

3/2024 (73)
Ročník XXIV



ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Časopis České společnosti
pro právo životního prostředí

MODERNIZAČNÍ FOND

Čistý vzduch
a zdravé klima
pro život
našich dětí



Modernizační fond pomáhá Česku s přechodem na čisté zdroje energie. Podporuje podniky, komunální sektor i domácnosti při přechodu na zelenou energii z obnovitelných zdrojů. Dosud tak získala Česká republika 300 miliard korun na projekty, které posílí energetickou nezávislost, přispějí ke snížení emisí a zlepší kvalitu života nás všech.



RES+



HEAT



ENERG



TRANSPORT



GREENGAS



SMARTNET



KOMUNERG



I+



www.modernizacni-fond.cz

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. Jakub Hanák, Ph.D.

(MU v Brně)

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. Magdalena Svobodová, Ph.D.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothröckl

(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)

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

(UTB Zlín)

Autor fotografie 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, ECF a C2C.

Náklad: 300 výtisků

Toto číslo vyšlo s finanční podporou

Akademie věd ČR ev. č.: 77/RVS/EO/24

č. j.: AVCR 4692/2024 DOT

ze dne 26. 06. 2024.

☛ OBSAH č. 3/2024 (73) ☚

ÚVODNÍK	6
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Právo životního prostředí EU včera, dnes a zítra	6
VĚDECKÁ TÉMATA	13
<i>Wojciech Radecki</i>	
Modely odpovědnosti sankční povahy v polském právu ochrany přírody	13
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Nová směrnice EU o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 2024	31
<i>Vít Halamíček</i>	
Soukromoprávní nástroje ochrany životního prostředí	42
<i>Dominik Andreska</i>	
Princip spravedlivého využívání v mezinárodním vodním právu, jeho vývoj a vztah k ochraně mezinárodních vodních toků	61
<i>Petr Vidlák</i>	
Právní úprava těžby z mořského dna za hranicemi národní jurisdikce	77
Z JUDIKATURY EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA	95
<i>Vojtěch Vomáčka</i>	
Ekologický aktivismus z pohledu ochrany lidských práv (nad rozsudkem ESLP ve věci Friedrich a ostatní proti Polsku a nálezem ÚS I. ÚS 2956/23)	95
Z JUDIKATURY NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU	106
Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost na rozsudek o klimatické žalobě	106
RECENZE A ANOTACE	110
<i>Libor Dvořák</i>	
3. vydání komentáře k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí	110

PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY	113
Sbírka zákonů a mezinárodních smluv červen – říjen 2024	113
INFORMACE O ČASOPISU	115
POKYNY PRO AUTORY	117
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	120

☛ TABLE OF CONTENTS No. 3/2024 (73) ☚

EDITORIAL	6
<i>Vojtěch Stejskal</i> EU environmental law yesterday, today and tomorrow	6
MAIN TOPICS	13
<i>Wojciech Radecki</i> Models of the penal liability according to the Polish Nature Protection Law	13
<i>Vojtěch Stejskal</i> Directive (EU) 2024/1203 of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law	31
<i>Vít Halamíček</i> Private law instruments of environmental protection	42
<i>Dominik Andreska</i> The principle of equitable utilization in international water law, its development and its relation to the protection of international watercourses	61
<i>Petr Vidlák</i> Legal regulation of seabed mining beyond national jurisdiction	77
FROM THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS	95
<i>Vojtěch Vomáčka</i> Environmental activism from the perspective of human rights protection (On the judgment of the ECtHR in Friedrich and others v. Poland and the ruling of the Constitutional court i. ÚS 2956/23)	95
FROM THE CASE LAW OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT	106
The Supreme Administrative Court dismissed the appeal in the case of the first Czech climate action	106

THE PEER REVIEWED NEW BOOKS	110
Environmental Impact Assessment Act with Commentary by Libor Dvořák	110
NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN COLLECTION OF LAW	113
List of the new Czech environmental legislation and international treaties (June – October 2024)	113
THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”	115
Basic information	115
INFORMATION FOR AUTHORS	117
Manuscript requirements	117
RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS	120

◀ ÚVODNÍK ▶

PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V EU VČERA, DNES A ZÍTRA

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

otvíráte právě třetí číslo našeho časopisu za rok 2024. Česká republika si připomněla 1. května letošního roku 20 let vstupu do EU. Již dvacet let ovlivňuje i české právo životního prostředí systém evropského unijního práva. Tvrdí se, že zhruba ze 70 %. Ochrana životního prostředí jako společná politika EU je součástí primárního práva teprve od 1987, kdy byla Jednotným evropským aktem do Smlouvy o EHS vložena samostatná hlava VII (články 130r, 130s, 130t), která se stala právním základem politiky životního prostředí EHS (po přečíslování čl. 174–176 SES). Po Lisabonské dohodě přijaté v roce 2007 tvoří Smlouva o EU spolu se Smlouvou o fungování EU a Listina základních práv a svobod EU od roku 2009 základ platné právní úpravy ochrany životního prostředí v rámci systému primárního práva EU.

Stěžejním právním předpisem na úrovni primárního práva je především Smlouva o fungování EU (dále jen „SFEU“). Jako klíčová ustanovení SFEU pro oblast ochrany životního prostředí se jeví zejména čl. 11, vyjadřující princip integrace, dále čl. 13 (zajištění dobrých životních podmínek zvířat) a především čl. 191–193 (Hlava XX – společná politika životního prostředí). Tato ustanovení se vztahují na ochranu životního prostředí bezprostředně. Souvisejícími politikami jsou však nepochybně i společná zemědělská a rybářská politika, společná obchodní politika či společná energetická politika. Ty však primárně neupravují ochranu životního prostředí, ale pouze se jí dotýkají zprostředkovaně. Podle čl. 191 odst. 1 SoFEU přispívá politika Unie v oblasti životního prostředí k sledování následujících cílů:

- zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochraně lidského zdraví,
- uvážlivému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů a
- podpoře opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména opatřením kvůli změně klimatu.

EU je v současné době signatářem velké řady mezinárodních úmluv týkajících se ochrany životního prostředí včetně změny klimatu, ať již multilaterálních globálních úmluv či regionálních úmluv, dohod a protokolů k rámcovým úmluvám. Všechny tyto prameny patří mezi tzv. smíšené úmluvy, vzhledem ke sdílené

pravomoci unie a členských států. Příkladem významné úmluvy horizontálního charakteru je Aarhuská úmluva EHK OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (úmluvu podepsalo ES dne 17. února 2005 rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES). Většina mezinárodních úmluv je však z oblasti vertikální, tedy složkové úpravy. Zde EU přistoupila k více než čtyřem desítkám mezinárodních úmluv, jak z oblasti ochrany jednotlivých složek životního prostředí, tak z oblasti regulace nakládání se zvláštními zdroji ohrožování životního prostředí a lidského zdraví.

Některé mezinárodní globální úmluvy EU implementovala do vnitroujního sekundárního práva již řadu let před přistoupením k úmluvě. Příkladem je Washingtonská úmluva o regulaci mezinárodního obchodu s ohroženými druhy, tzv. CITES (1973). Zatímco oficiálně přistoupila EU k Washingtonské úmluvě až 8. 6. 2015 (Rozhodnutí Rady EU 2015/451), v rovině sekundárního práva implementovala úmluvu do společného evropského komunitárního práva již od roku 1984 (nařízení EHS č. 3626/82, v současné době však platí nové nařízení č. 338/97/EHS).

EU je v současné době členem také mezinárodních dohod a úmluv zaměřených na jednotlivé regiony Evropy (například Rozhodnutí 96/191/ES – uzavření Úmluvy o ochraně Alp (Alpská úmluva) jménem Společenství nebo Rozhodnutí 2000/706/ES o uzavření Úmluvy o ochraně Rýna jménem Společenství) a dokonce i na některé regiony na jiném kontinentu (Rozhodnutí 81/691/EHS o uzavření Úmluvy o zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě).

V letošním roce byly přijaty Evropským Parlamentem a Radou mimo jiné dva nové sekundární předpisy unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí, které můžeme s jistotou nadsázkou označit za klíčové pro budoucí rozvoj oboru práva životního prostředí. Při jejich transpozici, resp. adaptaci pak jistě půjde o nelehké vyjednávání mezi jednotlivými ministerskými resorty, zejména ministerstvy spravedlnosti, zemědělství, místního rozvoje a pochopitelně životního prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203 ze dne 11. dubna 2024 o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES je od letoška novým právním předpisem v oblasti evropského práva životního prostředí. Tato směrnice stanoví minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí za účelem účinnější ochrany životního prostředí a opatření k předcházení trestné činnosti v oblasti životního prostředí a boji proti ní, a k účinnému prosazování právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí.

Po patnácti letech se tedy mění právní úprava trestní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí, neboť nová směrnice EU 2024/1203 ruší dosavadní směrnici 2008/99/ES. Ta byla transponována do českého trestního zákoníku

(č. 40/2009 Sb.) zákonem č. 330/2011 Sb. Seznam trestných činů proti životnímu prostředí ve směrnici 2008/99/ES byl nyní revidován, byly doplněny další trestné činy založené na nejzávažnějších porušeních právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí. Měly by být též posíleny sankce s cílem zvýšit jejich odrazující účinek, jakož i účinnost odhalování, vyšetřování a stíhání trestných činů proti životnímu prostředí a rozhodování o nich. Před námi je tak příprava velké novely trestního zákoníku, protože nová směrnice musí být transponována v řádné transpoziční lhůtě. Podle čl. 28 směrnice 2024/1203 členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 21. května 2026. Velkou novinkou pro české trestní právo bude jistě požadavek směrnice na zavedení trestů odnětí svobody s příslušnou horní hranicí trestní sazby, které tato směrnice stanoví za trestné činy spáchané pachatelem proti jednotlivým složkám životního prostředí. Směrnice dokonce hovoří o tzv. doplňkových sankcích nebo opatřeních, které by mohly zahrnovat povinnost obnovit stav životního prostředí, pokud je škoda vratná, a požadavek na náhradu škody, pokud je škoda nevratná nebo pokud pachatel není schopen tuto obnovu provést.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1991 ze dne 24. června 2024 o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869 bylo přijato s cílem zmírnit změnu klimatu a dopady přírodních katastrof. Pomůže EU plnit její mezinárodní závazky v oblasti životního prostředí a obnovit evropskou přírodu. Naplňuje závazek definovaný ve Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, aby šla Evropa příkladem v zastavení úbytku biologické rozmanitosti a v obnově přírody.

Přijetí nařízení je vyústěním dlouhodobé snahy na globální i evropské úrovni v oblasti ochrany biodiverzity, péče o krajinu a zmírňování dopadů změny klimatu. Nařízení o obnově přírody, tzv. Nature Restoration Law, definuje cíle obnovy u jednotlivých typů ekosystémů. Ty se týkají obnovy stavu přírodních stanovišť, podpory volně tekoucích řek, městské zeleně a urbánních ekosystémů, zlepšení stavu populací opylovačů a obnovy zemědělských a lesních ekosystémů. Zastřešujícím cílem nařízení o obnově přírody je zavedení opatření směřujících k obnově na 20 procentech pevninských a mořských oblastí do roku 2030 (prioritně pak přírodní stanoviště podle směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích), a u všech ekosystémů, které potřebují obnovu do roku 2050. Podle Evropské komise je v současnosti 80 procent všech přírodních stanovišť a 70 procent půdy na území EU ve špatném stavu. Podle nařízení musí členské státy dopředu plánovat a Komisi pravidelně předkládat tzv. národní plány na obnovu přírody, v nichž bude uvedeno, jak dané cíle splní. Musí také monitorovat svůj pokrok a podávat o něm zprávy, a to na základě celounijních ukazatelů biologické rozmanitosti.

Výsledný text nařízení (EU) 2024/1991 je ovšem bohužel jen kompromisem mezi veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a lobistickými zájmy různých hospodářských subjektů, zejména z oblasti zemědělství. Do textu se přitom během vyjednávání dostala řada výjimek či „nouzová brzda“, která ve výjimečných případech zastaví platnost některých opatření. Vyjednávání bylo silně ovlivněno předvolební atmosférou, když ochrana životního prostředí ustoupila volebním zájmům a ambicím politických stran a hnutí před volbami do Evropského parlamentu. Dokonce na poslední chvíli na jaře 2024 nemuselo být nařízení přijato vůbec. Bývá zvykem v unijním legislativním procesu, že pokud je nějaký legislativní text dohodnut po Trialogu, bývá konečné schvalování již jen formalitou. V případě nařízení o obnově přírody tomu tak nebylo. Mimochodem, základní cíl nařízení o obnově přírody (zavedení opatření směřujících k obnově na 20 procentech pevninských a mořských oblastí do roku 2030), je ústupkem oproti závazkům přijatým v kanadském Montrealu v roce 2022. Připomínám, že dne 19. 12. 2022 odsouhlasili v Montrealu na 15. konferenci smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti zástupci 188 smluvních stran (z celkových 196 členských stran) tzv. Global Biodiversity Framework – Dohoda o globálním rámci pro biologickou rozmanitost. Jedná se o hlavní globální strategii v oblasti biodiverzity do roku 2030. I členské státy EU se v dohodě zavázaly k tzv. Plánu 30:30:30 (do roku 2030 zvýšit podíl zvláště chráněných přírodních území na Zemi na 30 % a obnovit 30 % poškozených přírodních ekosystémů).

Obsah původního návrhu nařízení jsem popsal např. v článku „Návrh nařízení EU o právním rámci pro obnovu přírody v Evropě“ in *Ochrana přírody*, č. 4/2022, s. 18–21. Aktuální informace o schváleném kompromisním znění lze doporučit např. na <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2024/06/17/nature-restoration-law-council-gives-final-green-light/>

V listopadu letošního roku se také jednotlivé politické subjekty v EU dohodly na ustanovení nové evropské Komise na funkční období 2024–2029, pod vedením staronové předsedkyně paní Ursuly von der Leyen. Komisařem pro životní prostředí, odolnost vodních zdrojů a udržitelné oběhové hospodářství bude tentokrát žena, právnička, švédská občanka paní Jessica Roswall. Komisařem pro klimatickou politiku zůstává nizozemský občan pan Wopke Hoekstra. Komisařem pro rybolov a oceány bude kyperský občan pan Costas Kadis, který je mimochodem odborníkem z oblasti ochrany biodiverzity.

A o čem si můžete přečíst v aktuálním čísle našeho časopisu?

Profesor Wojciech Radecki analyzuje modely trestní odpovědnosti podle polského zákona o ochraně přírody. Vojtěch Stejskal představuje novou směrnici (EU) 2024/1203 ze dne 11. dubna 2024 o ochraně životního prostředí prostřednictvím

trestního práva. Vít Halamíček se věnuje vybraným tématům z oblasti životního prostředí z pohledu soukromého práva. Následují dva příspěvky z pohledu mezinárodního práva veřejného. Dominik Andreska analyzuje princip spravedlivého využívání v mezinárodním vodním právu, jeho vývoj a vztah k ochraně mezinárodních vodních toků. Petr Vidlák rozebírá právní úpravu těžby na mořském dně mimo národní jurisdikci. Vojtěch Vomáčka se zamýšlí nad rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva *Friedrich a ostatní proti Polsku* (2024). Věcně se případ týká zásahu polské pohraniční stráže proti aktivistům Greenpeace a novinářům během environmentálního protestu v gdaňském přístavu v září 2019. Jedná se o případ, který představuje významný precedens v oblasti ochrany lidských práv v kontextu svobody a bezpečnosti osob podle článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a který zároveň doplňuje *environmentální* judikaturu ESLP k č. 10 Úmluvy. Přinášíme také aktuální zprávu o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který 26. 11. 2024 zamítl kasační stížnost ve věci první české klimatické žaloby. Není to radostné čtení.

Vojtěch Stejskal

Editorial

EU ENVIRONMENTAL LAW YESTERDAY, TODAY AND TOMORROW

Dear readers,

You are holding the new issue of our magazine (No. 3/2024). This May marks the 20th anniversary of the Czech Republic's accession to the EU. For twenty years now, Czech environmental law has been influenced by the system of European Union law. It is said that about 70% of it. Environmental protection as a common EU policy has been part of primary law only since 1987, when the Single European Act inserted a separate Title VII (Articles 130r, 130s, 130t) into the EEC Treaty, which became the legal basis for EEC environmental policy. Following the Lisbon Agreement adopted in 2007, the EU Treaty, together with the Treaty on the Functioning of the EU and the EU Charter of Fundamental Rights and Freedoms, has formed the basis of the current environmental legislation in the EU's primary law system since 2009.

In particular, the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) is the key legislation at the level of primary law. The key provisions of the TFEU in the field of environmental protection appear to be in particular Article 11, expressing the principle of integration, Article 13 (ensuring animal welfare) and in particular Articles 191–193 (Title XX – Common Environmental Policy). These provisions relate directly to environmental protection. However, the common agricultural and fisheries policy, the common trade policy and the common energy policy are also undoubtedly related policies. However, these do not primarily regulate environmental protection but only touch on it indirectly.

According to Article 191(1) TFEU, the Union's environmental policy shall contribute to the pursuit of the following objectives:

- preserving, protecting and improving the quality of the environment,
- the protection of human health,
- the prudent and rational use of natural resources; and
- the promotion of measures at international level to address regional and global environmental problems, and in particular to combat climate change.

The EU is currently a signatory to a large number of international conventions relating to environmental protection, whether multilateral global conventions or regional conventions, agreements and protocols to framework conventions.

This year the European Parliament and the Council adopted, among other things, two new secondary provisions of EU environmental law, which can be described with some exaggeration as key to the future development of the

field of environmental law. Their transposition or adaptation will certainly be a difficult negotiation between the various ministerial ministries, particularly the ministries of justice, agriculture, local development and, of course, the environment.

Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the criminal protection of the environment and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC is new legislation in the field of European environmental law as of this year. This Directive lays down minimum rules on the definition of criminal offences and penalties in order to protect the environment more effectively and to take measures to prevent and combat environmental crime and to effectively enforce Union environmental legislation.

Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869 was adopted to mitigate climate change and the impacts of natural disasters. It will help the EU meet its international environmental commitments and restore European nature. It delivers on the commitment defined in the EU Biodiversity Strategy 2030 for Europe to lead by example in halting biodiversity loss and restoring nature.

The main section of our magazine, 'Science Topics,' contains the following articles:

Professor Wojciech Radecki introduces readers of models of the penal liability according to the Polish Nature Protection Law. Vojtěch Stejskal describes the new Directive (EU) 2024/1203 of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law. Vít Halamíček focuses on selected environmental topics from a private law perspective. This is followed by two contributions on public international law. Dominika Andreska introduces the principle of equitable utilization in international water law, its development and its relation to the protection of international watercourses. Petr Vidlák describes the legal regulation of seabed mining beyond national jurisdiction.

Further, hopefully interesting reading can be found again in the regular sections devoted to new laws, peer reviewed books and, of course, in the sections mapping court case law (European Court of Human Rights, Supreme Administrative Court of Czech Republic).

Vojtěch Stejskal
Editor-in-chief

◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶

MODELY ODPOVĚDNOSTI SANKČNÍ POVAHY V POLSKÉM PRÁVU OCHRANY PŘÍRODY

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki, Dr. hon. causa

Úvodem

Předmětem tohoto příspěvku je historický vývoj a současný stav nástrojů sankční povahy v polském právu ochrany přírody. Obě pojetí vyžadují úvodem vysvětlení.

Pojetí „nástroje sankční povahy“ zahrnuje nástroje odpovědnosti za:

- 1) trestné činy,
- 2) přestupky,
- 3) správní delikty.

Podle polské právní vědy odpovědnost za trestné činy a přestupky je společně trestní odpovědností, lze však při tom rozlišit:

- trestní odpovědnost *sensu stricto* – za trestné činy,
- trestní odpovědnost *sensu largo* – za trestné činy a za přestupky.

To je opodstatněné především tím, že v Polsku jediným orgánem, který může trestat za přestupky, je soud (obecný, nikoli správní), s výjimkou pouze blokového projednání (v polštině „*postępowanie mandatowe*“), které jako zjednodušené a závislé na vůli pachatele přestupku patří do působnosti správních orgánů. Druhým důvodem je to, že za některé nejzávažnější přestupky soud může uložit také trest spočívající v odnětí svobody (v polštině *areszt*, který lze přeložit do češtiny jako „vazba“) od 5 až 30 dní.

Nejpodstatnějším trestem za přestupky je samozřejmě trest finanční povahy, který se v polštině jmenuje *grzywna*, což lze do češtiny přeložit jako „pokuta“. Ale podle polského právního řádu *grzywna* je trestem společným pro přestupky a trestné činy (nikoli pro správní delikty, pro které se uplatňuje název *kara pieniężna*, kterou lze do češtiny přeložit jako „peněžitý trest“). V přestupkovém právu *grzywna* („pokuta“) je ukládána od 20 zlotých do 5000 zlotých. Na úseku ochrany přírody je v některých případech navýšení minima na 100, 200, 500 a dokonce 1000 zlotých, ale maximum bývá téměř vždy 5000 zlotých. Jestliže zákon stanoví

stručně: „pokuta“, pak to bývá vždy od 20 zlotých do 5000 zlotých. V trestním právu jsou pokuty ukládány podle denních sazeb.

Společným pro přestupky a trestné činy je také trest *ograniczenia wolności* („omezení svobody“), ale zatímco v trestním právu je jeho sazba od jednoho měsíce do 2 let, v přestupkovém právu vždy jeden měsíc.

Trest *pozbawienia wolności* („odnětí svobody“) je známý pouze v trestním právu, v přestupkovém právu se nazývá *areszt* (vazba).

V polské právní vědě lze najít názor, podle kterého je možné také třetí pojetí, a to trestní odpovědnosti *sensu largissimo* – za trestné činy, přestupky a správní delikty¹. Největší autority trestního práva však takový názor rozhodně odmítají a dovozují, že správní peněžité tresty nemají s trestním právem nic společného². Větší opodstatnění má názor, že odpovědnost za správní delikty je správně-trestní odpovědnost, která ačkoli je v soustavě správního práva, tak používá nástroje klasického trestního práva³.

Hlavním pramenem trestního práva hmotného je zákon z 6. června 1997 – Trestní kodex⁴, ale skutkové podstaty trestných činů se mohou nacházet také ve zvláštních zákonech, včetně zákona o ochraně přírody. Hlavním pramenem trestního práva procesního je zákon z 6. června 1997 – Kodex trestního řízení⁵.

Hlavním pramenem přestupkového práva hmotného je zákon z 20. května 1971 – Kodex přestupků⁶, složený z obecné části a zvláštní části. Ale zvláštní část Kodexu přestupků obsahuje pouze některé skutkové podstaty přestupků, drtivá jejich většina se nachází ve zvláštních zákonech, včetně zákona o ochraně přírody. Vůči skutkovým podstatám přestupků podle zvláštních zákonů se používá ustanovení obecné části Kodexu přestupků. Hlavním pramenem přestupkového práva procesního je zákon z 24. srpna 2001 – Kodex přestupkového řízení⁷.

Pokud jde o správní delikty, v Polsku neexistuje obecný zákon o správní odpovědnosti. Pouze zákon z 14. června 1960 – Kodex správního řízení⁸ od roku 2017 obsahuje díl IVA „Správní peněžité tresty“ (v polštině „*Administracyjne kary pieniężne*“), který v čl. 189a–189k tvoří jistou náhražku obecné části zákona o správně-trestní odpovědnosti. Skutkové podstaty správních deliktů se nacházejí pouze

¹ W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojzenia syntetycznego*, Ius Novum 2009, č. 1, s. 70.

² A. Marek in: *System prawa karnego. Tom I*, Warszawa 2010, s. 46.

³ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

⁴ Ustawa z 6. 6. 1997 – Kodeks karny (úplný text Dz.U. 2024 poz. 17).

