o rozsahu a způsobu předávání informací do centrální evidence hospodářskými subjekty, příslušnými orgány a správními orgány v oblasti uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh.

částka 43

Vyhláška č. 78/2022 Sb., kterou se mění vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

Sbírka mezinárodních smluv leden – duben 2022

částka 1

Sdělení č. 1/2022 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci k řešení vlivů těžební činnosti v povrchovém hnědouhelném dole Turów v Polské republice na území České republiky.

částka 4

Sdělení č.7/2022 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změny Protokolu o perzistentních organických polutantech (Rozhodnutí 2009/1) k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států.

Sdělení č. 8/2022 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změny Protokolu o těžkých kovech (Rozhodnutí 2012/5) k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států.

**List of the current Czech environmental legislation
from January to April 2022 in the Collection of Laws
of the Czech Republic and the Collection of international treaties**

Summary:

This section of the Journal Czech Environmental Law Review provides an overview of the current Czech environmental legislation and judgements of the Constitutional Court in the Collection of laws and Collection of international agreements from January to April 2022. The source of data is a copy of the Collection of laws and the Collection of international treaties, which is published by the Ministry of the interior of the Czech Republic on the basis of Paragraph 12 of Act No. 309/1999 Coll., on the Collection of laws and the Collection of international treaties, as amended. See also <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, zapsaný spolek, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu. Byl založen po vzoru rakouského časopisu Recht der Umwelt. Je zajímavé, že například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice "Vědecká témata", a dále rubriky "Komentovaná judikatura Ústavního soudu ČR" a „Komentovaná judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva“, jakož i rubriky věnované komentářům k novým právním úpravám, zprávám z vědeckých konferencí, přehledu nové legislativy, recenzím a anotacím odborné literatury apod. Ambicí časopisu je přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 63 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal *České právo životního prostředí* (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.



☞ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☜

Pokyny pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí

I.

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu **stejskal@prf.cuni.cz**

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografie. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to stejskal@prf.cuni.cz

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.



☞ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☞

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.

- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.
- 3.9** Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the Czech Environmental Law Review – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.



CHKO Český kras
Svatý Jan pod Skalou





ISSN: 1213-5542

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001
a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