⁵ Ustawa z 6. 6. 1997 – Kodeks postępowania karnego (úplný text Dz.U. 2024 poz. 37).

⁶ Ustawa z 20. 5. 1971 – Kodeks wykroczeń (úplný text Dz.U. 2023 poz. 2119).

⁷ Ustawa z 24. 8. 2001 – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (úplný text Dz.U. 2024 poz. 977).

⁸ Ustawa z 13. 6. 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (úplný text Dz.U. 2024 poz. 572).

ve zvláštních zákonech, a řízení ve věcech správních deliktů je obvyklým správním řízením, které konají správní orgány, a přezkum pravomocných rozhodnutí patří k působnosti správních (nikoli obecných) soudů.

Druhým pojetím vyžadujícím vysvětlení je **pojetí právní ochrany přírody**. To může být chápáno dvojím způsobem:

- právní ochrana přírody *sensu stricto* – ochrana některých území, přírodních útvarů a rostlinných a živočišných druhů,
- právní ochrana přírody *sensu largo* – zahrnující také vybraná ochranná ustanovení zákonů lesnického, mysliveckého a rybářského práva.

Tento druhý způsob pojetí právní ochrany přírody byl zaveden v polské právní vědě před 44 lety⁹ a byl mnou rozvinut ve zvláštní monografii¹⁰. Samozřejmě nejde o to, aby se celá lesnická, myslivecká a rybářská právní úprava počítala do práva ochrany přírody, ale smyslem mého postoje, kterým se řídím také v tomto příspěvku, je zahrnout do práva ochrany přírody ochranná ustanovení zákonů lesnického, mysliveckého a rybářského práva.

Historický vývoj

Meziválečné období

Brzy po obnovení polské státnosti v podobě II. Polské republiky v roce 1918 se započala péče o lesy. Prvním lesním právním aktem bylo ustanovení Rady ministrů z 30. prosince 1918 o ochraně a využívání lesů¹¹, které nařídilo stíhat přestupky v oblasti ochrany lesa s „celou surovostí práva“, tedy nekompromisně. Ustanovení o lesních přestupcích se nacházela ještě v německém, rakouském a ruském zákonodárství, jež byla postupně nahrazena polským. Polské lesní zákonodárství meziválečného období bylo dvojkolejné: lesnictví ve státních lesích, lesnictví v soukromých lesích. Pouze nařízení Prezidenta z 24. června 1927 o hospodaření v soukromých lesích¹² obsahovalo skutkové podstaty lesních přestupků. Teprve zákon z 14. dubna 1937 o škodách v lese a na polích¹³ byl svébytnou kodifikací, ale pouze přestupků, na úseku lesního a polního hospodářství. Dokonce nelegální těžba v cizím lese byla pouze přestupkem.

⁹ L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 28.

¹⁰ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014, *passim*.

¹¹ Postanowienie Rady Ministrów z 30. 12. 1918 w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów (Dz.P.P.P. 1919 Nr 3, poz. 86).

¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24. 6. 1927 o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa (Dz.U. Nr. 57, poz. 504).

¹³ Ustawa z 14. 4. 1937 o szkodnictwie leśnym i polnym (Dz.U. Nr 30, poz. 224).

Pokud jde o myslivost a rybářství, podstatné právní akty se objevily v letech 1927 (myslivost) a 1932 (rybářství). Nařízení zákonné povahy Prezidenta z 3. prosince 1927 o mysliveckém právu¹⁴ obsahovalo trestní ustanovení, mezi nimi trestné činy lovu zubra, bobra, kamzíka a losa. Další ustanovení pak obsahovala skutkové podstaty přestupků. Zákon ze 7. března 1932 o rybářství¹⁵ obsahoval hlavu IV „Trestní ustanovení“ (čl. 80–87) týkající se pouze přestupků.

V roce 1932 proběhla první polská kodifikace trestního práva, pokud jde o hmotné právo – nařízením zákonné povahy Prezidenta z 11. července 1932 – Trestní kodex¹⁶. V hlavě o trestných činech proti majetku článek 270 obsahoval skutkové podstaty mysliveckého a rybářského pytláctví:

- v § 1 v základní podobě jako narušení cizího mysliveckého nebo rybářského práva (sankce: odnětí svobody až na jeden rok nebo pokuta),
- v § 2 v kvalifikované podobě, jestliže pachatel jednal profesionálně (sankce: odnětí svobody až na 2 roky).

Koncepce odpovědnosti za přestupky proti ochraně přírody byla vypracována polským zákonem z 10. března 1934 o ochraně přírody¹⁷. Podle čl. 23 úmyslné porušení zákazu nebo příkazu vydaného na základě zákona bylo přestupkem, za který správní orgán ukládal vazbu až na 6 týdnů a/nebo pokutu až do 3 000 zlotých (částka na poměry v roce 1934 obrovská). Doplněním tohoto ustanovení byly přestupky podle čl. 24 (příjetí předmětů získaných přestupkem) a čl. 26 (odpovědnost právního zástupce nebo opatrovníka za čin nezletilého). Velmi zajímavým institutem byla podle čl. 28 povinnost navrácení přírody do předešlého stavu, kterou obligatorně ukládal správní orgán pachateli, a jestliže splnění této povinnosti nebylo možné, pachatel byl povinen zaplatit do tehdejšího Fondu ochrany přírody vhodnou peněžitou částku jako zadostiučinění za způsobenou škodu na předmětu chráněném ve veřejném zájmu.

Polská lidová republika

Po druhé světové válce prvním významným pro zkoumané otázky byl zákon ze 7. dubna 1949 o ochraně přírody¹⁸, jehož sankční koncept byl obdobný zákonu předválečnému. Nadále pouze přestupkem bylo úmyslné porušení zákazů a příkazů zavedených zákonem nebo vydaných na jeho základě (čl. 28, sankce: vazba až na 3 měsíce nebo pokuta) a nabytí předmětů získaných přestupkem (čl. 29). Byla zachována povinnost pachatele navrátit přírodu do předešlého stavu, a jestliže to

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3. 12. 1927 o prawie łowieckim (Dz.U. Nr 110, poz. 934).

¹⁵ Ustawa z 7. 3. 1932 o rybolówestwie (Dz.U. Nr 35, poz. 357).

¹⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11. 7. 1932 – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571).

¹⁷ Ustawa z 10. 3. 1934 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274).

¹⁸ Ustawa 7. 4. 1949 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180).

nebylo možné – peněžitého zadostiučinění (čl. 32). Odpovědnost za přešupek podle čl. 28 byla v roce 1971 v souvislosti s Kodexem přešupeků zmírněna zrušením možnosti uložení trestu vazby, přičemž zůstala nadále jen pokuta do 5 000 zlotých.

O tři roky později se objevil dekret z 29. října 1952 o mysliveckém právu¹⁹, který ve srovnání s předválečným nařízením ještě zmírnil trestní odpovědnost za porušení mysliveckých ustanovení, protože zakotvil jenom přešupky.

Následující léta 20. století přinesla zpřísnění odpovědnosti za těžbu dřeva v cizích lesích, která se stala trestným činem nejprve ve státních lesích na základě dekretu z 23. prosince 1954 měnícího předpisy o ochraně socialistického vlastnictví²⁰, a poté i v soukromých lesích na základě dekretu z 1. února 1956 měnícího předpisy o ochraně nestátních lesů²¹.

Zákon ze 17. června 1959 o chovu, ochraně zvířete a mysliveckém právu²² zrušil čl. 270 předválečného trestního kodexu v části pytláctví zvířete a zavedl různé formy takového pytláctví a jiných porušení mysliveckého práva jako trestné činy podle jeho čl. 55. Vedle nich byly zavedeny přešupky podle čl. 51 a 52 zákona. V čl. 270 trestního kodexu z roku 1932 zůstalo pak pytláctví na úseku rybolovu.

Je třeba také zmínit zákon z 21. května 1963 o mořském rybolovu²³, který v trestních ustanoveních v původním znění (čl. 40–43) zavedl pouze odpovědnost za přešupky. Během novelizací byly vypuštěny trestné činy protiprávního rybolovu na polských mořských vodách (novelizovaný čl. 40), jiná porušení ustanovení zákona o mořském rybolovu byly nadále jen přešupky.

Léta 1969 až 1971 představovala období kodifikace trestního a přešupkového práva. Zákon z 19. dubna 1969 – Trestní kodex²⁴ (zrušený v roce 1997 platným Trestním kodexem) v hlavě XXIX „Trestné činy proti majetku“ v čl. 213 zavedl skutkovou podstatu trestného činu těžby v cizím lese (státním nebo soukromém) za účelem přivlastnění si dřeva. Takový čin, jenž v podstatě je pouze pokusem krádeže, byl srovnatelný s krádeží, což znamenalo významné posílení ochrany lesů, ale jen z hlediska ochrany majetku. Kodex přešupeků z 20. května 1971 (nadále platný) zavedl skutkové podstaty přešupeků na úsecích ochrany zeleně, stromů a keřů (čl. 144), a především hlavu XIX „Lesní, polní a zahradní škody“ (čl. 148 až 157), do které převzal přešupky z předválečného zákona o lesní a polní škodě.

¹⁹ Dekret z 29. 10. 1952 o prawie łowieckim (Dz.U. Nr 44, poz. 300).

²⁰ Dekret z 23. 12. 1954 o zmianie niektórych przepisów o ochronie własności społecznej (Dz.U. Nr 57, poz. 283).

²¹ Dekret z 1. 2. 1956 o zmianie dekretu o ochronie lasów niestanowiących własności państwa (Dz.U. Nr 5, poz. 30).

²² Ustawa z 17. 6. 1959 o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz.U. Nr 26, poz. 226).

²³ Ustawa z 21. 5. 1963 o rybolóstwie morskim (Dz.U. Nr 22, poz. 115).

²⁴ Ustawa z 19. 4. 1969 – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94).

Zákon z 22. listopadu 1973 o obhospodařování nestátních lesů²⁵ v čl. 25 zavedl skutkové podstaty přestupků vlastníků lesů, kteří ve vlastních lesích ničili stromy nebo provedli těžbu bez povolení příslušného orgánu nebo pásli hospodářská zvířata.

V základním zákoně z oblasti ochrany životního prostředí – zákon z 31. ledna 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí²⁶ – zákonodárce zavedl některá ustanovení *stricte* přírodní povahy. V čl. 106 týkajícím se přestupků zákonodárce zavedl skutkové podstaty přestupků porušení podmínek provádění prací na územích zvláštních přírodních hodnot (bod 2), porušení zákazů na územích krajinných parků a územích chráněné krajiny (bod 3), ničení některých rostlin (bod 4).

Posledním právním aktem socialistického období byl zákon z 18. dubna 1985 o vnitrozemském rybářství²⁷, který v čl. 27 upravil odpovědnost pouze za přestupky s nejpřísnějšími přestupkovými sankcemi: vazba až na 3 měsíce, omezení svobody až na 3 měsíce nebo pokuta až 5 000 zlotych. Také pytláctví ryb bylo pouze přestupkem, protože trestní kodex z roku 1969 nepřevzal obsah čl. 270 předválečného trestního kodexu.

Období po transformaci státního uspořádání

„Kulatý stůl“ na jaře 1989 a volby v červnu 1989 znamenaly začátek transformace státního uspořádání v Polsku směrem k liberální demokracii a tržní ekonomice. Nejvýznamnějším krokem v oblasti ochrany přírody bylo přijetí v pořadí třetího polského zákona o ochraně přírody dne 16. října 1991²⁸. Oproti zákonům z let 1934 a 1949 nový zákon z roku 1991 zavedl skutkové podstaty nejen přestupků, ale také trestných činů v podobě:

- ničení, vážného poškození nebo podstatného snížení přírodních hodnot chráněného území nebo objektu (čl. 54),
- zapříčinění vážné přírodní škody následkem získání, ničení nebo poškození rostlin nebo usmrcení živočichů v chráněném území nebo požívajících druhové ochrany (čl. 55),
- protiprávní výstavba nebo protiprávní provádění hospodářské činnosti v chráněném území (čl. 56),
- usmrcování nebo lov chráněných druhů fauny bez povolení (čl. 57).

²⁵ Ustawa z 22. 11. 1973 o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa (Dz.U. Nr 48, poz. 283).

²⁶ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6).

²⁷ Ustawa z 18. 4. 1985 o rybactwie śródlądowym (Dz.U. Nr 21, poz. 91, platný úplný text Dz.U. 2022 poz. 883).

²⁸ Ustawa z 16. 10. 1991 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492).

Doplněny byly skutkové podstaty přestupků podle čl. 58 – porušení zákazů nebo omezení určených zákonem nebo zavedených na jeho základě, ale oproti dosavadním zákonům nový zákon umožnil stíhání přestupků také v případech nedbalosti. Další skutkové podstaty přestupků se nacházely v čl. 59 zákona.

V roce 1991 se objevila také základní změna koncepce stíhání za porušení mořských předpisů stanovených zákonem z 21. března 1991 o polských mořských prostorech a mořské správě²⁹, což bylo významné také vzhledem k mořskému rybolovu. Trestní ustanovení zákona z roku 1963 byla zrušena a nahrazena článkem 55 odst. 1 tohoto zákona o mořských prostorech, který jako správní delikt vymezil exploatace živých mořských zdrojů v rozporu s ustanovením tohoto zákona a předpisy vydanými na jeho základě.

V letech 1994 až 1996 byla změněna a doplněna sankční ustanovení v zákonech z oblasti lesnictví, myslivosti a rybářství. Zákon z 28. září 1991 o lesích³⁰ sice neobsahoval trestní ustanovení, ale zákon z 2. prosince 1994 – novela Kodexu přestupků³¹ zavedl nové skutkové podstaty lesních přestupků v čl. 158 až 166 Kodexu přestupků, mezi nimiž významný čl. 162 určující přestupek poškození lesů nakládáním s odpady s možností uložení sankce nejen v podobě pokuty, ale také vazby až na 3 měsíce nebo omezení svobody až na 3 měsíce. Nový zákon z 13. října 1995 – Myslivecké právo³² zpřísnil sankce za trestný čin mysliveckého pytláctví: podle zákona z roku 1959 bylo odnětí svobody až na 3 leta, podle čl. 53 nového zákona je odnětí svobody až na 5 let. Zákon z 18. ledna 1996 o mořském rybolovu³³ zrušil ještě platné ustanovení svého předchůdce, zákona z roku 1963 o mořském rybolovu. Nový zákon obsahoval hlavu 7 „Peněžitě tresty“, podle které protiprávní rybolov v polských mořských prostorech (čl. 40), neposlušnost vůči příkazům Hraniční stráže (čl. 41) a porušení předpisů o ochraně živých mořských zdrojů (čl. 42) byly správními delikty, za které peněžitě tresty ukládaly orgány mořské správy na základě zákona z roku 1991 o polských mořských prostorech. Zákon z 27. září 1996 měnící rybářský zákon³⁴ zavedl rozlišení mezi protiprávním rybolovem na udici, které zůstalo přestupkem pytláctví podle čl. 27, ale protiprávní rybolov rybářským nčiním se stal trestným činem pytláctví podle nového čl. 27a rybářského zákona.

²⁹ Ustawa z 21. 3. 1991 o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. Nr 32, poz. 131, platný úplný text Dz.U. 2024, poz. 1125).

³⁰ Ustawa z 28. 9. 1991 o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444, platný úplný text Dz.U. 2024 poz. 530).

³¹ Ustawa z 2. 12. 1994 o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1995 Nr 6, poz. 29).

³² Ustawa z 13. 10. 1995 – Prawo łowieckie (Dz.U. Nr 147, poz. 713, platný úplný text Dz.U. 2023 poz. 1082).

³³ Ustawa z 18. 1. 1996 o rybolóstwie morskim (Dz.U. Nr 34, poz. 145).

³⁴ Ustawa z 27. 9. 1996 o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz.U. Nr 128, poz. 602).

Následující rok 1997 znamenal rok kodifikace polského trestního práva. Nový zákon z 6. června 1997 – Trestní kodex³⁵ obsahuje hlavu XXII „Trestné činy proti životnímu prostředí (čl. 181 až 188) a rozlišuje:

- „přírodní“ trestné činy (čl. 181, 187 a 188),
- trestné činy znečišťování vody, ovzduší a půdy (čl. 182), protiprávní nakládání s odpady (čl. 183) a radioaktivními materiály (čl. 184), kvalifikované formy třech dosavadních trestných činů (čl. 185) a nedostatek péče o ochranné zařízení (čl. 186).

Kodexová „přírodní“ ustanovení převzala skutkové podstaty trestných činů podle čl. 53–56 zákona z roku 1991 o ochraně přírody.

Nový Trestní kodex opakoval skutkovou podstatu těžby v cizím lese za účelem přivlastnění (čl. 290) srovnatelnou s krádeží.

Rok 2001 přinesl doplnění trestněprávní ochrany lesů zákonem ze 7. června 2001 o lesním reprodukčním materiálu³⁶, který zavedl skutkové podstaty trestných činů (čl. 53 a 54) významných z hlediska racionálního lesního hospodářství.

Rok 2001 byl především rokem přijetí nejpodstatnějšího zákona z 27. dubna 2001 – Právo ochrany životního prostředí³⁷. Vůči nové koncepci tohoto zákona, který měl být především „emisním“ zákonem, „přírodní“ ustanovení dosavadního zákona z roku 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí byla prováděcím zákonem z 27. července 2001³⁸ přenesena do zákona z roku 1991 o ochraně přírody. Následně se v tomto zákoně objevily skutkové podstaty správních deliktů na úseku ochrany stromů, keřů a zeleně.

Zákon z roku 1996 o mořském rybolovu byl zrušen novým zákonem z 6. září 2001 o mořském rybolovu³⁹. Obdobně jako jeho předchůdce, nový zákon obsahoval hlavu 5 „Peněžité tresty“ (čl. 74–80), podle které všechna porušení předpisu o mořském rybolovu byla správními delikty, za které peněžité tresty ukládali regionální inspektoři mořského rybolovu. Zákon z 19. února 2004 o rybolovu⁴⁰ nahradil svého předchůdce z roku 2001. Sice se nový zákon nazýval zákonem o rybolovu (bez přídavného jména „mořském“), ale podle polské jazykové koncepce „rybolov“ je vždy mořský (na vnitrozemských vodách je pouze „rybářství“). Sankční koncepce se nezměnila, nový zákon v hlavě 4 „Peněžité tresty“

³⁵ Ustawa z 6. 6. 1997 – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, platný úplný text Dz.U. 2024 poz. 17).

³⁶ Ustawa z 7. 6. 2001 o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz.U. Nr 73, poz. 761, platný úplný text Dz.U. 2019 poz. 1097).

³⁷ Ustawa z 27. 4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627, platný úplný text Dz.U. 2024, poz. 54).

³⁸ Ustawa z 27. 7. 2001 o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085),

³⁹ Ustawa z 6. 9. 2001 o rybolófstwie morskim (Dz.U. Nr 129, poz. 1441).

⁴⁰ Ustawa z 19. 2. 2004 o rybolófstwie (Dz.U. Nr 62, poz. 574).

(čl. 63–66) zahrnul různé případy porušení předpisů o mořském rybolovu stíhané jako správní delikty.

Zákon ze 16. dubna 2004 o ochraně přírody⁴¹ (čtvrtý v pořadí polský zákon o ochraně přírody) obsahuje hlavu 11 „Trestní ustanovení“, která v původním znění upravovala odpovědnost za přestupky (čl. 127 a 131) a za trestné činy (čl. 128). Pokud jde o trestné činy, zákon se omezil na trestné činy v souvislosti s obchodováním s ohroženými druhy podle Úmluvy CITES a evropského nařízení Rady 338/97 z 9. prosince 1996 o ochraně chráněných druhů rostlin a živočichů dozorem nad obchodováním s nimi. Toto omezení bylo opodstatněno tím, že skutkové podstaty trestných činů na úseku ochrany přírody byly (a nadále jsou zařazeny) ve zvláštní hlavě XXII Trestního kodexu.

Je možné rovněž zmínit zákon z 24. září 2010 novelizující zákon o vnitrozemském rybařství⁴², který rozdělil deliktní odpovědnost mezi přestupky (čl. 27, 27a a 27b) a trestné činy (čl. 27c).

Významným z hlediska trestněprávní ochrany životního prostředí, včetně ochrany přírody byl rok 2011, v kterém polský zákonodárce provedl implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES z 19. listopadu 2008, o trestněprávní ochraně životního prostředí, zákonem z 25. března 2011 měnícím Trestní kodex a další zákony⁴³. Tento novelizující zákon zavedl nové skutkové podstaty trestných činů v hlavě 11 zákona o ochraně přírody:

- čl. 127a – odcizení exemplářů chráněných rostlin, živočichů a hub, jestliže to má vliv na udržení vhodného stavu ochrany těchto druhů,
- čl. 128a – nezákonného obchodování s exempláři chráněných druhů, jestliže to má vliv na udržení vhodného stavu ochrany těchto druhů.

Nový zákon z 19. prosince 2014 o mořském rybolovu⁴⁴ převzal koncepce svých předchůdců z let 1996, 2001 a 2004 v oddílu V „Peněžité tresty“ (čl. 115–131), podle kterého všechna porušení ustanovení o mořském rybolovu jsou správními delikty.

V roce 2015 proběhla ze sankčního hlediska významná novelizace lesního zákona. Zákonem z 20. března 2015 o změně lesního zákona⁴⁵ byl předmět tohoto zákona rozšířen o zásady odpovědnosti za porušení ustanovení komunitárních

⁴¹ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880, platný úplný text Dz.U. 2024 poz. 1478).

⁴² Ustawa z 24. 9. 2010 o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz.U. Nr 200, poz. 1322).

⁴³ Ustawa z 25. 3. 2011 o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 94, poz. 549).

⁴⁴ Ustawa z 19. 12. 2014 o rybolówstwie morskim (Dz.U. 2015 poz. 222, platný úplný text Dz.U. 2024, poz. 243).

⁴⁵ Ustawa z 20. 3. 2015 o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 671).

nařízení o povoleních k dovozu dřeva do Evropského společenství (nařízení Rady ES č. 2173/2005 z 20. prosince 2005) a o obchodování s dřevem a dřevěnými produkty (nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 995/2010 z 20. října 2010). Novela zavedla v lesním zákoně novou hlavu 9a „Správní peněžitě tresty“ (čl. 66a–66i) obsahující skutkové podstaty správních deliktů spočívajících v porušení komunikačních nařízení a příslušná procesní ustanovení.

V roce 2021 polský zákonodárce implementoval nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 z 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlečení či vysazování nebo šíření invazních nepůvodních druhů zvláštním zákonem z 11. srpna 2021 o cizokrajných druzích⁴⁶, jenž obsahuje dvě hlavy věnované sankčním nástrojům:

- Hlavu 9 „Správní peněžitě tresty“ – čl. 33 zavedl skutkové podstaty správních deliktů spočívajících v porušení zákazů obsažených v čl. 7 odst. 1 a 2 polského zákona nebo v čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1143/2014.

Za tyto delikty ukládá regionální ředitel ochrany životního prostředí správní peněžitý trest až do výše 1 000 000 zlotých.

- Hlavu 10 „Trestní ustanovení“, která rozlišuje:
 - trestné činy (čl. 34) nejzávažnějších porušení polského zákona nebo evropského nařízení; sankce: trest odnětí svobody na 3 měsíce až 5 let v případě úmyslu (čl. 34 odst. 1) a pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na 2 léta v případě nedbalosti (čl. 34 odst. 2) s možností uložení propadnutí předmětů sloužících ke spáchání trestného činu a cizokrajného druhu pocházejícího z trestného činu, včetně případů, kdy dokonce nejsou ve vlastnictví pachatele (čl. 34 odst. 3),
 - přestupky (čl. 35) spočívající v porušení jiných ustanovení zákona se sankcí vazby nebo pokuty, také s možností uložení propadnutí věci.

Zákon o cizokrajných druzích dále doplnil novými skutkovými podstatami trestných činů:

- čl. 52 mysliveckého zákona – nový bod 9 o porušení ustanovení o farmovém chovu daňka a muflona,
- čl. 128 zákona o ochraně přírody – nový bod 3 o protiprávním držení nebo dovozu, prodeji a obchodu se zvířaty druhů nebezpečných pro život a zdraví lidí.

Posledním zákonem uzavírajícím vývoj polských trestněprávních environmentálních ustanovení byl zákon z 22. července 2022 měnící některé zákony za účelem předcházení kriminality na úseku životního prostředí⁴⁷. Z hlediska

⁴⁶ Ustawa z 11. 8. 2021 o gatunkach obcych (Dz.U. poz. 1718, platný úplný text Dz.U. 2023 poz. 1589).

⁴⁷ Ustawa z 22. 7. 2022 o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz.U. poz. 1726).

ochrany přírody zvláště významné je zpřísnění odpovědnosti za „přírodní“ trestné činy podle čl. 181 Trestního kodexu a z hlediska ochrany lesů podstatná změna čl. 162 Kodexu přestupků.

Platné modely sankční odpovědnosti v oblasti ochrany přírody

Výše téměř století probíhající evoluce polského trestního (*sensu largissimo*) práva v oblasti ochrany přírody mě dovedla ke zformování různých modelů této odpovědnosti. Budu je uvádět z hlediska dvou kritérií:

- kde se nacházejí příslušná ustanovení: v kodexech (trestním či přestupkovém) nebo ve zvláštních zákonech,
- jaké nástroje odpovědnosti používá zákonodárce: za trestné činy, přestupky nebo správní delikty.

Je třeba rozlišit čtyři oblasti: ochrana přírody *sensu stricto*, lesnictví, myslivost a rybářství.

Ochrana přírody *sensu stricto*

Zákonodárce zvolil smíšený model sankční odpovědnosti: skutkové podstaty se nacházejí v Trestním kodexu, v zákoně o ochraně přírody a v zákoně o cizokrajných druzích.

Pokud jde o Trestní kodex, skutkové podstaty „přírodních“ trestných činů jsou obsaženy v člancích 181, 187 a 188 hlavy XXII „Trestné činy proti životnímu prostředí“. Obsah příslušných ustanovení je následující:

„Čl. 181. § 1. Kdo zapříčiní zničení organismu v rostlinném nebo živočišném světě významného rozsahu, bude potrestán odnětím svobody na 6 měsíců až 8 let.

§ 2. Kdo proti předpisům platným v chráněném území ničí nebo poškozují rostliny, živočichy, houby nebo jejich biotopy nebo přírodní stanoviště a způsobí podstatnou škodu, bude potrestán pokutou, omezením svobody nebo odnětím svobody na 3 měsíce až 5 let.

§ 3. Trestem uvedeným v § 2 bude také potrestán, kdo bez ohledu na místo činu ničí nebo poškozují rostliny, živočichy, houby požívající druhové ochrany nebo jejich stanoviště a způsobí podstatnou škodu.

§ 4. Jestliže pachatel činu uvedeného v § 1 jedná z nedbalosti, bude potrestán pokutou, omezením svobody nebo odnětím svobody až na 2 léta.

§ 5. Jestliže pachatel činu uvedeného v § 2 nebo 3 jedná z nedbalosti, bude potrestán pokutou nebo odnětím svobody.

Čl. 187. § 1. Kdo ničí, závažně poškozují nebo podstatně snižuje přírodní hodnotu právně chráněného území nebo objektu a způsobí podstatnou škodu, bude potrestán pokutou, omezením svobody nebo odnětím svobody až na 2 léta.

§ 2. Jestliže pachatel jedná z nedbalosti, bude potrestán pokutou nebo omezením svobody.

Čl. 188. Kdo na území chráněném z přírodního nebo krajinného hlediska nebo v ochranném pásmu takového území proti předpisům staví nový nebo zvětšuje existující stavební objekt nebo vede hospodářskou činnost ohrožující životní prostředí, bude potrestán pokutou, omezením svobody nebo odnětím svobody až na 2 léta“.

Neurčitý pojem „významný rozsah“ (čl. 181 § 1 a 4) se vykládá z prostorového hlediska, a neurčitý pojem „podstatná škoda“ (čl. 181 § 2, 3 a 5 a čl. 186) se vykládá z přírodního (nikoli peněžitého) hlediska.

Pokud jde o zákon o ochraně přírody, zákonodárce v něm zavedl všechny tři formy odpovědnosti sankční povahy: za trestné činy (čl. 127a, 128 a 128a), za přestupky (čl. 127, 130a a 131) a za správní delikty (čl. 88).

Nejtypičtější koncepce odpovědnosti za přestupky na úseku ochrany přírody představuje čl. 127 bod 1 a 2 v následujícím znění:

„Čl. 127. Kdo úmyslně

- 1) poruší zákazy platné v:
 - a) národních parcích,
 - b) přírodních rezervacích,
 - c) krajinných parcích,
 - d) územích chráněné krajiny,
 - e) územích Natura 2000,
- 2) poruší zákazy platné vůči:
 - a) přírodním památkám,
 - b) dokumentačním stanovištím,
 - c) ekologickým užitkům,
 - d) přírodně-krajinným souborům

(...)

bude potrestán vazbou nebo pokutou“.

V původním znění čl. 127 bod 1 bylo ještě písmeno e) týkající se druhové ochrany. Toto písmeno bylo zrušeno a nahrazeno novým bodem 14 v čl. 131, podle kterého se přestupku dopustí, kdo bez povolení nebo proti jeho podmínkám poruší zákazy vůči rostlinám, živočichům a houbám požívajícím druhové ochrany (sankce: vazba nebo pokuta).

Další skutkové podstaty přestupků se nacházejí v čl. 127 bodech 3, 5 a 6, čl. 130a a čl. 131 bodech 1, 1a, 2, 3, 4a, 5, 7, 8, 11 a 13 zákona o ochraně přírody.

Pokud jde o správní delikty obsažené v zákoně o ochraně přírody, jediným ustanovením je čl. 88 odst. 1, podle kterého fojt, primátor nebo starosta města ukládá správní peněžitý trest za:

- 1) pokácení stromu nebo keře bez povolení,
- 2) pokácení stromu nebo keře bez souhlasu vlastníka pozemku,
- 3) zničení stromu nebo keře,
- 4) poškození stromu následkem prací v jeho koruně,
- 5) pokácení stromu v případě nesouhlasu orgánu v oznamovacím režimu,
- 6) porušení jiných povinností v oznamovacím režimu.

Výše správního peněžitého trestu je v zásadě dvojnásobkem poplatku za pokácení stromu nebo keře na základě povolení. Poplatky jsou stanoveny prováděcím předpisem k zákonu o ochraně přírody.

V zákoně o cizokrajných druzích zákonodárce zavedl odpovědnost za správní delikty (čl. 33), trestné činy (čl. 34) a přestupky (čl. 35).

Lesnictví

Model odpovědnosti sankční povahy v lesnictví je téměř výlučně kodexového charakteru, a to především v rámci Kodexu přestupků, který obsahuje hlavu XIX „Lesní, polní a zahradní škody“ (čl. 148–166), ale také skutkové podstaty přestupků na úseku protipožární ochrany lesů (čl. 82 § 2 bod 10 a § 3–6). Zvláště zajímavý je čl. 162 Kodexu přestupků, který po zpřísnění novelou, zákonem z 22. července 2022, zní:

„Čl. 162. § 1. Kdo v lese znečišťuje půdu nebo vodu nebo vyhodí do lesa kameny, odpady, kovový šrot nebo zdechlinu nebo jiné nečistoty nebo jiným způsobem znečišťuje les, bude potrestán omezením svobody nebo pokutou ne nižší než 500 zlotych.

§ 2. Jestliže jednání pachatele spočívá v zakopávání, vypouštění, odkládání na lesní půdu nebo jiným způsobem skládkování odpadů v lese, pachatel bude potrestán vazbou, omezením svobody nebo pokutou ne nižší než 1000 zlotych.

§ 3. Pokus přestupku podle § 1 nebo 2, návod nebo pomoc k němu jsou trestné.

§ 4. V případě spáchání přestupku podle § 1 nebo 2 je možné uložit povinnost navrácení do předešlého stavu“.

Článek 162 Kodexu přestupků je nejpodstatnějším ustanovením sloužícím ochraně čistoty lesů, jestliže jednání pachatele ještě nenaplnuje skutkovou pod-

statu trestného činu protiprávního nakládání s odpady podle čl. 183 Trestního kodexu.

V rámci kodexového modelu se nachází také těžba v cizím lese (státním nebo soukromém) za účelem přivlastnění si vytěženého dřeva, která je v čl. 290 Trestního kodexu srovnatelná s krádeží, jestliže hodnota dřeva převyšuje částku 800 zlotych; jestliže nepřevyšuje, pak je čin jen přestupkem podle čl. 120 Kodexu přestupků.

Další lesní přestupky podle ustanovení hlavy XIX Kodexu přestupků:

- kácení v lese: větví, kořenů, keřů nebo dobývání pařezů nebo jejich přivlastňování (čl. 148),
- nabytí těchto předmětů pocházejících z přestupku (čl. 149),
- pastva hospodářských zvířat na cizím lesním pozemku nebo vstup do cizího lesa v místech zakázaných (čl. 151),
- ničení nebo zužitkování kosodřeviny v přírodních stanovištích v horách nebo na rašeliníštích (čl. 152),
- drobné lesní škody (čl. 153),
- těžba písku, šterku, hlíny nebo rašeliny na cizím lesním pozemku (čl. 154),
- ničení nebo poškozování melioračních zařízení na lesním pozemku (čl. 155),
- ničení sazenic nebo trávy na cizím lesním pozemku (čl. 156),
- pobyt v cizím lese přes nesouhlas vlastníka lesa (čl. 157),
- těžba ve vlastním lese neopodstatněná plánem nebo bez povolení příslušného orgánu (čl. 158),
- neprovedení opatření proti lesním škůdcům (čl. 159),
- přeměna vlastního lesa na zemědělský pozemek bez povolení (čl. 160),
- protiprávní vjezd do lesa motorovým vozidlem (čl. 161),
- ničení hub (čl. 163),
- ničení hnízd, zvířecích pelechů, ptačích stanovišť nebo mravenišť (čl. 164),
- úmyslné plašení, pronásledování, zraňování, chytání, zabíjení či rušení zvěře v lese (čl. 165),
- ponechání psa v lese bez dozoru (čl. 166).

Sankcí za tyto přestupky je pouze pokuta v rozmanité výši.

Protiprávní činy sankční povahy mimo kodex přestupků jsou pouze:

- trestné činy podle zákona o lesním rozmnožovacím materiálu: čl. 53 – porušení pravidel obchodování s takovým materiálem (sankce: pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na 3 léta) a čl. 54 – jiné porušení ustanovení zákona (sankce: pouze pokuta),

- správní delikty podle čl. 66a až 66e zákona o lesích: různé porušení komunitárních předpisů o nakládání s mimořádně hodnotným dřevem (zejména tropickým) nebo s produkty ze dřeva.

Myslivost

Po zrušení části čl. 270 Trestního kodexu z roku 1932 v roce 1959, která se týkala úpravy pytláctví v oblasti myslivosti, je odpovědnost za myslivecké přestupky a trestné činy předmětem úpravy výlučně mimokodexového zákonodárství.

Platný myslivecký zákon obsahuje hlavu 10 „Trestní ustanovení“. Mezi nimi:

- čl. 51 obsahuje skutkové podstaty osmi přestupků na úseku myslivosti, například střílení příliš blízko staveb určených k bydlení nebo míst veřejných shromáždění (bod 1), ničení hnízd lovných druhů ptáků (bod 2), porušení pravidel bezpečnosti během lovu (bod 7a); sankcí je v těchto případech pouze pokuta,
- čl. 52 obsahuje skutkové podstaty devíti méně závažných trestných činů, například výroba nebo obchodování s prostředky určenými k pytláctví (bod 1), lov v přítomnosti dítěte do 18 roku života (bod 7), záměrné ztěžování nebo znemožňování výkonu lovu (bod 8); sankcemi jsou v těchto případech: pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na jeden rok,
- čl. 53 obsahuje skutkové podstaty sedmi nejzávažnějších trestných činů:
 - 1) lov lovných druhů ptáků na mořském pobřeží v pásnu 8 000 metrů,
 - 2) lov s chrty nebo jejich kříženci,
 - 3) lov v období hájení,
 - 4) lov bez oprávnění k lovu,
 - 4a) umístování prostředků nebo zařízení určených k lovení, chytání nebo usmrcování zvěře,
 - 5) usmrcení zvěře pomocí zbraní a munice jiné než myslivecké, vybušných prostředků a materiálů, jedů, omamného krmiva, umělého světla, lepů, ok, želez, jam, samostřílů nebo rozkopávání nor nebo jiných zákazanych prostředků,
 - 6) odchyt zvěře pomocí psů neoprávněných k lovu.

Sankce: odnětí svobody až na 5 let.

Poslední v hlavě 10 obsažený čl. 54 umožňuje uložení – v případě odsouzení za trestný čin podle čl. 52 a 53 – trestního prostředku propadnutí zbraní, vozidel, nástrojů a psů, pomocí kterých byl spáchán trestný čin, a také propadnutí trofejí, těla zvěře a jejich částí, a to dokonce i když nejsou vlastnictvím pachatele.

Rybářství

Po zrušení části čl. 270 Trestního kodexu z roku 1932 v roce 1969, týkající se pytláctví v oblasti rybářství, odpovědnost za porušení rybářských ustanovení je předmětem výlučně mimokodexového zákonodárství. Je nutné však rozlišit vnitrozemské rybářství (říční, jezerní, ale také v rybnících) na jedné straně a mořský rybolov na straně druhé, protože modely odpovědnosti sankční povahy jsou úplně odlišné.

Pokud jde o vnitrozemské rybářství, zákon z roku 1985, podstatně novelizovaný v roce 2010, stanoví:

- v čl. 27 dvě skutkové podstaty přestupků osob oprávněných k rybářství, které porušují ustanovení vymezující řádné hospodaření v rybářských revírech; sankcí je v těchto případech pokuta ne menší než 100 zlotych,
- v čl. 27a sedm skutkových podstat přestupků; sankcemi jsou pokuta nebo napomenutí,
- v čl. 27b sedm skutkových podstat přestupků; sankcemi jsou omezení svobody nebo pokuta ne menší než 200 zlotych,
- v čl. 27c sedm skutkových podstat trestných činů; sankcemi jsou pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na 2 roky.

Jedná se o velmi kazuistická ustanovení zahrnující jak protiprávní lov, tak porušení ochranných podmínek nebo čistě správních povinností.

Vzhledem k protiprávnímu rybolovu rozhodujícím kritériem je jeho způsob. Jestliže jde o lov na udici bez příslušného opravňujícího dokladu nebo o lov bez povolení opravňujícího k rybářství na vodách jeho revíru, pak je tento čin přestupkem podle čl. 27a odst. 1 bod 2. Jestliže je rybolov prováděn osobou neoprávněnou k rybářství pomocí rybářských náčiní nebo zařízení, pak je tento čin trestným činem podle čl. 27c odst. 1 bod 2.

Pokud jde o mořský rybolov, zákon z roku 2014 obsahuje díl V „Peněžitě tresty“ (čl. 115–131), což znamená, že porušení předpisů o mořském rybolovu včetně evropských předpisů se kvalifikuje výlučně jako správní delikty, za které je ukládán peněžitý trest správním rozhodnutím Hlavního inspektora mořského rybolovu, a za některé nejzávažnější správní delikty správním rozhodnutím ministra příslušného ve věcech rybolovu. Výše peněžitých trestů je určena buď v samotném zákoně, nebo v prováděcích předpisech k němu.

Závěrem

Na základě provedeného rozboru je možné představit následující schematický obraz nástrojů sankční povahy v platném polském právu ochrany přírody:

I. Ochrana přírody *sensu stricto*:

A. Podle kodexového modelu:

Trestné činy – čl. 181, 187 a 188 Trestního kodexu.

B. Podle mimokodexového modelu:

1. Trestné činy:

a) čl. 127a, 128 a 128a zákona o ochraně přírody,

b) čl. 34 zákona o cizokrajných druzích,

2. Přestupky:

a) čl. 127, 130a a 131 zákona o ochraně přírody,

b) čl. 35 zákona o cizokrajných druzích.

3. Správní delikty:

a) čl. 88 zákona o ochraně přírody,

b) čl. 33 zákona o cizokrajných druzích.

II. Lesnictví:

A. Podle kodexového modelu:

1. Trestné činy – čl. 290 Trestního kodexu.

2. Přestupky:

a) čl. 82 § 1 bod 10 a § 2 a 3 Kodexu přestupků,

b) čl. 120 Kodexu přestupků,

c) hlava XIX kodexu přestupků.

B. Podle mimokodexového modelu:

1. Trestné činy – čl. 53 a 54 zákona o lesním rozmnožovacím materiálu.

2. Správní delikty – čl. 66a až 66e zákona o lesích.

III. Myslivost – pouze podle mimokodexového modelu:

1. Trestné činy – čl. 52 a 53 mysliveckého práva.

2. Přestupky – čl. 51 mysliveckého práva.

IV. Rybářství – pouze podle mimokodexového modelu:

A. Vnitrozemské:

1. Trestné činy – čl. 27c zákona o rybářství.

2. Přestupky – čl. 27, 27a a 27b zákona o rybářství.

B. Mořské – pouze správní delikty – čl. 115 až 131 zákona o mořském rybo-
lovu.

Literatura

Jastrzębski L., *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980.

Marek A., *System Prawa Karnego. Tom 1*, Warszawa 2012.

Radecki W., *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, Ius Novum 2009, č. 1.

Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014.

Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.

O autorovi:

Prof. dr. hab. Wojciech Radecki, Dr. hon. causa, je emeritním vedoucím Oddělení práva životního prostředí Ústavu právních věd Polské akademie věd Wrocław, visiting professor Právnické fakulty Univerzity Karlovy, člen redakční rady časopisu České právo životního prostředí. Je autorem rozsáhlého množství odborných prací (vědeckých článků, monografií a komentářů k zákonům, dále učebnic a recenzí z oblasti práva životního prostředí a správního práva trestního). Rovněž je specialista na srovnávací právo životního prostředí zemí střední Evropy.

Jazyková konzultace a konečná úprava článku v českém jazyce: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

MODELS OF THE PENAL LIABILITY ACCORDING TO THE POLISH NATURE PROTECTION LAW

Abstract

The subject of this paper is the presentation of historical development and current state of the legal tools serving to realize the penal liability under the Polish Nature Protection Law with distinguishing three forms of this liability: for offences, petty offences and administrative violations in nature protection *sensu stricto*, forestry, hunting and fishery, with special attention for distinguishing codex models in form of the Penal Codex and the Petty Offences Codex and models apart from these codexes in the particular acts: the Nature Protection Act, the Forest Act, the Hunting Act and the Fishery Act.

Keywords: Nature protection, forestry, hunting, fishery, offence, petty offence, administrative violation.



NOVÁ SMĚRNICE EU O TRESTNĚPRÁVNÍ OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ Z ROKU 2024

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Úvodem

Trestná činnost proti životnímu prostředí je v celosvětovém měřítku jednou z nejnósnějších forem organizované trestné činnosti a má značný dopad nejen na životní prostředí, ale také na lidské zdraví. Je velmi lukrativní, ale je obtížné ji odhalit, stíhat a trestat. Podle nejnovějších dostupných odhadů¹ se roční ztráty spojené s trestnou činností proti životnímu prostředí odhadují na 91–258 miliard USD. Trestná činnost proti životnímu prostředí je tak po obchodu s drogami, obchodování s lidmi a padělání čtvrtou nejrozšířenější trestnou činností na světě. Její roční tempo růstu se pohybuje mezi 5 až 7%. Kriminální delikty, jako je nezákonné odlesňování, znečišťování vody, ovzduší a půdy, obchod s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu, pytláctví a další, vážně poškozují biologickou rozmanitost a lidské zdraví a ničí celé ekosystémy. Celosvětový dopad vzniklých škod a degradace, na nichž se často podílí organizovaný zločin v nadnárodním měřítku, vyžaduje rozhodná opatření, silnou mezinárodní spolupráci založenou na společném chápání kategorií trestné činnosti proti životnímu prostředí, sankcí a přeshraniční spolupráce.

Tento článek se zabývá problematikou prosazování trestněprávní ochrany životního prostředí z pohledu nové směrnice 2024/1203/EU.² Všíhá si však i návrhu na vypracování nové Úmluvy Rady Evropy v oblasti trestněprávní ochrany životního prostředí, která by měla nahradit Úmluvu Rady Evropy z roku 1998 (tzv. Štrasburská úmluva, ETS 172).

Historický kontext a důvody přijetí nové právní úpravy

Evropská unie v posledních desetiletích postupně zvyšovala své úsilí o regulaci chování, které poškozuje životní prostředí. V současné době stanovuje normy a limity pro různá odvětví životního prostředí více než 250 legislativních nástrojů EU, především směrnic. V roce 2003 přijala Rada EU rámcové rozhodnutí Rady

¹ Podle Interpolu a Programu OSN pro životní prostředí je trestná činnost proti životnímu prostředí čtvrtou nejrozšířenější trestnou činností na světě a roste tempem 5–7% ročně. UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime (Posouzení rychlé reakce EUEP-INTERPOL: Nárůst environmentální trestné činnosti). Citováno podle COM (2023) 419 final ze dne 7. 7. 2023.

² K některým aspektům návrhu směrnice z doby, kdy se její text teprve připravoval, a to zejména z pohledu revize trestných činů proti životnímu prostředí viz článek T. Fabšíkové. Trestní odpovědnost v oblasti ochrany přírody v návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí 4/2023 (70), s. 100–113.

č. 2003/80 z 27. ledna 2003, o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva. Jednalo se tehdy o první společný právní předpis EU v oblasti potírání kriminality vůči životnímu prostředí. Důvodem byl nejen nárůst environmentální kriminality v členských státech, ale i vzrůstající organizovaný zločin, přecházející hranice členských států EU.³ Je třeba ovšem zmínit, že původně ještě o dva roky dříve připravovala návrh právního předpisu ES Evropská komise, založený na tehdejší čl. 175 odst. 1 SES. Pak ovšem došlo ke kompetenčnímu sporu mezi Komisí ES a Radou EU, zda přijetí společného evropského právního předpisu k potírání environmentální kriminality přijmout v rámci Římské Smlouvy o Evropském společenství nebo v rámci Maastrichtské dohody. Tedy, zda základem pro přijetí právního předpisu má být ochrana životního prostředí (názor Komise ES) nebo policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (názor Rady EU). Komise následně po schválení a vydání rámcového rozhodnutí Rady č. 2003/80 z 27. ledna 2003, o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva, Radu EU zažalovala u Evropského soudního dvora. Dne 13. září 2005 Evropský soudní dvůr žalobě Komise vyhověl a rámcové rozhodnutí Rady o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva zrušil.⁴ Šlo o ryze kompetenční spor a důvody zrušení byly pouze z důvodu překročení pravomocí Rady EU. Soudní dvůr tehdy prohlásil, že přestože trestněprávní hmotné a procesní normy obecně nespadají do kompetence ES, toto nemůže bránit ES přijetí takových opatření, která jsou nezbytná k zajištění účinnosti ochrany životního prostředí, tedy i trestní sankce.⁵ V roce 2007 v reakci na rozsudek Soudního dvora předložila Komise nový návrh směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí⁶, který byl o rok později definitivně schválen (Směrnice č. 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí).

V zájmu dalšího posílení ochrany životního prostředí ukládala směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí (dále jen „směrnice 2008/99/ES“)⁷ členským státům EU povinnost kriminalizovat nejzávažnější porušení odvětvového práva v oblasti životního prostředí. Stanovila mimo jiné společný soubor kategorií trestné činnosti proti životnímu prostředí v EU a vyžadovala účinné, odrazující a přiměřené sankce pro fyzické a právnické osoby.

³ K Rámcovému rozhodnutí Rady č. 2003/80 z 27. ledna 2003 viz Stejskal, V. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Nakladatelství Eva Rozkotová, IFEC, Praha, 2006, s. 124–128.

⁴ Rozsudek ESD C-176/03 z 13. 9. 2005.

⁵ Srovnej též Tichá, T. Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. Česká právo životního prostředí, č. 2/2005 (16), s. 9–19.

⁶ Návrh byl ještě v témže roce přepracován v důsledku dalšího rozsudku Soudního dvora, C-440/05.

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Úř. věst. L 328, 6. 12. 2008, s. 28).

Směrnice 2008/99/ES byla inspirována a významně ovlivněna Úmluvou Rady Evropy o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 1998⁸.

Komise vyhodnotila účinnost směrnice 2008/99/ES a v říjnu 2020 zveřejnila výsledky⁹. Na základě těchto výsledků se Komise rozhodla zlepšit právní rámec pro boj proti environmentální kriminalitě a 15. prosince 2021 přijala návrh nové směrnice EU o trestněprávní ochraně životního prostředí¹⁰.

V prosinci 2019 se tehdejší nová Komise v rámci Zelené dohody pro Evropu rozhodla mimo jiné podpořit opatření EU, jejích členských států a mezinárodního společenství zaměřená na větší úsilí v boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí.¹¹ Po posouzení provedeném v letech 2019 a 2020 Evropská komise dospěla k závěru, že účinek směrnice 2008 je jen omezený, neboť počet úspěšně vyšetřených případů, v nichž byl vynesen rozsudek, zůstává nízký. Uložené sankce byly kromě toho příliš nízké na to, aby byly odrazující, a ani přeshraniční spolupráce neprobíhala systematicky. Proto koncem roku 2021 Komise předložila návrh, který má účinnost trestněprávní ochrany životního prostředí v EU zvýšit. Navrhla směrnici, která má za cíl revidovat trestné činy proti životnímu prostředí zakotvených ve směrnici 2008/99/ES a stanovit sankce a další opatření ukládaná pachatelům trestných činů proti životnímu prostředí. V roce 2024 byl legislativní proces úspěšně ukončen přijetím směrnice 2024/1203/EU.

Intermezzo: návrh nové Úmluvy Rady Evropy o trestněprávní ochraně životního prostředí

Souběžně s probíhajícími pracemi Evropské unie na nové směrnici o trestněprávní ochraně životního prostředí se Rada Evropy rozhodla nahradit svou Úmluvu o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 1998¹² (tzv. Štrasburská úmluva). Úmluva Rady Evropy z roku 1998 je průkopnickým právním předpisem, neboť je prvním mezinárodním nástrojem, který obsahuje definice nejzávažnějších trestných činů proti životnímu prostředí spáchaných úmyslně nebo z nedbalosti, ustanovení o soudní příslušnosti, sankcích, konfiskačních opatřeních, obnově životního prostředí, odpovědnosti podniků, spolupráci mezi smluvními stranami úmluvy a mezinárodní spolupráci, právech skupin, nadací nebo sdruže-

⁸ Rada Evropy, Úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí, ETS č. 172 ze dne 4. listopadu 1998; <https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-on-the-protection-of-the-environment-through-criminal-law-tre-001292/>

⁹ Pracovní dokument útvarů Komise „Hodnocení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí“, SWD(2020) 259 final ze dne 28. října 2020 (část I, část II, shrnutí).

¹⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES, COM(2021) 851 final, 2021/0422 (COD).

¹¹ Zelená dohoda pro Evropu – Sdělení Komise (COM(2019) 640 final, 11.12.2019)

¹² Úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí, ETS č. 172, přijatá dne 4. listopadu 1998.

ní zaměřených na ochranu životního prostředí účastnit se trestního řízení podle vnitrostátního práva a o právech skupin, vymezuje trestné činy a vyžaduje účinné a odrazující sankce. Řada těchto ustanovení poskytovala smluvním stranám flexibilitu a vyžadovala pouze prohlášení adresované generálnímu tajemníkovi Rady Evropy (učiněné kdykoli) o jejich vůli provést dané ustanovení. Úmluva však nikdy nevstoupila v platnost, protože nebylo dosaženo potřebného minimálního počtu ratifikací nebo přistoupení.¹³

Dne 23. listopadu 2022 byl pod vedením Výboru ministrů Rady Evropy a Evropského výboru pro trestní problematiku (CDPC) zřízen nový Výbor expertů pro trestněprávní ochranu životního prostředí (PC-ENV). Výbor ministrů Rady Evropy pověřil Výbor expertů pro trestněprávní ochranu životního prostředí, aby do 30. června 2024 vypracoval novou úmluvu, která nahradí Úmluvu o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 1998 (ETS č. 172).¹⁴ Nová úmluva bude rovněž zohledňovat studii proveditelnosti¹⁵ dodanou v roce 2022, která zdůraznila vhodnost nové úmluvy v této oblasti.

Pokud jde o vhodnost nové úmluvy, byl učiněn tento závěr:

„Účinnost boje proti trestné činnosti proti životnímu prostředí ve všech jeho rozměrech, zejména přeshraničních, závisí mimo jiné také na účinné mezinárodní spolupráci mezi státy. Tato spolupráce je nezbytná k zajištění toho, aby příslušné vnitrostátní orgány zapojené do prevence a boje proti trestné činnosti proti životnímu prostředí hovořily stejným jazykem. Nový právní nástroj by byl příležitostí stanovit společná pravidla pro tuto posílenou mezinárodní spolupráci, která by vycházela ze stávajících mezinárodních nástrojů Rady Evropy. (...) Vzhledem k velkému počtu jejích členských států (47 zemí), které se nacházejí i mimo Evropu, je její vliv takový, že nástroje, které vytváří, mohou mít značnou váhu přesahující hranice v souladu s přeshraniční povahou environmentální výzvy, kterou je třeba řešit. Přijetí nové úmluvy v této oblasti by kromě vysoce symbolického rozměru na mezinárodní scéně v souvislosti s dalšími (regionálními) iniciativami mohlo mít dominový efekt na národní úrovni a mohlo by inspirovat další mezinárodní nástroje.“¹⁶

Pokud jde o vztah s Evropskou unií, Rada Evropy ve své studii proveditelnosti dospěla k závěru, že „vzhledem k činnostem, které Evropská unie vykonává v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, a zejména (...) k práci na návrhu nové směrnice EU, bude nezbytné udržovat pravidelné kontakty mezi oběma organizacemi a v co největší míře koordinovat jejich úsilí, aby se předešlo rozporům mezi

¹³ K Štrasburské úmluvě (ETS č.172) viz Stejskal, V. Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. Monografie. PFUK v Praze. Nakladatelství Vodnář, Praha, 2002, s. 87–89.

¹⁴ CM(2022)148-add2-final ze dne 23. listopadu 2022.

¹⁵ Studie proveditelnosti trestněprávní ochrany životního prostředí „CDPC(2021)9-Fin“.

¹⁶ Citace dle Rozhodnutí Rady EU COM (2023) 419 final ze dne 7. 7. 2023

pracemi v celoevropském měřítku, které na jedné straně vykonává Evropská unie a na straně druhé Rada Evropy. Tomu by měly napomoci pravidelné výměny mezi různými skupinami odborníků, výbory a sekretariáty obou organizací.¹⁷

Předpokládaná oblast působnosti nové Úmluvy o trestněprávní ochraně životního prostředí je do značné míry pokryta právem Unie, zejména v současnosti platnou směrnicí o trestněprávní ochraně životního prostředí a novou směrnicí EU 2024/1203, o trestněprávní ochraně životního prostředí. Jejich cíle a obsah se do značné míry překrývají s plánovanou novou Úmluvou Rady Evropy o trestněprávní ochraně životního prostředí. Obě jsou motivovány a inspirovány rostoucí podporou a celosvětovou pozorností věnovanou potřebě chránit životní prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203, o trestněprávní ochraně životního prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203 ze dne 11. dubna 2024, o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES a 2009/123/ES je od letoška novým právním předpisem v oblasti evropského práva životního prostředí. Je to typ horizontálního (průřezového) sekundárního právního předpisu. Směrnice stanoví minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí za účelem účinnější ochrany životního prostředí a opatření k předcházení trestné činnosti v oblasti životního prostředí a boji proti ní, a k účinnému prosazování právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí.

Po patnácti letech se tedy mění právní úprava trestní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí, neboť nová směrnice EU 2024/1203 ruší dosavadní směrnici 2008/99/ES. Ta byla transponována do českého trestního zákoníku (zák. č. 40/2009 Sb.) zákonem č. 330/2011 Sb. Seznam trestných činů proti životnímu prostředí ve směrnici 2008/99/ES byl nyní revidován, neboť byly doplněny další trestné činy založené na nejzávažnějších porušeních právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí. Měly by být též posíleny sankce s cílem zvýšit jejich odrazující účinek, jakož i účinnost odhalování, vyšetřování a stíhání trestných činů proti životnímu prostředí a rozhodování o nich.¹⁸

Před námi je tak příprava velké novely trestního zákoníku, zejména hlavy VIII. zvláštní části, věnované trestným činům proti životnímu prostředí, protože nová směrnice musí být transponována v řádné transpoziční lhůtě. Podle čl. 28 směrnice 2024/1203 členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 21. května 2026. Velkou novinkou

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Ke skutkovým podstatám trestných činů proti životnímu prostředí viz článek T. Fabšíkové. Trestní odpovědnost v oblasti ochrany přírody v návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí* 4/2023 (70), s. 100–113.

pro české trestní právo bude jistě požadavek směrnice na zavedení trestů odnětí svobody s příslušnou horní hranicí trestní sazby, které tato směrnice stanoví za trestné činy spáchané pachatelem proti jednotlivým složkám životního prostředí. Směrnice dokonce hovoří o tzv. doplňkových sankcích nebo opatřeních, které by mohly zahrnovat povinnost obnovit stav životního prostředí, pokud je škoda vratná, a požadavek na náhradu škody, pokud je škoda nevratná nebo pokud pachatel není schopen tuto obnovu provést.

Cíle a principy nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí

Podle čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) a článku 191 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SofEU“) je Unie odhodlána zajišťovat vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Životní prostředí by mělo být chráněno v širokém slova smyslu, jak vyplývá čl. 3 odst. 3 SEU a v článku 191 SofEU, a ochrana by měla zahrnovat všechny přírodní zdroje včetně ovzduší, vody, půdy, ekosystémů včetně ekosystémových služeb a funkcí a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin včetně stanovišť, jakož i služby poskytované přírodními zdroji.

Podle čl. 191 odst. 2 SofEU je politika Unie v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Tato politika musí být založena na zásadách předběžné opatrnosti a prevenci, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“. Vzhledem k tomu, že trestná činnost proti životnímu prostředí se dotýká i základních práv, je boj s trestnou činností proti životnímu prostředí na úrovni Unie zásadní pro zajištění ochrany těchto práv.

Seznam trestných činů proti životnímu prostředí ve směrnici 2008/99/ES byl revidován a při této příležitosti byly doplněny ve směrnici 2024/1203 další trestné činy založené na nejzávažnějších porušeních právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.¹⁹

Nová právní úprava zdůrazňuje, že v rámci trestního řízení včetně řízení před soudem by měla být náležitě zohledněna účast organizovaných zločineckých skupin působících způsobem, který má negativní dopad na životní prostředí. Trestní řízení pro trestnou činnost proti životnímu prostředí by se mělo zabývat korupcí, praním peněz, počítačovou trestnou činností a podvody týkajícími se dokladů a, v souvislosti s podnikatelskou činností, úmyslem pachatele maximalizovat zisk nebo ušetřit výdaje. Tyto formy trestné činnosti jsou často propojeny s formami závažné trestné činnosti proti životnímu prostředí, a proto by se s nimi nemělo zacházet izolovaně. Jsou také náchylné zejména k tomu, aby způsobovaly pod-

¹⁹ K tomu viz Fabšíková, T. Trestní odpovědnost v oblasti ochrany přírody v návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí 4/2023 (70).

statnou škodu na životním prostředí a lidském zdraví, včetně ničivých dopadů na přírodu a místní komunity. Dále je obzvláště znepokojivé, že některé trestné činy proti životnímu prostředí jsou páčány za tolerance či s aktivní podporou příslušných správních orgánů nebo úředníků při výkonu svých veřejných funkcí. V některých případech může jít i o formu korupce. Příkladem takového chování je přehlížení porušování právních předpisů na ochranu životního prostředí či zamlčování tohoto porušování po inspekcích, záměrné opomíjení inspekcí nebo kontrol, například pokud jde o to, zda držitel povolení dodržuje podmínky daného povolení, podporování usnesení nebo hlasování ve prospěch protiprávního udělení oprávnění nebo vydávání falešných či nepravdivých hlášení.

Nová úprava trestních sankcí

Důležitým prvkem navrhované směrnice je pak nová úprava trestních sankcí. Dosavadní směrnice 2008/99/ES obsahovala základní ustanovení ohledně ukládání sankcí. V případě fyzických osob mají být ukládány účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce, v případě právnických osob odpadá požadavek sankcí trestních, i tak se má ale jednat o sankce účinné, přiměřené a odrazující. Nová úprava ve směrnici 2024/1203 by měla přesáhnout rámec dosavadního požadavku účinných, přiměřených a odrazujících sankcí. Tento požadavek sice ve směrnici i nadále zůstane, nicméně přímo ve směrnici by měly být stanoveny určité minimální požadavky, v případě fyzických osob půjde o minimální horní hranici trestní sazby trestu odnětí svobody, v případě právnických osob pak půjde o minimální horní hranici pokut trestní nebo jiné povahy určenou na základě kritéria určitého procenta z obrátu dané právnické osoby nebo pevnou částkou.²⁰

Co je však ještě pro obor práva životního prostředí zajímavější, je stanovení tzv. doplňkových sankcí.

Členské státy mají přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby se na fyzické osoby, jež spáchaly trestné činy, na něž se vztahují články 3 a 4 směrnice 2024/1203, vztahovaly doplňkové sankce nebo opatření trestní nebo jiné povahy, jež mohou zahrnovat:

„a) povinnost:

- i) ve stanovené lhůtě obnovit původní stav dotčeného životního prostředí, pokud je poškození vratné, nebo
- ii) zaplatit náhradu škody na životním prostředí, pokud je škoda nevratná nebo pokud pachatel není schopen takovou obnovu provést²¹.

Obdobná úprava je pro právnické osoby v čl. 7 odst. 2 písm. a) nové směrnice.

²⁰ Fabšíková, T. Trestní odpovědnost v oblasti ochrany přírody v návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí* 4/2023 (70), s. 108.

²¹ Viz čl. 5 odst. 3 směrnice.

Na první pohled to z hlediska prosazování ochrany životního prostředí zní dobře. Na ten druhý ovšem již tolik ne. Směrnice zavádí do trestní odpovědnosti prvky odpovědnosti za ekologickou újmu např. „obnovit původní stav životního prostředí“, pokud je vratný, zaplatit náhradu škody na životním prostředí, pokud je škoda nevratná, atd. Ovšem zde může vzniknout terminologický zmatek. Nabízí se otázka typu, co je míněno „náhradou škody“ na životním prostředí? Půjde o škodu ve smyslu směrnice 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí? Ale tam je vymezena škoda na životním prostředí úžeji, vztahuje se jen na vybrané složky životního prostředí, zatímco nová směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí má patrně na mysli škody na všech složkách životního prostředí.

A konečně, co znamenají v návěti čl. 5, resp. 7 směrnice 2024/1203 („doplňkové sankce nebo opatření trestní nebo jiné povahy“) slovní spojení „jež mohou zahrnovat“? Není to vlastně překážkou zavedení prvků nápravných opatření v případech vzniklých škod na životním prostředí, protože jde jen o fakultativní možnost? Ale zase naopak, pokud toto členský stát nezavede, nebude to klasifikováno Komisí jako nesplnění cílů směrnice?

Opatření k prosazování efektivity trestněprávní ochrany životního prostředí

Komise si je dobře vědoma, že efektivita uplatňování trestněprávní ochrany spočívá především na bedrech členských států EU. Proto směrnice zavádí celou řadu povinností členských států jak v oblasti informační, tak v oblasti vzdělávání, strategického plánování či statistického zpracování údajů. Členské státy přijmou vhodná opatření, například informační a osvětové kampaně zacílené na příslušné zúčastněné strany z veřejného i soukromého sektoru a výzkumné a vzdělávací programy zaměřené na snížení trestné činnosti proti životnímu prostředí a snížení rizika trestných činů proti životnímu prostředí. Ve vhodných případech by měly členské státy jednat ve spolupráci s těmito zúčastněnými stranami.²²

Členské státy zajistí, aby vnitrostátní orgány, které odhalují, vyšetřují a stíhají trestné činy proti životnímu prostředí nebo o nich rozhodují, měly dostatečný počet kvalifikovaných pracovníků a dostatečné finanční, technické a technologické zdroje pro účinný výkon svých funkcí souvisejících s prováděním této směrnice. Členské státy s přihlédnutím k ústavním tradicím a struktuře svého právního systému, jakož i k jiným vnitrostátním okolnostem posoudí, zda není nutné zvýšit úroveň specializace orgánů působících v oblasti trestního práva životního prostředí v souladu s vnitrostátním právem.²³ Aniž jsou dotčeny nezávislost soudů

²² Viz čl. 16 směrnice 2024/1203.

²³ Viz čl. 17 směrnice 2024/1203.

a rozdíly v organizaci soudnictví v rámci Unie, přijmou členské státy nezbytná opatření k zajištění toho, aby byla pravidelně poskytována specializovaná odborná příprava soudcům, státním zástupcům, policejním a soudním zaměstnancům a zaměstnancům příslušných orgánů zapojených do trestního řízení a vyšetřování s ohledem na cíle této směrnice a odpovídající funkcím zapojených soudců, státních zástupců, policejních a justičních zaměstnanců a zaměstnanců příslušných orgánů.²⁴

Pokud jde o koncepční nástroje, směrnice zavádí povinnost, aby členské státy EU do 21. května 2027 stanovily a zveřejnily vnitrostátní strategii boje proti trestným činům proti životnímu prostředí. Členské státy přijmou opatření k provedení této strategie, a to bez zbytečného odkladu. Vnitrostátní strategie se zaměří alespoň na:

- a) cíle a priority vnitrostátní politiky v oblasti trestných činů proti životnímu prostředí, a to i v přeshraničních případech, a opatření pro pravidelné hodnocení toho, zda je těchto cílů a priorit dosahováno;
- b) úlohy a povinnosti všech příslušných orgánů zapojených do boje proti trestným činům proti životnímu prostředí, včetně koordinace a spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány a příslušnými institucemi Unie a poskytování pomoci evropským sítím zabývajícím se záležitostmi přímo souvisejícími s bojem proti těmto trestným činům, a to i v přeshraničních případech;
- c) to, jak bude podporována specializace odborníků v oblasti prosazování práva, odhad zdrojů přidělených na boj proti trestným činům proti životnímu prostředí a hodnocení budoucích potřeb v tomto ohledu.

Členské státy musí zajistit, aby jejich vnitrostátní strategie byla v pravidelných intervalech, které nebudou delší než pět let, přezkoumávána a aktualizována na základě přístupu založeného na analýze rizik s cílem zohlednit příslušný vývoj a trendy a související hrozby týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí.²⁵

Kromě toho ke zvýšení efektivity prosazování trestněprávní ochrany životního prostředí má přispět i to, že členské státy zajistí zavedení systému pro záznam, vypracovávání a poskytování anonymizovaných statistických údajů o fázích oznamování, vyšetřování a soudního řízení v souvislosti s trestnými činy uvedenými v člácích 3 a 4 za účelem sledování účinnosti svých opatření pro boj proti trestným činům proti životnímu prostředí.²⁶

²⁴ Viz čl. 18 směrnice 2024/1203.

²⁵ Viz čl. 21 směrnice 2024/1203.

²⁶ Viz čl. 22 směrnice 2024/1203.

Závěr

Po patnácti letech se v unijním právu mění právní úprava trestní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí, neboť nová směrnice EU 2024/1203 ruší dosavadní směrnici 2008/99/ES. Seznam trestných činů proti životnímu prostředí ve směrnici 2008/99/ES byl nyní revidován, neboť byly doplněny další trestné činy založené na nejzávažnějších porušeních právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí. Měly by být též posíleny sankce s cílem zvýšit jejich odrazující účinek, jakož i účinnost odhalování, vyšetřování a stíhání trestných činů proti životnímu prostředí a rozhodování o nich.

Českou republiku nyní čeká příprava velké novely trestního zákoníku, zejména hlavy VIII. zvláštní části, věnované trestným činům proti životnímu prostředí, protože nová směrnice musí být transponována v řádné transpoziční lhůtě. Podle čl. 28 směrnice 2024/1203 členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 21. května 2026.

Velkou novinkou pro české trestní právo bude v této souvislosti jistě požadavek směrnice na zavedení trestů odnětí svobody s příslušnou horní hranicí trestní sazby, které tato směrnice stanoví za trestné činy spáchané pachatelem proti jednotlivým složkám životního prostředí. To se možná nebude líbit českému ministerstvu spravedlnosti, které v současné době (listopad 2024) do Parlamentu předkládá novou koncepci ukládání trestů za trestné činy, když chce u mnohých trestných činů nahradit tresty odnětí svobody peněžitými tresty.²⁷

Směrnice 2024/1203 zavádí také tzv. doplňkové sankce nebo nápravná opatření, které by mohly zahrnovat povinnost obnovit stav životního prostředí, pokud je škoda vratná, a požadavek na náhradu škody, pokud je škoda nevratná nebo pokud pachatel není schopen tuto obnovu provést (což není novinkou, toto již obsahoval návrh Komise na vydání směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí v roce 2007, avšak kvůli postoji Evropského soudního dvora v rozsudku C-440/05 do konečného textu směrnice 2008/99/ES nápravná opatření zařazena nebyla). Je ovšem nyní velkou neznámou, zda a jak se podaří v těchto bodech směrnicí 2024/1203 do českého trestního práva transponovat. Do mysli se mi totiž vkrádá neúspěšná transpozice směrnice 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.



²⁷ <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-novela-ma-ulevit-preplnenym-veznicim-264398>

O autorovi:

Vojtěch Stejskal je docentem oboru právo životního prostředí. V současné době zastává funkci vedoucího katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tento příspěvek byl vytvořen v rámci podpory vědní oblasti na Univerzitě Karlově COOPERATIO-vědní obor 6. Environmental Law.

**DIRECTIVE (EU) 2024/1203 OF 11 APRIL 2024
ON THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT
THROUGH CRIMINAL LAW**

Abstract

This paper deals with the new directive (EU) 2024/1203 of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC.

Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the criminal protection of the environment and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC is new legislation in the field of European environmental law as of this year. This Directive lays down minimum rules on the definition of criminal offences and penalties in order to protect the environment more effectively and to take measures to prevent and combat environmental crime and to effectively enforce Union environmental legislation. In order to transpose the new Directive, it will be necessary to amend the Czech Criminal Code, in particular Title VIII of the Special Part, containing crimes against the environment.

Keywords: protection of the environment, criminal law, criminal offences, directive (EU) 2024/1203, environmental liability



SOUKROMOPRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Mgr. Vít Halamíček

1. Úvod

Ochrana životního prostředí není jen povinností státu jakožto mocenského subjektu, je to povinností nás všech, neboť člověk ke své existenci potřebuje životní prostředí stejně tak, jako určitá pravidla chování, která zajišťují jeho ochranu. Již dávno neplatí postavení státu jakožto jediného „advokáta životního prostředí“. Zájem na ochraně životního prostředí totiž přichází i ze strany soukromoprávních subjektů a jedinců. Ač současná legislativní ochrana životního prostředí je upravena zejména veřejnoprávními předpisy, které ze své podstaty vyžadují specifické postavení státu coby aktivního vykonavatele daných předpisů, autor je přesvědčen, že velká síla ve vztahu k ochraně životního prostředí leží v rukou jedinců, tedy v možnostech, které jim přiznává soukromé právo, jež nevyžaduje specifické postavení státu a aktivního uplatnění skrze jeho organizace státní správy. Ostatně člověk je jedním z nejvýznamnějších činitelů, který životní prostředí ovlivňuje, což však nemusí mít a priori negativní dopad na jeho stav.

Vzhledem k tomu, že společenská poptávka po ochraně jednotlivých složek životního prostředí (i ve vztahu k nastavenému diskurzu světových společenství) je v současné době na historickém maximu a i spotřební uvažování jednotlivců se čím dál více zaobírá otázkou udržitelnosti a šetrnosti ke globálnímu ekosystému, stojí nejen naše zákonodárná moc před dilematem, jak samotnou ochranu životního prostředí pojmout. Soukromé právo de facto chrání jiné hodnoty, než je životní prostředí jako takové, které v soukromém právu představuje pouze souhrn věcí, tudíž je chráněno pouze právo k těmto věcem. Mohou však soukromoprávní instituty sloužit k efektivní ochraně životního prostředí, a jaké jsou jejich limity k takovému užití?

Důvod potřeby zmapovat možnosti ochrany životního prostředí prostřednictvím soukromoprávních institutů lze spatřit zejména v tom, že vymahatelnost zásahu orgánů veřejné moci leckdy přichází ex post, případně může být poněkud zdoluhavá. Dalším důvodem je nedostatečná podoba mírných správních a trestních sankcí a nedostatečná efektivnost trestání za přestupky související s životním prostředím. Ve vztahu k sankčnímu trestání stojí za zmínku jedna z jeho základních zásad „*in dubio pro reo*“, jejíž uplatnění se může ve vztahu k životnímu prostředí jevit jakožto problematické, neboť prokázat skutkovou podstatu ve vztahu k poškození životního prostředí je často velice obtížné, čímž je výrazně zvýhodněn potenciální škůdce. Naopak v soukromoprávní sféře lze uvažovat o trendu „*in dubio*

pro natura“, kdy i obecné soudy zahrnují do své rozhodovací praxe ochranu životního prostředí, coby samostatné hodnoty hodné ochrany (o tom ale až později).

Soukromé právo v sobě zahrnuje poměrně obsáhlou a mnohohrstevnatou právní úpravu, proto se tento článek zaměřuje pouze na hodnocení těch nejvýznamnějších institutů soukromého práva a jejich možného (nového) využití ve vztahu k ochraně životního prostředí a evaluaci provázanosti veřejnoprávní a soukromoprávní úpravy, přičemž si klade za cíl identifikovat hlavní přednosti soukromoprávních nástrojů k ochraně životního prostředí, a to ne jako alternativy k veřejnoprávním nástrojům, ale spíše jako jejich doplnění.

2. Ústavněprávní a teoretický rámec ochrany životního prostředí

Životní prostředí se skládá z několika složek, aspektů či atributů a je poměrně obtížné jej věrohodně a komplexně definovat. Z tohoto důvodu bude také nutné podotknout, že mnohá ustanovení ústavního pořádku ČR nemusí explicitně zmiňovat životní prostředí (jako tomu je u čl. 35 či čl. 14 odst. 3 LZPS) avšak konkrétní zákonné a podzákoné předpisy týkající se životního prostředí vychází právě z těchto ustanovení. Mezi tato ustanovení jistě patří i čl. 6 Listiny základních práv a svobod, která byla vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. (dále jen „LZPS“ nebo „Listina“), zejména odst. 1, tedy, že *„Každý má právo na život. Lidský život je hoden ochrany již před narozením.“* Člověk jako lidská bytost je sama o sobě součástí životního prostředí a zásah do jeho práva na život vede ve své podstatě i do zásahu na životním prostředí. S právem na život pak úzce souvisí i čl. 31 LZPS, který stanoví, že *„Každý má právo na ochranu zdraví...“*. Toto základní právo člověka lze opět vztáhnout na životní prostředí prostřednictvím nejen ústavní ochrany samotného zdraví člověka, ale i prostředí, ve kterém žije, neboť člověk je nejen součástí životního prostředí, ale je na něm i bytostně závislý. Obdobně i čl. 10 LZPS stanoví ochranu osobnostních práv určitého člověka, zejména jeho lidské důstojnosti.

S odkazem na výše uvedený čl. 35 LZPS lze bezesporu říct, že životní prostředí můžeme považovat za ústavně chráněný veřejný statek.¹ Právo na příznivé životní prostředí lze také chápat jako environmentální složku práva na život, ostatně je zřejmé, že existuje přímý vztah mezi stavem životního prostředí – environmentálním zdravím – a lidským zdravím.² Pojetí práva na životní prostředí jako součásti

¹ Ostatně k tomu se vyjadřuje i Stockholmská deklarace (Deklarace OSN o životním prostředí člověka, 16. červen 1972), kdy uvádí v Principu 1 – *„Člověk má základní právo na svobodu, rovnost a přiměřené podmínky života, v životním prostředí takové kvality, která umožňuje život v důstojnosti a blahobytu, a nese s plnou vážností odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné a budoucí generace.“*

² MÜLLEROVÁ, H.: Právo na životní prostředí, teoretické aspekty, Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i., 2015, s. 21.

práva na život, resp. tradičních práv vůbec, se zdá blízké A. Boylemu, který v tomto přístupu vidí nepopiratelné přednosti: „Výhodou pohledu na ochranu životního prostředí skrze jiná lidská práva, jako je život, soukromý život nebo vlastnictví, je, že přitahuje pozornost právě k tomu, co je nejdůležitější: újma důležitým, mezinárodně chráněným hodnotám nekontrolovaným poškozováním životního prostředí. To je přístup, který se vyhýbá potřebě definovat takové pojmy, jako je uspokojivé nebo příznivé životní prostředí, dobře zapadne do kompetence lidskoprávních soudů, a představuje jen malý, nebo žádný potenciál pro konflikt s mezinárodními environmentálními institucemi.“³ Právě i tato široce vnímaná koncepce ochrany životního prostředí nám dostává ústavněprávně zakotvené principy i do soukromoprávní roviny, zejména skrze apel na určitou odpovědnost jedince a jeho morální kompas. Nehledě na to, že i samotné soukromoprávní předpisy musí respektovat výše uvedená základní práva vztahující se více či méně explicitně i k životnímu prostředí, nejen prostřednictvím člověka jako bytosti, která může nabývat určitá práva, ale i jakožto aktivní složky životního prostředí, která musí respektovat základní lidská práva ostatních osob třeba i tím, že nebude bezdůvodně škodit při vzájemné interakci se složkami životního prostředí.

2.1 Antropocentrismus vs. životní prostředí

Cílem tohoto článku je především zmapovat soukromoprávní rovinu ochrany životního prostředí. Ve vztahu k výše uvedené ústavněprávní úpravě je však třeba opětovně podotknout, že ochrana životního prostředí není pouze povinností státu, ale, jak ostatně reflektuje i Ústavní soud, povinností všech lidí i občanské společnosti:⁴ „v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti.“⁵

Výše byly popsány některé ze základních lidských práv ve vztahu k životnímu prostředí, otázkou však zůstává, zda ochrana lidských práv a ochrana životního prostředí není do značné míry v přímém rozporu.⁶

Chrání tedy člověk přírodu jen kvůli tomu, aby mohl prosadit své zájmy, nebo je člověk jen součástí přírody a snaží se chránit přírodu pro ni samotnou? Lidská práva jsou ze své podstaty antropocentrická a ve vztahu k ochraně životního prostředí s sebou přináší mnoho problémů,⁷ je ale také nutno podotknout, že jedině člověk je schopen vnímat určité morální hodnoty, které do vytváření právního

³ Tamtéž s. 22.

⁴ Tedy soukromoprávních subjektů jako celku.

⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 spis. zn. I. ÚS 486/04.

⁶ Srov. MÜLLEROVÁ, H.: 2015, op. cit., s. 13–19.

⁷ Antropocentrismus ze své podstaty chrání především vše pro člověka, tedy prostředí, ve kterém se člověk může vyvíjet, nechrání přímo životní prostředí. Ochrana životního prostředí je tak přímo závislá na rozhodnutí člověka, aniž by bylo životní prostředí bráno za samostatnou hodnotu ochrany. Stejně tak i člověk je pak jediným beneficentem při poškozování životního prostředí.

řádu promítá, a které jsou ze své podstaty spojeny i s povinnostmi. Člověk je také integrální součástí přírody, chrání-li tedy přírodu, chrání i sám sebe, i když by se prvotně mohlo zdát, že je to čistě sobecký důvod, faktem zůstává, že cílem je ochrana celkové biosféry jako takové a nejen člověka samotného, který by přes palubu házel zbytek živočišných druhů.⁸ Nehledě na to, že samotný antropocentrismus je jakýmsi hnacím motorem ochrany životního prostředí z toho pohledu, že samotná myšlenka ke vzniku určité regulace ve vztahu k ochraně životního prostředí vzniká zpravidla z potřeb lidí, ať už se jedná o soukromoprávní či veřejnoprávní úpravu. Jako příklad lze uvést změnu rychlosti na pražské magistrále, kde v úseku mezi Hlávkovým mostem a Vinohradskou třídou byla v roce 2019 snížena rychlost ze 70 km/h na 50 km/h,⁹ ač výsledný stav (který bezesporu vede k větší ochraně životního prostředí, neboť samotné snížení rychlosti povede k větší plynulosti dopravy, méně hluku a znečištění v ovzduší) upravuje veřejnoprávní norma, prvotní impulz vycházel čistě ze soukromoprávních nároků k ochraně před hlukem vlastníků nemovitostí podél magistrály.

Vrátíme-li se pak zpět k soukromoprávním nástrojům ochrany životního prostředí, je zřejmé, že tyto ze své podstaty jsou konstruktem antropocentrického pohledu, neboť právo je známé pouze člověku. Ve své podstatě se však jedná o výsledek jakéhosi morálního lidského kompasu, který stanovením určitých povinností určuje, na jakých hodnotách mu záleží. Ve své šíři je pak schopno zahrnout do právní úpravy nejen zájmy člověka, ale i určitého společného soužití a udržení vhodných podmínek k rozvoji všech složek životního prostředí (k tomu i výše příklad s pražskou magistrálou). Konečně soukromoprávní nástroje ochrany životního prostředí pak mohou být mnohem efektivnějším prostředkem k ochraně životního prostředí než prostředky stanovené veřejným právem, neboť stojí mnohem „blíže“ jedinci a jeho potřebám. Tedy i přes apriorní ekonomickou (sobeckou) motivaci jedince, nelze opomenout širší lidských potřeb, které do sebe zahrnou i životní prostředí jako hodnotu samotnou, jejíž bytostné zachování je potřebné pro rozvoj lidstva jakožto součásti přírody.

3. Vlastnictví

Životní prostředí jako celek není předmětem vlastnického práva, mohou jím však být některé jeho části nebo složky.¹⁰ Ve vztahu k životnímu prostředí se pak především jedná o otázku, zda lze vlastnit obnovitelné či neobnovitelné přírodní zdroje – ostatně z problematiky, zda lze hmotné složky životního prostředí považovat za věci, popř. součást věcí, nebo zda se jedná o nehmotné statky, resp.

⁸ MÜLLEROVÁ, H.: 2015, op. cit., s. 70.

⁹ Srov. také Rozhodnutí Nejvyššího soudu, ze dne 7. února 2017, sp. zn. 22 Cdo 1313/2016.

¹⁰ DIENSTBIER F. a kol. – Nástroje ochrany životního prostředí – role práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 57.

statky univerzální povahy všeobecné (veřejné statky, společné dědictví lidstva či společnosti apod.), pak vzniká drtivá většina základních teoretických a praktických problémů.¹¹ Rozdílnost pohledu na složky životního prostředí ve vztahu k možnosti jejich vlastnění totiž vyvolává otázku, zda lze vlastnické právo brát jako možnost ochrany životního prostředí, tedy zda lze uplatnit soukromoprávní úpravu k přímé ochraně životního prostředí. Ostatně to poměrně pregnantně vyjádřil ve své knize Kindl M., který zmiňuje, že: „životní prostředí lze prostředky a nástroji soukromého práva přímo chránit jen tak, jak se chrání věci, a protože věci se chrání jako něčí vlastnictví, půjde vždy o ochranu vlastnického práva.“¹² Je nutné také podotknout, že životní prostředí a jeho složky (životní prostředí jako celek je ve své podstatě souborem věcí v právním smyslu, ať s možností část těchto věcí vlastnit, či nikoliv) lze chránit také jakožto „vedlejší“ účinek primární přímé ochrany něčeho jiného, například lidského zdraví – chráníme-li lidské zdraví před nadměrným hlukem nebo smogem, chráníme tím především člověka jako živý organismus a nepřímo například lesy a zvěř v lesích apod.

3.1 Úvaha nad institutem vlastnictví a motivací vlastníka k ochraně životního prostředí z titulu jeho vlastnického práva

Vlastnické právo je základním stavebním kamenem Občanského zákoníku, zároveň je i nezbytnou podmínkou svobody a rozvoje jednotlivce.¹³ Vlastnické právo řadíme do absolutních majetkových práv, a tudíž působí „*erga omnes*“, lze je tedy uplatnit vůči každému a vůči každému také požívá ochrany. Základem vlastnického práva je věc držet – „*ius possidendi*“, věc užívat a požívat její plody a užitky – „*ius utendi, ius fruendi*“ a s věcí disponovat – „*ius disponendi*“.¹⁴ Skrze všechna výše zmíněná oprávnění může vlastník působit na danou věc, a to i ve prospěch životního prostředí – je-li vlastnitelnou věcí. Z absolutní povahy vlastnického práva a jeho atributů tak nemá nikdo právo výše vymezená dílčí oprávnění rušit. Z čl. 11 odst. 1 Listiny pak vyplývá, že nejenže každý má právo vlastnit majetek, ale také, že veškeré vlastnictví si je co do vymezených práv rovno. Ač již samotná Listina zdůrazňuje význam vlastnického práva, i tento ústavněprávní předpis pamatuje na to, že vlastnictví zavazuje, a to v čl. 11 odst. 3, když stanoví, že „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu*

¹¹ DAMOHORSKÝ, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Nakladatelství Karolinum, Praha, 1999, s. 19.

¹² To samozřejmě neznamená, že životní prostředí nelze chránit i nepřímými soukromoprávními nástroji.

¹³ Jak o vlastnickém právu v úvodu svého komentáře k Listině píše Tomoszek M. a Vomáčka V. in: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.

¹⁴ SCHELLEOVÁ I. a kol.: Sousedské spory a pragrafy, Computer Press, a.s., Brno, 2007, s. 3.

a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“ Ochrana absolutního práva v podobě vlastnického práva tak ze své podstaty nemůže být neomezena. Úplná volnost při výkonu absolutních práv je spíše výjimečná a absolutní práva bývají omezena zejména veřejným zájmem (jak již bylo zmíněno výše např. stanovením okruhu věcí, které mohou být pouze ve vlastnictví státu apod.).¹⁵

Každý vlastník je usměrňován zejména veřejnoprávní regulací při výkonu svého vlastnického práva tak, aby nepůsobil bezdůvodně škodu na životním prostředí. Ve vztahu k životnímu prostředí stojí za zamyšlení, zda opravdu veřejnoprávní regulace vlastnického práva je tím nejúčinnějším nástrojem k ochraně životního prostředí, respektive usměrnění a omezení absolutního práva v podobě vlastnického práva k určité věci skrze autoritativní normotvorbu. Právní řád totiž dává vlastnickému právu určité limity jeho výkonu, avšak může mu nabízet i určité motivační prvky, tedy normotvůrce nemusí za účelem ochrany životního prostředí pouze omezovat vlastnické právo určitého jedince, ale může jeho dílčí oprávnění k dané věci a způsob jejich využití usměrňovat i pozitivní motivací skrze různé subvence, pobídky a náhrady.

Například lesy nebo zemědělská půda – bezesporu vlastnitelné složky životního prostředí – cílem komerčního vlastníka může být čistě antropocentrická maximalizace zisku například z vytěženého dřeva nebo prodané sklizně, na druhou stranu je však cílem vlastníka docílit ziskovosti pokud možno v průběhu co nejdelšího časového horizontu, ba dokonce myslet i na své potomky a jejich potenciální dědictví. Za zmínku také jistě stojí protnutí vlastnictví a osobnostních práv vlastníka, který k danému majetku může mít jakýsi jedinečný citový vztah.

Podle dat ministerstva zemědělství v ČR hospodaří na zemědělské půdě až 74 % nevládníků tzv. osob, které si půdu buďto pronajímají nebo propachtují, z toho pak až 70 % jsou právnické osoby.¹⁶ Což je i v poměru k ostatním okolním státům poměrně značné číslo. Je zřejmé, že se způsob hospodaření a využití určitého pozemku nebo lesa nevládníkem bude lišit od hospodaření samotného vlastníka. Vlastník ví, že pokud bude řádně pečovat o své vlastnictví (pozemky, lesy), docílí nejvyššího a dlouhodobě udržitelného zisku, zároveň může mít k určitému místu ve svém vlastnictví i jakýsi citový vztah, který ho nutí nakládat se svým vlastnictvím tak, aby jej zbytečně nezatěžoval a nepoškozoval. Výkon vlastnického práva, ač se na první pohled může zdát v přímém rozporu s cílem ochrany životního prostředí, neboť vlastnické právo ve své podstatě slouží člověku a nikoliv životnímu prostředí, může být naopak tím zdaleka nejúčinnějším nástrojem k ochraně

¹⁵ HURDÍK J. a kol.: *Občanské právo hmotné – obecná část, absolutní majetková práva*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 201.

¹⁶ Ministerstvo zemědělství ČR: https://eagri.cz/public/web/file/611976/SVZ_Puda_11_2018.pdf

životního prostředí, ač zmíněný aspekt vlastnického práva může být vnímán jen jako jakýsi „vedlejší produkt“ při výkonu vlastnického práva.

Tuto tezi dokazují i aktivity Asociace soukromého zemědělství, která nejenže sdružuje malé soukromé zemědělce (vlastníky půdy), ale aktivně se věnuje i poradenství a odbornému rozvoji šetrného zemědělství v ČR.¹⁷ Velice zajímavá je pak čistě soukromá aktivita Českého svazu ochránců přírody, respektive tzv. pozemkových spolků, jejichž cílem je prostřednictvím (aktuálně třech) lesních lokalit v péči těchto pozemkových spolků vytvořit optimální podmínky pro přežití mnoha druhů ohrožených rostlin a živočichů.¹⁸ Za zmínku stojí také obdobná činnost České společnosti ornitologické, která zřizuje chráněná území a rezervace pro ptáky právě skrze výkup pozemků a přetváření krajiny.¹⁹ Jako nástroj k ochraně životního prostředí, ať už je to krajina jako taková, nebo živočichové, tak slouží čistě soukromoprávní institut vlastnického práva a oprávnění nakládat si se svým vlastnictvím dle svého uvážení. I přesto, že tento způsob ochrany životního prostředí může být poměrně nákladný, je bezesporu velmi efektivním prostředkem.

4. Sousedské vztahy – ochrana životního prostředí před imisemi na příkladu znečištění hlukem

Latinský původ pro imise je slovo „*immissio*“, v překladu by šlo toto označení přeložit jako „*vhánění*“, popřípadě „*vpuštění*“ nebo „*vnikání*“²⁰ – již tento latinský výraz nám implikuje, že se bude jednat o nežádoucí jev ovlivňující vlastnickou sféru určité osoby, tedy zásah do sousedova užívání určité nemovitosti, a to zejména v podobě účinků, které fyzicky přesahují věc samu.²¹ Tyto účinky určité činnosti pak negativním a nežádoucím způsobem působí na jiné osoby nebo věci.²²

Od „běžných“ reprobovaných imisí je nutné odlišit tzv. privilegované imise dle ustanovení § 1013 odst. 2 Občanského zákoníku, který privileguje takové imise, které vznikají v důsledku provozu závodu nebo podobného zařízení, jež bylo úředně schváleno.²³ Citované ustanovení však nově zavádí (opět rozdílně

¹⁷ Činnost v oblasti propagace ekologického udržitelného zemědělství: <https://www.asz.cz/poradenstvi/odborne-clanky/>

¹⁸ Bližší informace o činnostech těchto spolků zde: <https://pozemkovespolky.cz/podpora-biodiverzity-lesnich-lokalit-prostrednictvim-pozemkovych-spolku/>

¹⁹ Bližší informace o aktuálních ptačích parcích zde: <https://www.birdlife.cz/rezervace/>

²⁰ SPÁČIL J., HRABÁNEK D. a BIČOVSKÝ J.: Sousedská práva podle nového občanského zákoníku, první vydání, Leges, Praha, 2015, s. 169.

²¹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. prosince 2016 sp. zn. 22 Cdo 3778/2015 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. června 2017 sp. zn. 22 Cdo 1881/2017

²² SMOLKOVÁ, M. in PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, s. 1084–1085

²³ Spáčil J. uvádí, že: „tato výjimka vychází z § 364a OZO, který v Rakousku do dnes platí, při výkladu § 1013 odst. 2 o.z. lze proto vycházet z rakouských zkušeností. Účelem tohoto ustanovení je ochrana průmyslového, resp. živnostenského podnikání. Vylučuje se proto ochrana postiženého souseda průmys-

od reprobovaných imisí), že soused má právo pouze na náhradu újmy v penězích, „i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání ne přihlédlo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.“²⁴

Za zmínku také stojí, že u výše uvedeného povolovacího řízení určitého provozu či závodu dochází k evaluaci pouze potenciálních imisí, vůči kterým má vlastník možnost se vyjádřit v rámci povolovacího řízení, případně podat své námítky, a tím se proti nim bránit. Nabízí se tak otázka, jak je to s imisemi, které se v rámci předmětného povolovacího řízení nikterak neřešily, tudíž se k nim účastník řízení – vlastník – nemohl vyjádřit a ani nikterak bránit – jedná se o privilegované imise, nebo imise běžné? Autor je toho názoru, že se jedná o imise běžné, a nikoliv privilegované, a to především z toho důvodu, že při opomenutí určité potenciální imise v rámci povolovacího řízení by v případě, kdy by se jednalo později o privilegovanou imisi, bylo vlastníkovu fakticky znemožněno se jakýmkoliv způsobem bránit proti této „opomenuté“ imisi. To se týká například vibrací, které často stojí stranou mimo povolovací řízení.

Zvuky a ruch jsou součástí přirozeného prostředí člověka i zvířat. Jsou vyvolány lidskými aktivitami nebo přírodními jevy, přičemž každý zvuk má na životní prostředí včetně člověka různý dopad. Hluk je pak nechtěný zvuk,²⁵ který člověka, ale i faunu ruší, obtěžuje a/nebo dokonce poškozuje (na zdraví, na majetku, na životním prostředí), přičemž o jeho negativním působení rozhoduje především jeho intenzita a doba trvání.²⁶ Jelikož se bezesporu jedná o velice významnou imisi, především v městském prostředí, kde se na zahuštěném prostoru dostává do konfliktu mnoho subjektivních práv vlastníků, nabízí se, že ochrana životního prostředí skrze soukromoprávní nástroje ochrany před reprobovanými imisemi bude u hluku velice efektivním řešením. „Soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem mohou být vhodným doplňkem prostředků veřejnoprávních. Soudní ochrana je potřebná především tam, kde selhaly orgány veřejné správy (zejména krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví, ale i stavební úřady a úřady obecní) při své povinnosti chránit zdraví obyvatel před nadměrným hlukem.“²⁷

Velice zajímavým případem jsou pak imise na pozemních komunikacích, a to nejen ve vztahu k určení nepřímého rušitele (jak bylo popsáno výše), ale i efek-

lového závodu negatorní žalobou, soused tedy nemůže zabránit provozu závodu v rozsahu, ve kterém byl úředně povolen.“ In SPÁČIL J., HRABÁNEK D. a BIČOVSKÝ J., 2015, op. cit, s. 174.

²⁴ §1013 odst. 3 věta poslední Občanského zákoníku.

²⁵ Právní definici hluku pak obsahuje ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví, které považuje za hluk jakýkoliv „zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.“

²⁶ BERNARD, M., DOUCHA, P.: Právní ochrana před hlukem, Linde, Praha 2008, s. 11.

²⁷ Tamtéž s. 59.

tivnosti vymáhání ochrany životního prostředí právě prostřednictvím žaloby na ochranu před imisemi hluku. Ustanovení § 27 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů totiž stanoví, že vlastník komunikace neodpovídá za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na místní komunikaci či chodníku, ale odpovídá za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního nebo dopravně-technického stavu těchto komunikací. Ač se jedná o veřejnoprávní předpis, judikturní praxe Nejvyššího soudu právě k tomuto ustanovení přihlíží, za zmínění stojí zejména rozhodnutí ze dne 3. června 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014: „*Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku odpovídá podle § 1013 odst. 1 za imise, které vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací, neodpovídá však bez dalšího za imise vzniklé v důsledku provozu na těchto komunikacích.*“²⁸ Lze tak mít za to, že toto rozhodnutí do určité míry ztížilo obranu proti reprobovaným imisím, které se mohou domáhat vlastníci sousedních pozemků, a tím pádem ochranu složek životního prostředí (půdy, lesů apod.) nacházejících se bezprostředně podél pozemní komunikace, u které vlastník nemá jakoukoliv možnost provoz ovlivnit (zejména se tak bude jednat o veřejné komunikace ve vlastnictví obcí, krajů potažmo státu, ke kterým zpravidla náleží zákonné právo k veřejnému užívání). Zároveň výše citované rozhodnutí Nejvyššího soudu stanoví, že skutečnost, že vlastník pozemní komunikace je povinen „*strpět její obecné užívání bez možnosti regulovat provoz na ní*“ bez dalšího neznamená, že nemůže ovlivnit imise z takového provozu pomocí jiných nástrojů. Bernard M. ve své publikaci uvádí např.: urbanisticko-dopravní opatření v podobě vyloučení těžké nákladní dopravy z blízkosti domů, organizace klidových zón či soustředění jednotlivých druhů dopravy do koridorů, dále dopravně-organizační opatření jako je snížení rychlosti pro všechna vozidla, a to buď celodenní, nebo pouze v nočních hodinách, a také stavebně-technická opatření, jako jsou úprava povrchu, protihlukové clony, použití tichých pneumatik, zemní valy či opatření na budovách.²⁹

Ochrana před imisemi hlukem byla ze strany českých soudů hojně řešena, a to i v rámci ustanovení § 1013 odst. 2 Občanského zákoníku, tedy jakožto privilegovaná imise.³⁰ Mimo klasické posouzení, zda míra hluku dosahuje nepřiměřenosti místním poměrům a zásadně omezuje vlastníka určité věci k jejímu obvyklému užívání, Ústavní soud ve své rozhodovací praxi stanovil, že je nutné také brát v potaz ústavně zakotvené právo na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny určité obce, přičemž ale připouští, že toto právo může být v konfliktu s právem na nerušený výkon vlastnického práva vlastníků sousedních nemovitostí,³¹ když stanovil,

²⁸ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. června 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014.

²⁹ BERNARD, M., DOUCHA, P.: 2008, op. cit., s. 25.

³⁰ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. září 2017, sp. zn. 22 Cdo 3290/2017.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11: „*Právní úprava tzv. sousedského*

„že právní úprava tzv. sousedského práva představuje regulaci zaměřenou na řešení kolize dvou (více) subjektivních práv, typicky práv vlastnických. V takové situaci je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí sporu využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich.“

Asi nejzajímavějším rozhodnutím Nejvyššího soudu ve vztahu k imisím hluku na pozemních komunikacích, potažmo ochrany životního prostředí, je rozhodnutí ze dne 7. února 2017, sp. zn. 22 Cdo 1313/2016, které je do určité míry jakýmsi oponentním názorem k výše citovanému nálezu Ústavního soudu. Nejvyšší soud ve své argumentaci vycházel i z praxe Evropského soudu pro lidská práva, kdy nejprve rekapituloval svou předchozí rozhodovací praxi, když uvedl, že „pro vyřešení sporu mezi dotčenými vlastníky je nezbytné zkoumat, zda lze ochrany vlastnického práva žalovaného dosáhnout i jinými opatřeními než omezením práv žalobců na nerušené užívání jejich obydlí, a to s ohledem na faktické možnosti žalovaného a na konkrétní okolnosti dané místem a časem... Takovým opatřením může být jistě i vybudování nových dopravních komunikací, to vše ale za předpokladu posouzení reálnosti provedení vzhledem ke shora uvedeným kritériím.“ Následně přímo navázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, když poznamenal, že „samotná okolnost, že obec nebo kraj nemohou přímo, v rámci své samostatné působnosti, regulovat provoz na pozemní komunikaci, neznamená, že by byla vyloučena ochrana osob postižených hlukem z provozu na ní, byť osobou pasivně legitimovanou zde může být jen ten, kdo má možnost regulací provozu imise ovlivnit.“ Evropský soud pro lidská práva ve své rozhodovací praxi oproti českému Ústavnímu soudu zohledňuje nejen kolizi mezi vlastnickým právem dvou vlastníků (sousedů), ale i právo obtěžovaných osob na ochranu zdraví, respektování obydlí a soukromého života.³²

Co je však ve vztahu k ochraně životního prostředí nejdůležitější, Nejvyšší soud ve výše rozebíraném rozhodnutí důrazně upozornil, že v rámci ochrany před imisemi nelze poměřovat pouze míru zásahu do jednotlivých vlastnických práv obtěžovatele nebo obtěžovaného, ale je nutné také do rozhodovací praxe promítnout právo na ochranu zdraví: „Ve věci nelze přehlédnout i dovolateli zmíněný rozměr, spočívající v tvrzených zásazích do jejich práva na ochranu zdraví, který

práva (de lege lata v § 127 obč. zák.) představuje regulaci kolize dvou (více) subjektivních práv, typicky práv vlastnických. V takové situaci je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí sporu využití všech možností minimalizace zásahu do některého z nich. Tento příkaz k optimalizaci lze normativně odvodit z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého základních práv a svobod musí být šetřeno při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, tudíž analogicky rovněž v případech jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/02 a Pl. ÚS 34/04).“

³² Srov. Powell a Rayner proti Spojenému království (rozsudek ze dne 21. 2. 1990, č. stížnosti 9310/81), Hatton a ostatní proti Spojenému království (rozsudek velkého senátu ze dne 8. 7. 2003, č. stížnosti 36022/97, odst. 118), López Ostra proti Španělsku (rozsudek ze dne 9. 12. 1994, č. stížnosti 16798/90, odst. 51), Fadeyeva proti Rusku (rozsudek ze dne 9. 6. 2005, č. stížnosti 55723/00).

odvolací soud zcela pomínil a do řešené věci se může promítnout. Ochranu práva na zdraví v režimu osobnostních práv je však třeba poskytnout nezávisle na tom, že je chráněná osoba (zde žalobci) nositelem i jiných chráněných statků (zde vlastnického práva).“ Ve vztahu k ochraně životního prostředí se tak vývoj judikaturní praxe českého Nejvyššího soudu jeví velice pozitivně, protože oproti Ústavnímu soudu, který poněkud konzervativně a formalisticky poměruje především zásah do vlastnického práva obtěžovatele, Nejvyšší soud mnohem více zohledňuje právo na ochranu zdraví a právo na zdravé životní prostředí. Ač určitá „přetahovaná“ mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem vyvolává nejistotu a skoro jistě povede ještě k mnoha významným judikátům, i ve vztahu k rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva se ochrana životního prostředí skrze žaloby na ochranu proti reprobovaným imisím jeví jakožto velmi efektivní nástroj, viz zmíněný příklad výše týkající se omezení rychlosti mezi Hlávkovým mostem a Vinohradskou třídou v Praze.

Závěrem lze snad jen dodat, že „cesta“ ochrany proti reprobovaným imisím hluku, která může přispět k ochraně životního prostředí, se nevztahuje pouze na obtěžování hlukem, ale i na jiné relevantní imise prachu, odpadu, vibrací, kouře, zplodin apod.

5. Úvaha „de lege ferenda“ – náhrada škody a životní prostředí

Účelem soukromoprávní odpovědnosti za škodu je především ochrana určitého právního vztahu mezi dvěma a více subjekty, respektive nastavení vzájemných práv a povinností, není jím ochrana životního prostředí a jeho složek jako takových. V současné době lze skrze soukromoprávní odpovědnost za škodu zajistit ochranu životního prostředí jen z hlediska toho, že složky životního prostředí z pohledu soukromoprávní úpravy existují jako věci a že tyto věci lze vlastnit. Ochrana životního prostředí v soukromém právu je tak zajištěna především prostřednictvím ochrany vlastnického práva a odpovědnosti za náhradu škody, přičemž škoda představuje vlastní majetkovou (materiální) újmu, která se skládá ze skutečné škody (přímá ztráta na majetku poškozeného a ve svém důsledku i jeho reálné zmenšení), anebo ušlý zisk poškozeného (tj. „to, co poškozenému ušlo“).³³

Velká část složek životního prostředí je považována soukromoprávní úpravou za věci, avšak nelze je buďto vlastnit vůbec, nebo do určitého okamžiku jsou věci ničí tzv. „*res nullius*“. Například volně žijící živočichové (ryby, lesní zvěř apod.), u kterých je i zákonným předpokladem, že u některých jedinců bude docházet ke vzniku vlastnického práva prisvojením při jejich ulovení, a to tedy zejména

³³ NOVOTNÝ, P. a kolektiv: Nový občanský zákoník, náhrada škody, Grada Publishing, a.s., 2014, s. 19.

(výhradně) ze strany určitých osob, které splnily zákonné předpoklady.³⁴ Z toho je patrné, že o vlastnictví lze hovořit výhradně ve vztahu k uloveným jedincům. Nabízelo by se tak, že jako zásah do majetkových práv osob, které mají určité speciální oprávnění k lovu zvěře (ryb), lze považovat i takové jednání osoby, které zamezuje osobě oprávněné k lovu nabýt vlastnického práva ke skolené zvěři (rybám). Oprávněná osoba tak de facto ztrácí majetkovou hodnotu, kterou by získala ulovením takové zvěře, a přichází tím o potenciální zisk. Tak například právem myslivosti je lovit zvěř, a až takto ulovenou (volně žijící) zvěř si lze přivlastnit (stát se legálním vlastníkem). Každý myslivec (oprávněná osoba) tak ví, že živé zvíře mu nepatří. Myslivec proto každou loveckou sezonu přesně neví, kterého konkrétního jedince (zvěř) uloví, a ta mu logicky před samotným skolením nemůže patřit. Na druhou stranu, pokud v dotyčném mysliveckém revíru pravidelně pytláči neoprávněná osoba, myslivec přichází o potenciální možnost tuto upytláčenou zvěř ulovit a přivlastnit si ji – neboť si ji nelegálně přivlastnil pytlák.³⁵ „Právo přivlastnit si ulovenou zvěř by ovšem měl, a jestliže je realizovat nemůže, znamená to, že jeho majetek se nerozmnoží očekávaným a důvodně předpokládaným způsobem.“³⁶ Podobným případem může být i znečištění vody v důsledku havárie a následnému úhynu ryb v rybářském revíru.

Chceme-li aplikovat obecné ustanovení o náhradě škody i na případy, při kterých se věc ničtí stává za určitých předpokladů něčím vlastnictvím, je nutné podotknout, že se vždy bude jednat o vyčíslení škody v podobě potenciálního ušlého zisku oprávněného subjektu.³⁷ V tomto případě jsou velice hojně uplatňovány speciální úpravy náhrady škody ve složkových zákonech, které upravují i odpovědnost objektivní. Avšak ne ke všem „*res nullius*“ lze získat vlastnictví. Vyše byly popsány složky životního prostředí, které nelze za žádných okolností vlastnit, a tudíž se vůči těmto věcem neuplatní ani institut ušlého zisku, prostřednictvím kterého se lze domoci uplatnění nároku na náhradu škody. Obdobně to tak bude i u věcí, které jsou sice „*res nullius*“ a ke kterým lze později nabýt vlastnictví,³⁸ avšak u kterých není možné zjistit vlastníka, tedy poškozeného. Podobně je tomu tak i u věcí „*res extra commercium*“, např. voda v jezeře nebo řece – u těchto věcí tak nemůžeme nalézt vlastníka, jenž by si mohl nárokovat náhradu škody, protože zkrátka tuto věc nelze vůbec vlastnit, nemáme tedy poškozeného, ba dokonce nemáme ani škodu samotnou v podobě majetkové újmy nebo ušlého zisku. Právě i tato sku-

³⁴ Jako příklad lze uvést zákon o myslivosti a práva myslivce si přivlastnit skolenou zvěř, či držitele rybářského průkazu a jeho práva přivlastnit si ulovené ryby a práva rybářských spolků.

³⁵ KINDL, M. a ONDŘEJ D.: Úvod do práva životního prostředí. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 186.

³⁶ Tamtéž s. 186.

³⁷ Zpravidla honební společenstvo nebo rybářský spolek.

³⁸ Kindl M. uvádí například volně žijící zvířata, jež nejsou zvěří, ani neutekla ze zajetí u lidí.

tečnost je bezesporu významným limitem soukromoprávních nástrojů, respektive vlastnického práva k ochraně životního prostředí, zkrátka soukromé právo nikdy nemůže souhrnně uchopit celý systém životního prostředí v jeho komplexní šířce.

Je také nutné rozlišovat škodu na životním prostředí a ekologickou újmu jako takovou, u které zejména je problematické její vymáhání a kompenzace. Otázkou zůstává, zda se někdy zákonodárce odhodlá řešit nastolený diskurz v podobě nemožnosti plně ochránit všechny případy ztrát na životním prostředí skrze čisté soukromoprávní úpravu náhrady škody, či zvolí například jakýsi kompromisní způsob v podobě speciálního zákona o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, který je hybridem mezi právem veřejným a soukromým, jak tuto možnost ve své publikaci popsal M. Damohorský, která se od obecných úprav liší zejména delší objektivní lhůtou, rozšířením základní občanskoprávní odpovědnosti z hlediska věcného, ale i prokázáním kauzality, kdy postačí pravděpodobností kritérium.³⁹

Právě prokázání kauzality je i významným limitem uplatnění efektivního vymáhání náhrady škod způsobených na zdraví a životě. Autor je toho názoru, že systémová úprava by v této otázce nebyla tak komplikovaná, stačilo by zkrátka, kdyby zákonodárce určil, že u škod na zdraví a na životě se bude prokázání kauzality řídit jinými kritérii než u obecných škod. K závěru, že u prokázání kauzality u škod způsobených na zdraví nebo životu je nutné postupovat komplexnějším a méně rigidním přístupem, dospívají nejen evropské soudy (viz výklad o osobnostních právech níže), ale pomalu se k němu přiklání i Ústavní soud, viz náleží Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2023, sp. zn. I ÚS 3226/21 a náleží Ústavního soudu ze dne 16. května 2023, sp. zn. I. ÚS 233/23, kdy zejména prvně uvedený náleží, ze své podstaty mění pohled na kauzalitu prokazování škod na zdraví, když stanoví, že obecné soudy musí brát v potaz mnohem širší a komplexnější příčinné souvislosti, které ve výsledku vedou k poškození zdraví nebo života určitého jedince. Jeví se tak jako žádoucí, aby zákonodárce přehodnotil svůj pohled na příčinnou souvislost ve vztahu k prokazování škod na zdraví a životu, neboť současný stav ve světle zejména evropské judikaturní praxe již není udržitelný především z toho důvodu, že čím dál více jedinců si uvědomuje dopad určitého nepříznivého stavu svého okolí (životního prostředí) na své zdraví a život, a tím pádem by soudní praxe tyto požadavky měla reflektovat ve své rozhodovací činnosti. Bez kvalitní a spravedlivé legislativy však musí soudy často přicházet s kreativními řešeními, jak se k tomuto cíli dobrat, viz opět náleží Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2023, sp. zn. I ÚS 3226/21, který především řešil otázku přístupu stěžovatelky k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

³⁹ DAMOHORSKÝ, M. České právo životního prostředí, 2. rozšířené a aktualizované vydání, Praha, Univerzita Karlova v Praze, 2006, s. 79.

6. Ochrana životního prostředí prostřednictvím osobnostních práv

Významný potenciál k ochraně životního prostředí skýtá ochrana skrze osobnostní práva, ač autor je toho názoru, že tomu nemusí být přímo prostřednictvím osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí.⁴⁰ Níže je rozebrána judikturní praxe ESLP, která ve vztahu k osobnostním právům a ochraně životního prostředí využívá především dílčí osobnostní práva jako právo na život, zdraví a především i ochranu obydlí a soukromí, přičemž stanovuje, že negativním zásahem do životního prostředí může dojít právě i k zasažení do těchto dílčích práv. V souvislosti s osobnostními právy a ochranou životního prostředí pak bude důležitý zejména i výklad pojmu „příznivost“ životního prostředí, kde je důležité zdůraznit, že příznivost životního prostředí u osobnostních práv je nutno posuzovat skrze samotnou podstatu osobnostních práv, jež jsou ze své podstaty čistě subjektivní a zahrnují do sebe i mnoho aspektů, které nelze zcela postihnout do veřejným právem vyjádřených norem a limitů, v čemž se právě může ukázat výhodnost a efektivita ochrany životního prostředí skrze dílčí osobnostní práva, neboť tento prostředek může figurovat mimo čistě formalistické a veřejným právem ukotvené limity, což se mimo jiné děje i v rozhodovací praxi Ústavního soudu.⁴¹

ESLP se k problematice ochrany životního prostředí ve vztahu k ochraně před neoprávněným zásahem do osobnostních práv staví poněkud flexibilněji než české obecné soudy, potažmo Ústavní soud. Významnou roli v judikturní praxi ESLP hraje ochrana životního prostředí i jako práva na respektování soukromí a rodinného života viz např. rozsudky ESLP ve věcech Powell a Rayner proti Spojenému království⁴² nebo López Ostra proti Španělsku⁴³, kdy ESLP judikoval, že vážné poškození životního prostředí může významně ovlivnit duševní klid jednotlivce a připravit ho o nerušený a klidný užitek z jeho domova, čímž dojde k porušení jeho práva na soukromý život. Respektování obydlí totiž dle výše uvedených rozsudků znamená také nerušené a pokojné užívání prostoru obydlí.

Právo člověka žít v příznivém životním prostředí se vztahuje především k interakci člověka se životním prostředím, kde může docházet k samotnému zásahu do osobnostního práva konkrétního člověka jako činitele, který ze své podstaty je součástí životního prostředí, ale zároveň je významným faktorem, jenž stav životního prostředí ovlivňuje. Materiální ochranu práva na příznivé životní prostředí je tak nutné vnímat i jako součást práva na ochranu zdraví a života, což poměrně

⁴⁰ § 81 Občanského zákoníku.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2023, sp. zn. I ÚS 3226/21 a Nález Ústavního soudu ze dne 16. května 2023, sp. zn. I. ÚS 233/23.

⁴² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: Powell a Rayner proti Spojenému království, ze dne 21. února 1990, č. stížnosti 9310/81.

⁴³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: López Ostra proti Španělsku, ze dne 9. prosince 1994, č. stížnosti 16798/90.

obsáhle judikoval ESLP i v rozsudcích Öneriyıldız proti Turecku pro nebezpečné činnosti⁴⁴ a Budayeva a ostatní proti Rusku pro přírodní katastrofy.⁴⁵ V těchto rozsudcích ESLP opětovně zopakoval, že státy mají povinnost chránit právo na ochranu života a zdraví i skrze preventivní opatření v podobě vhodné legislativy a jejího následného vymáhání, a dále uvedl, že mají povinnost adekvátně reagovat na případné přírodní katastrofy nebo nehody, které se stanou v důsledku nebezpečného provozu, aby následky způsobené poškozením životního prostředí byly co nejmenší a nedopadaly na život a zdraví osob.

Právo na ochranu osobnostních práv ve vztahu k ochraně životního prostředí tak může být poměrně efektivním nástrojem, ač aktuální soudní praxe českých obecných soudů není k tomuto prostředku příliš nakloněna. Naprosto zásadním kritériem pak bude posouzení příznivosti životního prostředí – jedná ze své podstaty o subjektivní kritérium, ve skutečnosti lze najít při výkladu tohoto neurčitěho právního pojmu mnohem větší souvislost s limity stanovenými objektivním právem, respektive veřejnoprávní regulací. Zároveň je nutné zdůraznit, že ustanovení § 81 Občanského zákoníku interaguje s čl. 35 Listiny především ve smyslu jakéhosi doplnění a přenesení celé problematiky práva žít v příznivém životním prostředí do soukromoprávní roviny, nebude se tak pravděpodobně jednat ani o prováděcí předpis dle č. 41 Listiny. Je totiž nutné především rozlišovat, že čl. 35 Listiny stanovuje pravidla zejména ve vztahu ke státu, jemuž stanovuje i kritéria „příznivosti“ skrze veřejnoprávní regulaci, zatímco čistě soukromoprávní úprava v § 81 Občanského zákoníku pouze posiluje možnost jedince domáhat se „příznivosti“ životního prostředí, ve kterém žije, i skrze jiná dílčí práva, jež nesouvisí s veřejnoprávními limity. Právě značný potenciál ustanovení § 81 Občanského zákoníku je posílen především rozhodovací praxí ESLP, která nevnímá právo na příznivé životní prostředí pouze skrze dodržování limitů stanovených veřejným právem, ale skrze dílčí subjektivní práva na ochranu života, zdraví, soukromí či obydli a jasně stanovuje, že ochrana životního prostředí může být dosažena zejména prostřednictvím těchto dílčích osobnostních práv, neboť stav životního prostředí, ve kterém určitý jedinec žije, se přímo dotýká jeho osobnosti. Zároveň je také nutné zdůraznit, že čistě soukromoprávní úprava práva žít v příznivém životním prostředí skrze ustanovení § 81 Občanského zákoníku má nezpochybnitelnou výhodu právě v tom, že obsah tohoto práva by se neměl vázat na jakoukoliv veřejnoprávní regulaci, vychází totiž z podstaty osobnostních práv, kdy by měl být zásah do tohoto práva posuzován z čistě subjektivního hlediska a kritérií dotčené osoby – veřejnoprávní regulace je pak vyjádřením minimální ochrany těchto práv

⁴⁴ Öneriyıldız proti Turecku, rozsudek velkého senátu ze dne 30. 11. 2004, stížnost č. 48939/99.

⁴⁵ Budayeva a ostatní proti Rusku, rozsudek senátu ze dne 20. 3. 2008, stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02.

– je tak nutno říci, že je-li splněna veřejnoprávní podmínka (např. hlukové limity) neznamená to, že nedochází k zásahu do osobnostních práv.

Závěr

Mohou tedy soukromoprávní nástroje sloužit k efektivní ochraně životního prostředí? U mnoha výše rozebraných institutů se prokázaly jejich bezvýhradné přednosti v souvislosti s efektivní ochranou životního prostředí (např. ochrana vlastnictví a ochrana před reprobovanými imisemi), ale i limity, často související buďto s nevhodným legislativním uchopením daného nástroje ve vztahu k uplatnitelnosti k ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek (vzpomeňme např. na privilegované imise, problematiku kauzálního nexu nebo osobnostních práv), či obtížnou vymahatelností daného institutu, související buďto s formalistickým pojetím dané právní úpravy (např. pohled Ústavního soudu ve vztahu k reprobovaným imisím hluku na pozemních komunikacích), nebo neochotou aplikovat dané ustanovení k ochraně životního prostředí, respektive k prosazení subjektivních práv určitého jedince.

Cílem nastiněných úvah byla také analýza výhod a nevýhod soukromoprávních nástrojů ochrany životního prostředí oproti těm veřejnoprávním. Jakousi ambivalentní výhodou či nevýhodou soukromoprávních nástrojů ochrany životního prostředí pak je zejména jejich dispozitivnost, která na jednu stranu umožňuje poměrně rozmanité a efektivní uplatnění těchto nástrojů, ale zároveň může být i jejich limitem, neboť „*nemo iudex sine actore*“. Nevýhodou soukromoprávních nástrojů ochrany životního prostředí je bezesporu i možný rozsah jejich účinku, kdy jejich efektivní prosazení bude mít pouze lokální význam vůči lokálním znečišťovatelům a znečištění, o širším dopadu jako tomu je u veřejnoprávních institutů, které hájí především veřejný zájem, lze pouze těžko uvažovat. Naopak významnou výhodou soukromoprávních nástrojů je především motivace k jejich uplatnění, která se odráží od jejich antropocentrického pojetí. Výhodu lze také spatřovat ve flexibilitě jejich uplatnění, jelikož se nejedná o rigidní normy, ale o normy, které v průběhu let a rozhodovací praxe obecných soudů mohou ve vztahu k ochraně životního prostředí nabrat mnohem většího významu.

Závěrem je záhodno také dodat, že přes veškeré výše popsané limity a nevýhody použití soukromoprávních nástrojů k ochraně životního prostředí, je jejich efektivní aplikovatelnost pro ochranu životního prostředí možná a žádoucí. Ač nikdy svým rozsahem a pojetím nenahradí veřejnoprávní předpisy, mohou přispět k ochraně životního prostředí skrze odlišné prostředky a hodnoty, které leckdy mohou být i v přísnějším režimu než veřejnoprávní regulace viz např. ochrana osobnosti nebo ochrana před reprobovanými imisemi a veřejnoprávní limity.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BERNARD, M., DOUCHA, P.: *Právní ochrana před hlukem*, Linde, Praha, 2008, s. 197, ISBN 9788072017362

DAMOHOŘSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Nakladatelství Karolinum, Praha, 1999, s. 212, ISBN: 8071848271

DAMOHOŘSKÝ, M.: *České právo životního prostředí*, 2. rozšířené a aktualizované vydání, Praha, Univerzita Karlova v Praze, 2006, s. 213, ISBN: 8085889706

DIENSTBIER F. a kol.: *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 210, ISBN: 9788087382134

HURDÍK J. a kol.: *Občanské právo hmotné – obecná část, absolutní majetková práva*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 308, ISBN: 9788073803773

KINDL, M. a ONDŘEJ, D.: *Úvod do práva životního prostředí*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 223, ISBN: 8086898113

MÜLLEROVÁ, H.: *Právo na životní prostředí, teoretické aspekty*, Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i., 2015, s. 124, ISBN: 9788087439210

NOVOTNÝ, P. a kolektiv: *Nový občanský zákoník, náhrada škody*, Grada Publishing, a.s., 2014, s. 139, ISBN: 9788024751658

PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol.: *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace), Praha: C. H. Beck, 2023, s. 3276, ISBN: 9788074007477

SHELLEOVÁ I. a kol.: *Sousedské spory a pragmaty*, Computer Press, a.s. Brno, 2007, s. 182, ISBN: 978802511731

SPÁČIL J., HRABÁNEK D. a BIČOVSKÝ J.: *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*, první vydání, Leges, Praha, 2015, s. 304, ISBN: 9788075020734

2. Seznam použitých internetových zdrojů

HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. *Dostupné z: www.beck.cz*.

Ministerstvo zemědělství ČR: https://eagri.cz/public/web/file/611976/SVZ_Puda_11_2018.pdf

Činnost v oblasti propagace ekologického udržitelného zemědělství: <https://www.asz.cz/poradenstvi/odborne-clanky/>

Bližší informace o činnostech těchto spolku zde: <https://pozemkovespolky.cz/podpora-biodiverzity-lesnich-lokalit-prostrednictvim-pozemkovych-spolku/>

Bližší informace o aktuálních ptačích parcích zde: <https://www.birdlife.cz/rezervace/>

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů;

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů;

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů;

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; a

Zákon č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

4. Seznam použité judikatury

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: Powell a Rayner proti Spojenému království, ze dne 21. února 1990, č. stížnosti 9310/81;

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: López Ostra proti Španělsku, ze dne 9. prosince 1994, č. stížnosti 16798/90;

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: Hatton a ostatní proti Spojenému království, ze dne 8. července 2003, č. stížnosti 36022/97;

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: Öneriyıldız proti Turecku, ze dne 30. 11. 2004, stížnost č. 48939/99;

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: Fadeyeva proti Rusku, ze dne 9. června 2005, č. stížnosti 55723/00;

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva: Budayeva a ostatní proti Rusku, ze dne 20. 3. 2008, stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02;

Nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012 sp. zn. I. ÚS 451/11;

Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2023, sp. zn. I. ÚS 3226/21;

Nález Ústavního soudu ze dne 16. května 2023, sp. zn. I. ÚS 233/23;

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04;

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. června 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014;

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. prosince 2016, sp. zn. 22 Cdo 3778/2015;

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. února 2017, sp. zn. 22 Cdo 1313/2016;

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. června 2017, sp. zn. 22 Cdo 1881/2017; a

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. září 2017, sp. zn. 22 Cdo 3290/2017.

Abstrakt

Obsahem článku je identifikace relevantních soukromoprávních institutů a jejich možného uplatnění k ochraně životního prostředí, a to nikoliv jako potenciální alternativy k veřejnoprávní regulaci, ale jako její doplnění. Cílem článku bylo zhodnotit vybrané soukromoprávní instituty k ochraně životního prostředí, analyzovat jejich možné uplatnění a limity, stejně tak jako určit jejich možnou provázanost s veřejným právem. Samotný článek pak představuje analýzu všech identifikovaných soukromoprávních institutů ve vztahu k ochraně životního prostředí, a zhodnocení jejich výhod a nevýhod v komparaci s veřejnoprávní úpravou. U mnoha výše uvedených institutů a jejich možného uplatnění k ochraně životního prostředí pak byly skrze konkrétní judikaturní příklady a úvahy „de lege ferenda“ identifikovány jejich limity a možný vývoj k jejich efektivnímu uplatnění.

Klíčová slova: soukromé právo, ochrana životního prostředí, nástroje ochrany životního prostředí

O autorovi:

Mgr. Vít Halamíček je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Článek vychází z jeho diplomové práce, obhájené na katedře práva životního prostředí.

PRIVATE LAW INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract

The content of article is the identification of relevant private law institutes and their possible application to environmental protection, not as potential alternatives to public law regulation, but as a complement to it. The aim of the article was to evaluate selected private law institutes for environmental protection, to analyze their possible application and limits, as well as to determine their possible interdependence with public law. The article itself then presents an analysis of all identified private law institutes in relation to environmental protection, and an evaluation of their advantages and disadvantages in comparison with public law. For many of the above-mentioned institutes and their possible application to environmental protection, their limits and possible developments towards their effective application were then identified through specific case law examples and „de lege ferenda“ considerations.

Keywords: private law, protection of environment, environmental protection instruments



PRINCIP SPRÁVEDLIVÉHO VYUŽÍVÁNÍ V MEZINÁRODNÍM VODNÍM PRÁVU, JEHO VÝVOJ A VZTAH K OCHRANĚ MEZINÁRODNÍCH VODNÍCH TOKŮ

Mgr. Dominik Andreska, LL.M.

1. Úvod

Mezinárodní vodní právo je odvětvím mezinárodního práva veřejného, které se zabývá právními souvislostmi vodních toků překračujících hranice států, respektive hranice států překračujících (mezinárodních) povodí.¹ Na rozdíl například od mezinárodního mořského práva (které je víceméně komplexně a globálně upraveno Úmluvou OSN o mořském právu, která má 167 smluvních stran), není mezinárodní vodní právo upraveno široce přijímanou globálně aplikovatelnou mezinárodní úmluvou, neboť Úmluva OSN o právu neplavebního využívání mezinárodních vodních toků („sladkovodní sestra“ Úmluvy o mořském právu) má pouhých 38 smluvních stran (jejichž množství dlouhodobě nestoupá) a původně regionální evropská (nyní státům celého světa otevřená) Úmluva Evropské hospodářské komise o ochraně mezinárodních vodních toků má 55 smluvních stran (primárně v Evropě, počet mimoevropských členů zejména v Asii a Africe však roste). Místo toho jsou primárními zdroji mezinárodního vodního práva zejména regionální úmluvy týkající se konkrétních mezinárodních řek a povodí. Výzkum² z roku 2007³ identifikoval na Zemi celkem 276 mezinárodních povodí na území 148 států, přičemž jen ve 113 těchto povodích byla poříčními státy uzavřena nějaká mezinárodní smlouva týkající se takto sdíleného vodního toku. V řadě případů však stranami těchto úmluv nejsou všechny poříční státy v daném povodí, což znesnadňuje aplikaci v nich obsažených pravidel.⁴

S ohledem na výše zmíněné důvody nabývá v oblasti využívání i ochrany mezinárodních vodních toků zásadní význam obyčejové mezinárodní vodní právo a jeho základní principy, povinnost nepůsobit přeshraniční újmu a princip sprá-

¹ Teorie i praxe mezinárodního vodního práva postupně opustila (mezinárodní) vodní tok coby primární objekt právní úpravy a nahradila jej mezinárodním povodím, které již tzv. Helsinská pravidla v roce 1966 definovala jako *geografickou oblast rozkládající se na území dvou nebo více států, která je ohraničena rozvodím a zahrnuje povrchové a podzemní vody, tekoucí do společného ústí*. Přesto se i nadále hovoří o mezinárodních vodních tocích (případně mezinárodních řekách).

² GIORDANO, Mark, DRIESCHOVA, Alena, DUNCAN, James A., SAYAMA, Yoshiko, DE STEFANO, Lucia a WOLF, Aaron T. A review of the evolution and state of transboundary freshwater treaties. *International environmental agreements: politics, law and economics* vol. 14 iss. 3 (2013), str. 245–264. Str. 246.

³ Tj. například před vyhlášením nezávislosti Jižního Súdánu (2011).

⁴ Dobrým příkladem je Čína, která není stranou Úmluvy o Mekongu, nebo Egypt a Súdán bojkotující nedávno (2024) v platnost vstupivší Rámcovou úmluvu o spolupráci v povodí Nilu.

vedlivého využívání. Zatímco povinnost nepůsobit přeshraniční újmu je obecným principem mezinárodního práva životního prostředí a dá se předpokládat, že její podstata je poučenému čtenáři známa, princip spravedlivého využívání je specifický pouze pro oblast mezinárodního vodního práva. Předložený článek se zabývá vztahem tohoto principu k ochraně mezinárodních vodních toků. Ukáže historický vývoj mezinárodního vodního práva do jeho současné podoby, rozebere obsah principu spravedlivého využívání a jeho aplikaci se zvláštním přihlédnutím k ochraně mezinárodních vodních toků a nakonec nastíní možný budoucí vývoj v této oblasti.

2. Historický exkurs – stručný nástin vývoje mezinárodního vodního práva

Ochrana mezinárodních vodních toků nebyla historicky primárním účelem mezinárodního vodního práva. Hlavním důvodem jeho vzniku bylo smírné řešení sporů při využívání vod mezinárodních řek (jednou z nejstarších objevených mezinárodních smluv je smlouva o rozdělení vod řeky Eufratu uzavřená mezopotámskými městskými státy Ummou a Lagašem, jejíž stáří se odhaduje k roku 2500 před naším letopočtem).⁵ Historicky nahlíženo se ovšem (primárně v Evropě se vyvíjející) mezinárodní právo vztahující se k mezinárodním řekám po značnou část historie týkalo v podstatě výlučně jejich využívání k říční plavbě (navigaci), a to hlavně proto, že jiné způsoby využívání vod (v Evropě v dané době nebylo třeba využívat jejich vody k zavlažování) neměly v dané době s ohledem na svůj omezený rozsah potenciál mít přeshraniční prvek. Již smlouvy Vestfálského míru (1648) obsahovaly závazky smluvních stran k odstraňování překážek svobodné plavbě na mezinárodních řekách (konkrétně na Rýnu); zásadní kroky směrem k přetvoření Rýna v nejvýznamnější říční dopravní tepnu Evropy však učinila až Francie, když během napoleonských válek ovládla i jeho východní břeh. Nastavený režim liberalizace říční plavby na Rýně, Máze a Šeldě převzaly mírové smlouvy Vídeňského kongresu nastavující mezinárodněpolitický i mezinárodněprávní režim Evropy v 19. století.⁶

Lidské aktivity zasahující do přirozené (přírodě blízké) podoby evropských vodních toků dlouhodobě směřovaly k získání orné půdy (meliorace mokřadů) nebo k usnadnění říční plavby, ať již spočívaly v napřimování a zkracování přirozeně meandrujících řek, úpravách (zpevnování) říčních břehů⁷ nebo stavbě

⁵ RIEU-CLARKE, Alistair. From treaty practice to the UN Watercourses Convention. In McCAFFREY, Stephen, LEB, Christina a DENOON, Riley T. (eds.). *Research Handbook on International Water Law*. Cheltenham UK/Northampton US: Edward Elgar, 2019. Str. 11–25. Str. 12.

⁶ ČEPELKA, Čestmír a ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Str. 149–150.

⁷ Například projekt kanalizace Rýna koordinovaný v rámci Rýnské ústřední plavební komise (mezinárodní organizace založené za tímto účelem v roce 1816) v průběhu následujícího půlstoletí odstranil říční meandry Horního Rýna, čímž jej zkrátil o 80 kilometrů (za cenu značných environ-

jezů. Teprve v 1. polovině 19. století se v západní Evropě začaly objevovat další způsoby využívání řek, které svým přínosem pro industrializující se a populačně rostoucí západní civilizaci zastínily až předstihly do té doby dominantní říční dopravu (jejíž význam simultánně umenšovala rozpínající se železnice). Těmito způsoby užívání bylo průmyslové využívání vodní síly (nejprve v manufakturách, později k výrobě elektrické energie) a dále odebírání vody za účelem jejího využití v průmyslu (chlazení) nebo v zemědělství (zavlažování). Tyto nové způsoby využívání často vyžadovaly přehrazení vodního toku, případně způsobovaly pokles průtoku a snížení vodní hladiny. V Evropě nicméně tyto nové způsoby využívání mezinárodních řek nezpůsobovaly zásadní zásah do přirozeného režimu té které sdílené mezinárodní řeky, respektive je státy mezi sebou neřešily nástroji mezinárodního práva. To proto dále kráčelo vyšlapanými stezkami internacionalizace mezinárodních řek pro říční plavbu: Dunaje (1856) a pro koloniální velmoci v Africe Nigeru a Konga (1885).⁸ Pomyslným vrcholem této fáze vývoje mezinárodního vodního práva bylo **versaillské uspořádání Evropy** po první světové válce internacionalizující pro říční plavbu řadu evropských řek (včetně některých, které sdílelo nové zrozené Československo): Labe (včetně Vltavy od Prahy), Odru od ústí řeky Opavy, Němen od Grodna a Dunaj od Ulmu včetně hraničních částí řek Moravy a Dyje. Pro jejich správu versaillský systém předvídal vznik mezinárodních organizací v podobě osvědčené na Rýně a Dunaji – říčních komisí. Ty skutečně vznikly, nefungovaly však úplně bezproblémově, jak svědčí například spor rozhodovaný Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti ve věci **místní příslušnosti Mezinárodní komise řeky Odry** (1929); v něm Stálý dvůr formuloval *teorii společného zájmu* stavící na konceptu společného zájmu všech poříčních států v rámci mezinárodního povodí na konkrétním způsobu společného využívání (zde říční dopravě). Vývoj směrem k další liberalizaci říční plavby i na dopravně významné řeky ležící na území jen jediného státu (např. Temži či Seinu) obsažený v **Barcelonské úmluvě** (1921) však státy odmítly a smlouva pro nedostatek ratifikací nikdy nevstoupila v platnost. Intenzivnější využívání mezinárodních řek i pro neplavební účely naopak zohlednila Ženevská úmluva o využívání vodní síly (1923) deklarující právo států činit na svém území jakékoli kroky k využívání vodní síly (tj. realizovat infrastrukturní projekty na využívání vodní energie, jinými slovy stavět i na mezinárodních řekách vodní elektrárny) za podmínky, že budou dodržena omezení stanovená mezinárodním právem (zejména právo plavby).⁹

mentálních dopadů pro místní ekosystémy lužních lesů a ve výsledku také s velkými dopady pro rychlost a průběh povodní na nižších úsecích řeky).

⁸ ČEPELKA & ŠTURMA (op.cit.), str. 151.

⁹ SALMAN, Salman M.A. The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law. *Water Resources Development* vol. 23 no. 4 (2007), str. 625–640. Str. 627.

Liberální režim sdílených řek otevřených volné plavbě v roce 1936 spolu se zbytkem versailleského systému odmítlo Německo, a k jeho obnovení po druhé světové válce došlo až víceméně odděleně v rámci západního a východního bloku.

Pro další krok ve vývoji mezinárodního vodního práva se musíme přesunout na opačný břeh Atlantického oceánu. V Severní i Jižní Americe se otázka užívání vod sdílených řek řešila rovněž, na rozdíl od Evropy ale bylo zásadním tématem jejich využívání k zavlažování. Zajímavý a podstatný je v této souvislosti vývoj pozice USA, a to ve dvou rovinách – na úrovni federální a na úrovni mezinárodní. Nejvyšší soud USA při rozhodování sporů o vodu mezi jednotlivými státy Unie dlouhodobě držel stanovisko ochrany historických (existujících) práv (zavedených způsobů užívání), toto stanovisko však počínaje 30. lety opustil ve prospěch alokace spravedlivého podílu. Na mezinárodní úrovni však USA argumentovaly tak, jak se jim zrovna hodilo: ve *sporu s Mexikem o využívání vod řeky Rio Grande* (1895) ministr Harmon formuloval doktrínu *absolutní územní svrchovanosti*,¹⁰ tj. že na řece výše ležící státy USA mohou vody přítoků Rio Grande využívat v plném objemu, zatímco v *arbitráži ve věci znečištění působeného slévárnou v Trailu* (1938 a 1941) USA vůči Kanadě argumentovaly povinností nepůsobit přeshraniční újmu, kterou arbitrážní tribunál návazně shledal obecným principem mezinárodního práva. Protože ve svém rozhodování v souladu s *agrémentem* obou stran vycházel nejen z mezinárodního práva, ale rovněž z práva USA, introdukoval do právního vědomí mezinárodní právnícké obce plíživě rovněž koncept spravedlivých podílů.

Na mezinárodní úrovni pak princip spravedlivého využívání (jakkoli ještě nepoužila toto pojmenování) poprvé dovodila *arbitráž ve věci odvedení vod z jezera Lanoux* (1957) mezi Francií a Španělskem, která zároveň odmítla povinnost na řece výše ležícího státu získat pro projekty využívající na svém území vody sdílené řeky souhlas na řece níže ležícího státu, není-li tím způsobena újma.

¹⁰ Doktrína rozeznává čtyři základní teoretické přístupy k otázce svrchovanosti jednotlivých pořičních států nad částmi sdíleného vodního toku, respektive ke sdílení a správě (managementu) sdíleného vodního toku jako celku. Jsou jimi (1) *teorie absolutní územní svrchovanosti* hájící neomezitelnost svrchovanosti (zejména na vodním toku výše ležícího) státu umožňující na jeho území neomezitelné využívání sdíleného přírodního zdroje (vedoucí v extrémním případě až k jeho úplnému vyčerpání); k ní v dokonalém protikladu stojící (2) *teorie absolutní územní nedotknutelnosti* hájící integritu vodního toku a právo níže ležícího pořičního státu na to, aby na jeho území vodní tok dotékal ideálně ve zcela nedotčeném (neomezeném) stavu; (3) *teorie spravedlivého využívání* (někdy též *teorie omezené územní svrchovanosti*) stojící na hledání materiální spravedlnosti při využívání sdíleného vodního toku více státy a (4) *teorie společného zájmu* stavící na konceptu společného zájmu všech pořičních států v rámci mezinárodního povodí na konkrétním způsobu společného využívání (například říční dopravě nebo obecněji na udržitelném využívání a ochraně vodního toku). Více viz SOBOTKA, Michal. Ochrana mezinárodních vodních toků. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 16–26. Str. 18. vyčerpávajícím způsobem detailně pak McCAFFREY, Stephen. *The Law of International Watercourses. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press 2007. Str. 76–170.

Otázkou kodifikace mezinárodního vodního práva se prvně začala zabývat OSN v roce 1959. Vznik nových států v rámci probíhající dekolonizace a jejich rozvojové ambice (často cílicí na změnu zavedených způsobů využívání přírodních zdrojů, které nově sdílelo více států, resp. se o nich již nerozhodovalo z Londýna či Paříže) činily problematiku spravedlivé alokace vod sdílených vodních toků palčivě aktuální. Práce v OSN nicméně vázly a prázdné místo zaplnila činnost Společnosti pro mezinárodní právo (*International Law Association*; dále jen „ILA“), která se tématem zabývala již od roku 1956. ILA v roce 1966 představila **Helsinská pravidla využívání vod mezinárodních řek** (*Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*) stojící na principu spravedlivého využívání. Helsinská pravidla rychle doznala značné popularity mezi rozvojovými státy, jelikož důsledná aplikace principu spravedlivého využívání hledajícího optimální a zároveň materiálně spravedlivé využívání vod sdíleného vodního toku všemi pořičními státy mezinárodního povodí otevřela opětovnému posouzení a vyjednávání existující způsoby rozdělení vod sdílených řek zavedené v koloniálních dobách. Rozvinuté státy pak zaujala ustanoveními týkajícími se prevence znečištění.¹¹ V akademické obci byla Helsinská pravidla nakonec akceptována coby sbírka obyčejového práva¹² a dodnes jsou (při zohlednění následných doplňení, např. tzv. Montrealských pravidel o znečišťování vod mezinárodního povodí z roku 1982) pravděpodobně nejdůležitějším zdrojem mezinárodního vodního práva vůbec.

V roce 1970 OSN uložila práce na kodifikaci práva souvisejícího s využíváním mezinárodních řek Komisi pro mezinárodní právo (*International Law Commission*, dále jen „ILC“), ta však teprve v roce 1991 představila první pracovní návrh. Mezitím se globální environmentální probuzení 70. let v oblasti mezinárodního vodního práva projevilo například v **Akčním plánu pro životní prostředí** (1972) doporučujícím státům spolupráci a vytvoření komisí pro říční povodí, předcházení znečištění či povinnost oznámení zamýšlených projektů; všechna tato doporučení měla nicméně podobu *soft-law*. Zatímco rozvojové země řešily primárně spravedlivou alokaci vod mezinárodních řek, znečištění bylo jako problém vnímáno zejména na linii mezi západní Evropou a východním blokem; na nutnost jej řešit proto upozornil např. Závěrečný akt Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (1975), jakkoli je zjevné, že státy východního bloku se (podobně jako své lidskoprávní závazky plynoucí z jiné části téhož Aktu) tato ustanovení nechystaly dodržovat. Až těsně po pádu železné opony byla v rámci Evropské hospodářské komise OSN dojednána **Úmluva EHK o ochraně a využívání mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer** (1992 *UNECE Convention on the Protection*

¹¹ SALMAN (op.cit.), str. 630.

¹² BOURNE, Charles B. The International Law Association's contribution to International Water Resources Law. *Natural Resources Journal* vol. 36 (1996), str. 155-216. Str. 215.

and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, dále také jen „Úmluva EHK o ochraně vodních toků“). Původně regionální Úmluva je postavena na povinnosti předcházet přeshraničním dopadům aktivit činěných na území státu (zejména znečištění) a předvídá uzavření „dceřiných“ úmluv o ochraně a využívání konkrétních řek v rámci regionu EHK.¹³ V roce 2003 přijatý dodatek umožnil k Úmluvě přistoupit i státům mimo region EHK, čímž se Úmluva paradoxně stala první globální úmluvou o mezinárodním vodním právu.

V jednom z mála svých rozsudků se vztahem k Československu rozhodoval MSD ve věci dostavby vodního díla *Gabčíkovo-Nagyymaros* (1997). Přestože jádro sporu před MSD se týkalo hlavně otázky korektního vypovídání mezinárodních smluv a MSD nakonec maďarskou argumentaci environmentálními dopady vodního díla (resp. nově vyvstávšími povinnostmi v oblasti ochrany životního prostředí) coby relevantní důvod pro jeho nedokončení odmítl a (česko)slovenskou jednostrannou dostavbu označil za s právem souladnou, konstatoval jako svým způsobem *obiter dictum* jak povinnost ostražitosti a prevence v oblasti ochrany životního prostředí, tak potřebu sladit ekonomický rozvoj a ochranu přírody ztělesněnou v konceptu udržitelného rozvoje.

Teprve v roce 1994 dala ILC k připomínkám Návrh článků o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům včetně podrobného komentáře k jednotlivým ustanovením (jakési důvodové zprávy). Finální Úmluva OSN o právu neplavebního využívání mezinárodních vodních toků (*UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, dále také jen „Úmluva OSN o vodním právu“) byla dokončena v roce 1997, přijata Valným shromážděním OSN (pro bylo 106 států, proti tři) a předložena státům k ratifikaci. Ta však – i s ohledem na to, že řada států nebyla s výsledným zněním Úmluvy spokojena – postupovala tak pomalu, že to velmi dlouho vypadalo tak, že Úmluva vůbec nevstoupí v platnost;¹⁴ třicátý pátý podpis coby podmínku vstupu v platnost připojil až v roce 2014 Vietnam. Počet smluvních stran Úmluvy zůstává i nadále nízký a její vliv na mezinárodní vodní právo je proto spíše v rovině návodné a vysvětlující (k původnímu Návrhu článků existuje obsáhlý komentář ILC a k Úmluvě aplikační manuál); možnost přetavení v ní obsažených ustanovení v mezinárodní obyčej, aniž by je jako takové označil například MSD,¹⁵ je s ohledem na nízký počet smluvních stran nepravděpodobný.

¹³ Ten kromě široce chápané Evropy zahrnuje rovněž USA, Kanadu, postsovětské státy a Izrael.

¹⁴ RIEU-CLARKE, Alistair a Loures, Flavia Rocha. Still not in Force: Should States Support the 1997 UN Watercourses Convention? *The Review of European Comparative International Environmental Law* vol 18 iss. 2 (2009), str. 185–197.

¹⁵ Obecně k problematice *obecně platného obyčejoprávního ekvivalentu mezinárodněprávní kodifikační úmluvy* (jak jej nazývá Čepelka) srovnej ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel a BÍLKOVÁ, Veronika. *Kodifikace a rozvoj mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008.

V době, kdy se zdálo, že Úmluva OSN o vodním právu nikdy nevstoupí v platnost, začala ILA intenzivně pracovat na aktualizaci Helsinských pravidel. Výsledná **Berlínská pravidla nakládání s vodními zdroji** (2004 *Berlin Rules on Water Resources*) s proklamovanou ambicí poskytnout manuál pro udržitelné zacházení s vodami pro 21. století se však zásadně odchytila od původního pojetí, např. rozšířením působnosti i na čisté vnitrostátní vody či inkorporací lidskoprávních ustanovení o participaci či právu na vodu. Zejména z tohoto důvodu jsou Berlínská pravidla v rámci odborné obce vnímána kontroverzně; nahradí-li někdy Helsinská pravidla, rozhodně to nebude v dohledné době.

Posledními příspěvky ve vývoji mezinárodního vodního práva jsou tři relativně nedávné rozsudky MSD. V rozsudku ve věci **práva plavby na řece San Juan** (2009) MSD vyjasnil obsah a rozsah práva plavby, které má Kostarika na řece San Juan ležící plně na nikaragujském území. V rozsudku ve věci **celulózek na řece Uruguay** (2010) MSD vyjasnil obsah procedurálních povinností při povolování nového způsobu využívání sdílené řeky (povinnosti provedení EIA, oznámení druhému státu, konzultace a smírného řešení sporu) a konstatoval jejich oddělenost od povinností materiální povahy. V rozsudku ve sloučených případech **stavby silnice podél řeky San Juan v Kostarice a aktivit Nikaraguy v pohraničí** (2015) MSD rozhodoval ve sporu o část území ostrova Portillos u ústí řeky San Juan do moře; území přířkl Kostarice, konstatoval však porušení povinnosti provedení EIA u výstavby silnice coby záměru s přeshraničním dopadem, čímž zároveň explicitně dovedl existenci této povinnosti v obecném mezinárodním právu.

3. Princip spravedlivého využívání a jeho vztah k ochraně mezinárodních vodních toků

3.1 Obsah principu

Jak jsem zmínil výše, mezinárodní vodní právo je dnes postaveno na dvou základních principech: (1) principu spravedlivého využívání a (2) povinnosti nepůsobit přeshraniční újmu (vztah mezi oběma principy není v teorii zcela vyjasněn; viz dále), ke kterým pak různí autoři různě systematizují další principy substantivní a procesní povahy. Ochrana mezinárodních vodních toků, přestože někteří autoři princip ochrany vyčleňují jako samostatně stojící¹⁶, je inherentní součástí obou těchto principů, jak ukáží na následujících stránkách.

Princip spravedlivého využívání niterně souvisí se v současné době dominantním teoretickým přístupem k využívání (a ochraně) mezinárodních vod-

Str. 11–12.

¹⁶ McCAFFREY, Stephen C. *The Law of International Watercourses. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Str. 453–462.

ních toků – tzv. teorií spravedlivého využívání. V teorii a návazně i v právních nástrojích se prosadil jako prostředek vyvažování navzájem si konkurujících způsobů využívání – jinými slovy jako nástroj hledání spravedlivého způsobu alokace zdrojů. Princip spravedlivého využívání je základním principem Helsinských pravidel, obou hlavních globálních úmluv, v různých podobách je obsažen i ve většině úmluv regionálních a panuje jednoznačná shoda na jeho obyčejovém charakteru.

Při hledání obsahu principu spravedlivého využívání je nutné se nejprve podívat na klíčové slovo *equitable*, které odkazuje na pojem *equity* (česky někdy překládáno jako *ekvita*). *Equity* je druhým subsystémem tradičního anglického práva, paralelním k systému *common law*, od kterého se odlišovala zejména menší formálností a důrazem na hledání a poskytnutí materiální spravedlnosti (a to i tam, kde by ji soud rozhodující podle formálnějšího *common law* nebyl schopen poskytnout). Právě nalézání spravedlnosti v materiálním smyslu (méně navázané na formální právní úpravu) se postupem času s *equity* ztotožnilo.¹⁷ V oblasti mezinárodního vodního práva se jako první příklad použití *equity* při vyvažování zájmů zúčastněných stran dává odlišné stanovisko soudce Hudsona k rozsudku Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci odvedení vod z řeky Mázy (1937). Stálý dvůr v daném případě omezil své rozhodování pouze na ustanovení smlouvy mezi Nizozemskem a Belgií ohledně rozdělení vod řeky Mázy, aniž by přihlédl k jiným pravidlům mezinárodního práva (jejichž existenci tedy nemohl konstatovat a jejich obsah vysvětlit či dotvářet), soudce Hudson však ve svém stanovisku rozebral možnost použití principu *equity* coby principu vycházejícího z *obecných zásad právních uznávaných civilizovanými národy* (ve smyslu čl. 38 odst. 1 písm. c) Statutu Stálého dvora, dnes Statutu MSD), čímž mj. předznamenal pozdější přístup MSD k používání *equity* například při dělení kontinentálních šelfů.

Je to právě *equity*, materiální spravedlnost, co je podstatou principu spravedlivého využívání. Každý říční stát má právo na spravedlivý podíl na užitcích plynoucích z využívání sdíleného povodí, za předpokladu, že neodnímá stejný přístup k užitkům z vodního toku ostatním říčním státům.¹⁸ *Spravedlivý* zde neznámá *stejný* ve smyslu prostě matematicky vypočítaného podílu; naopak, při hledání spravedlivého podílu je třeba vzít v úvahu řadu dalších proměnných. Ty detailně definují Helsinská pravidla v čl. V: konkrétně se jedná o geografické, hydrologické a klimatické podmínky povodí, historické (zavedené) způsoby využívání, ekonomické a sociální potřeby říčních států a počet jejich obyvatel závislých na daném vodním toku, srovnávací cenu alternativního uspokojování těchto potřeb, existenci jiných (alternativních) přírodních zdrojů, hospodárnost využívá-

¹⁷ V oblasti práva životního prostředí se pojem *equity* používá například v kontextu *intergenerational equity* – mezigenerační spravedlnosti coby jednoho z klíčových konceptů udržitelného rozvoje.

¹⁸ SOBOTKA (op. cit.), str. 18.

ní vod, proveditelnost kompenzací coby prostředku smírného řešení sporů nebo míru uspokojitelnosti potřeb toho kterého státu, aniž je jinému státu nebo státům způsobena závažná újma. Všechny tyto proměnné musí být zváženy ve svém úhrnu, jejich závažnost se však posuzuje podle konkrétních podmínek daného povodí; čl. VI přitom konstatuje, že žádný ze způsobů využívání nemá oproti ostatním prioritu. Čl. VII pak zdůrazňuje, že pořiční stát nemůže být krácen ve svém právu na současný rozumný podíl užiteků kvůli potenciálnímu budoucímu využívání jiným státem; tím se zdůrazňuje fluidita principu spravedlivého využívání – vyskytne-li se v budoucnu nový způsob využívání, bude se spravedlivá alokace užiteků na základě principu spravedlivého využívání hledat znovu. Proto, jak si všímá např. McCaffrey, princip spravedlivého využívání je spíše procesem, než principem.¹⁹ Tomu odpovídá i jeho úzké provázání s procedurálními pravidly (viz dále).

Úmluva OSN o vodním právu princip spravedlivého využívání podle Helsinských pravidel přebírá, koncepčně jej navazuje zejména na obecnou povinnost spolupráce při využívání přírodního zdroje (čl. 8) a dále jej „aktualizuje“ zejména s ohledem na vývoj v oblasti ochrany životního prostředí, když za hlavní cíl principu spravedlivého využívání označuje *optimální a udržitelné využívání* mezinárodního vodního toku. Doplňuje rovněž seznam proměnných, se kterými je třeba kalkulovat při stanovení spravedlivého podílu, konkrétně například o ekologické podmínky povodí nebo existenci ochrany užívaných vodních zdrojů. Tento přístup přebírají i berlínská pravidla. Jak jsem ale napsal již vícekrát, ustanovení Úmluvy je s ohledem na nízký počet smluvních stran a nepravděpodobné přetavení jejích ustanovení do mezinárodního obyčeje třeba brát s rezervou (totéž platí i pro Berlínská pravidla), a to přesto, že z hlediska udržitelného využívání a ochrany vodních toků bych si například já právě takový obsah principu spravedlivého využívání rozhodně přál.

3.2 Vztah k ostatním principům mezinárodního vodního práva

3.2.1 Povinnost nezpůsobit újmu

Povinnost nepůsobit jinému státu újmu (*prevention of transboundary harm/no harm*) je primární mezinárodněprávní povinností států ve vztahu k ochraně životního prostředí nejen v oblasti mezinárodních vodních toků. Jedná se o zakotvení obecné již v římském právu přítomné právní zásady *sic utere tuo ut alienum non laedas* (*nezpůsobuj užíváním svého vlastnictví škodu druhým*) a korektiv jiného základního principu mezinárodního práva životního prostředí (resp. mezinárodního práva obecně) – suverenity státu nad přírodními zdroji na jeho území a nad jejich využíváním. Coby obecný princip mezinárodního práva ji dovedil

¹⁹ McCaffrey (op. cit.), str. 401–404.

arbitrážní panel ve sporu o slévárnu v Trailu (1938) a o několik let později potvrdil MSD v případě Korfského průlivu (1949).

V úzce provázaném světě je ovšem nemožné zcela se vystříhat všech dopadů vlastní činnosti na druhé státy, klíčovou otázkou proto je, kdy působená újma překročí mez, která ji činí zakázanou – jednoznačná odpověď ale neexistuje. Různé dokumenty používají různá nejednoznačně definovaná adjektiva: Helsinská pravidla pracují se *substantial injury*, Úmluva EHK se zcela nekvantifikovaným *transboundary impact*, Úmluva OSN o vodním právu se *significant harm*. O otázce míry lze vést takřka nekonečnou debatu²⁰, pro účely předloženého článku lze však uzavřít, že újma musí být citelná a postižený stát musí být schopen ji dostatečně kvalifikovat i kvantifikovat, jinak neunese důkazní břemeno (jako Maďarsko v *Gabčíkovo-Nagymaros* nebo Argentina v *Celulózkách na řece Uruguay*).

Obvykle se uvádí, že povinnost nezpůsobit újmu je vedle principu spravedlivého využívání druhým úhelným principem mezinárodního vodního práva. Oba principy spolu však velice úzce souvisí. Helsinská pravidla v čl. X zdůrazňují, že aby byl dodržen princip spravedlivého využívání, musí státy (a) *zabránit jakékoli nové formě znečištění nebo zvýšení stávajícího znečištění v mezinárodním povodí, které by mohlo způsobit závažnou újmu na území jiného státu*, a (b) *přijmout veškerá přiměřená opatření ke snížení stávajícího znečištění vod mezinárodního povodí v takovém rozsahu, aby na území jiného státu nedocházelo k závažné újmě*.²¹ Jinými slovy, využívání způsobující závažnou újmu na území jiného státu nemůže být nikdy považováno za spravedlivé a chráněné principem spravedlivého využívání. Helsinská pravidla tím princip spravedlivého využívání s povinností nepůsobit závažnou újmu integrálně provazují. Tato vazba a souvislost je zejména v teorii považována za zajímavou teoretickou hříčku,²² kdy se například na půdě ILA vedly dlouhé debaty o tom, zda se jedná o dva oddělené principy, či o jeden jediný (Berlínská pravidla oba principy v čl. 12 výslovně spojují do jediného pravidla). Naopak výsledné znění čl. 7 Úmluvy OSN o vodním právu oproti textu Návrhu článků z roku 1994 výslovnou zmínku o tom, že *využívání způsobující závažnou újmu ve formě znečištění na území jiného státu nemůže být považováno za spravedlivé*, vypustilo,²³ což indikuje neochotu států tuto povinnost bez dalšího akcepto-

²⁰ Srovnej např. McCAFFREY (op.cit.), str. 431–435 nebo McINTYRE Owen. *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*. London: Routledge, 2016. Str. 104–116.

²¹ Je ovšem třeba zdůraznit, že újma nemusí spočívat pouze ve znečištění sdílených vod, ale rovněž v umenšení jejich objemu (jejich ztrátovým využíváním, např. k zavlažování, nebo odvedením z povodí pryč) nebo naopak zvětšení jejich objemu nad předpokládanou míru (například v případě protržení hráze vodního díla), změně hydrologických podmínek (úpravy mající za následek změnu přirozeného průběhu povodní) nebo omezení propustnosti řeky pro migraci ryb stavbou přehrad bez odpovídajících rybích přechodů.

²² McCAFFREY (op. cit.), str. 407–408 a 436.

²³ McINTYRE, str. 184–185.

vat. Z hlediska aplikační praxe je třeba zdůraznit, že státy v mezinárodních sporech netvrdí porušení principu spravedlivého využívání, ale utrpenou či potenciální újmu (jak Maďarsko v *Gabčíkovo-Nagymaros*, tak Argentina v *Celulózkách na řece Uruguay*), čímž opět zdůrazňují oddělené chápání obou pravidel.

Právě v *Celulózkách* MSD detailně vysvětlil obsah povinnosti nezpůsobit újmu jako povinnost náležitě péče (*due diligence*), tj. povinnost uplatnit veškeré prostředky, které má stát k dispozici, aby vyloučil, že činnosti odehrávající se na jeho území nebo v jeho jurisdikci nezpůsobí významnou škodu na životním prostředí jiného státu. Stejnou součástí postupu s náležitou péčí je konkrétně v případě činností s možným přeshraničním prvkem provedení posouzení vlivů na životní prostředí (EIA); to MSD potvrdil i v rozsudku ve věci *silnice podél řeky San Juan*. Nejedná se tedy o odpovědnost za výsledek, ale o odpovědnost konání: učinil-li stát vše, co po něm bylo možno rozumně požadovat, z odpovědnosti za způsobenou újmu se vyviní.²⁴

3.2.2 Koncept trvale udržitelného rozvoje

Tento koncept se prvně vyskytl ve Zprávě OSN Our common future v roce 1987 a v mezinárodním právu životního prostředí se etabloval coby *leitmotiv* Deklarace z Ria (1992). S ohledem na své mládí pochopitelně chybí v Helsinských pravidlech, je ale integrální součástí jak Úmluvy EHK o ochraně vodních toků, tak Úmluvy OSN o vodním právu, která z *optimálního a udržitelného využívání* mezinárodního vodního toku činí cíl principu spravedlivého využívání. Ještě dále jdou v tomto ohledu Berlínská pravidla, která sama sebe nazývají *strukturou pro podporu udržitelnosti*. MSD se ke konceptu udržitelného rozvoje vyjádřil v *Gabčíkovo-Nagymaros* spíše ve smyslu *obiter dictum*, když konstatoval, že *normy mezinárodního práva obsažené v řadě nástrojů přijatých během posledních dvou dekad* (tj. zhruba od roku 1972) *reagují na zvyšující se povědomí o rizicích spojených s lidskými zásahy do přírody, a to rizicích pro současnou i budoucí generace* (...) Tuto potřebu sladit ekonomický rozvoj a ochranu přírody výstižně ztělesňuje koncept udržitelného rozvoje, aniž se však vyjádřil k povaze konceptu v obecném mezinárodním právu; často skloňované odlišné stanovisko soudce Weeramathyho může přesvědčit pouze silou svých argumentů. Bez ohledu na právní status konceptu udržitelného rozvoje jsem vůči způsobům jeho aplikace konkrétně v oblasti ochrany sladkovodních vodních zdrojů spíše skeptický, protože s ohledem na nejednoznačný obsah může rozvojová stránka nabývat vrchu nad stránkou ochrany, jako je tomu (v oblasti využívání sladkovodních zdrojů) například v poslední iterační konceptu – Cílech udržitelného rozvoje OSN²⁵.

²⁴ Detailně k *due diligence* v mezinárodním právu srovnej ŠTURMA, Pavel „Náležitá péče“ v mezinárodním právu: obecný pojem s variabilním obsahem. *Právník* roč. 160, č. 6 (2021), str. 401–415.

²⁵ Odkazují na svůj rozbor v ANDRESKA, Dominik. Protection of international watercourses in the light of UN Sustainable Development Goals. In DAMOHORSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch,

3.2.3 Princip předběžné opatrnosti

Tento relativně nový princip se etabloval až ve druhé polovině 80. let a do korpusu mezinárodního práva životního prostředí se pevně zařadil coby princip č. 15 v Deklaraci z Ria (1992). Ohledně jeho charakteru coby součásti mezinárodního obyčeje se však vedou dlouhodobé spory. Optimisté nicméně poukazují na vzrůstající popularitu principu v moderních environmentálních úmluvách. Jednou z prvních vlastovek této tendence byla (těsně před Konferencí v Riu uzavřená) Úmluva EHK o ochraně vodních toků, která princip předběžné opatrnosti zařadila do seznamu principů, kterými se mají státy nechat vést při plnění Úmluvou stanovené primární povinnosti předcházet přeshraničním dopadům, je však nutné podotknout, že princip předběžné opatrnosti není v Úmluvě zařazen mezi principy právně závazné, ale pouze doporučující („guiding“). Obdobná ustanovení obsahují rovněž na bázi Úmluvy EHK uzavřené dceřiné úmluvy o ochraně konkrétních vodních toků, mj. Úmluva o ochraně a udržitelném využívání Dunaje (1994) nebo Úmluva o ochraně Rýna (1999); Úmluva OSN o vodním právu princip předběžné opatrnosti výslovně nezmiňuje. Jako výslovnou povinnost jej však obsahují Berlínská pravidla. Skeptici poukazují mj. na to, že nejednoznačně kvantifikovanými environmentálními dopady vodního díla Gabčíkovo-Nagymaros coby důvodem pro nedokončení projektu se ve stejnojmenném sporu před MSD pokoušelo argumentovat Maďarsko (aniž nicméně výslovně použilo pojem *předběžná opatrnost*) a že s těmito argumenty se MSD neztotožnil – pouze soudce Weeramatry ve svém odlišném stanovisku poukázal na to, co pojmenoval princip opatrnosti (*principle of caution*). Ani v *Celulózkách na řece Uruguay* (kde princip výslovně vyplýval z ustanovení posuzovaného Statutu řeky Uruguay) MSD princip ve výsledku neaplikoval, když nejprve odmítl tvrzení Argentiny, že jeho aplikace znamená přenesení důkazního břemene (že nebude způsobena značná újma) na Uruguay, aby následně konstatoval, že Argentina důkazní břemeno (že jí bude způsobena závažná újma) neunesla, čímž podle mého názoru zcela popřel obsah principu. Lze uzavřít, že pro jednoznačné zakotvení principu předběžné opatrnosti jako součásti mezinárodního obyčeje stále chybí explicitní vyjádření například ze strany MSD, a možnosti jeho aplikace v mezinárodním vodním právu budou záviset hlavně na dobré vůli zúčastněných stran.

3.2.4 Povinnosti procesní povahy

Na princip spravedlivého využívání coby mechanismu vyvažování zájmů a užitků jsou navázána rovněž pravidla procesní povahy, bez nichž by dost dobře nemohl fungovat. V obecné rovině se jedná o povinnost spolupráce v dobré víře

KERSCHNER, Ferdinand a WAGNER, Erika (eds.). *Umsetzung der SDGs im europäischen, tschechischen und österreichischen Umweltrecht*. Praha: Právnická fakulta UK, 2020. Str. 96–109.

a zákaz jednostranných kroků, které by mohly ohrozit dosavadní stav, o kterém se předpokládá, že je rovnovážný a spravedlivý. Součástí povinnosti spolupráce je rovněž sdílení informací relevantních pro ostatní pořiční státy v rámci sdíleného povodí, např. o ekologickém stavu sdílených vod. Z hlediska iniciace procesu hledání spravedlivého využívání v případě zamýšleného nového způsobu využívání nebo změny již existujícího způsobu využívání nabývá povinnost spolupráce konkrétně podoby (1) povinnosti oznámení (notifikace), a to v dostatečném předstihu před započatím realizace; (2) povinnosti konzultace (vyjednávání) po provedené notifikaci a (3) povinnosti smírného řešení případného sporu. Takto či obdobně formulované procesní povinnosti obsahují již Helsinská pravidla a není sporu o jejich obyčejové povaze; v různé podobě je obsahují v podstatě všechny mezinárodní úmluvy. Obsahem procesních pravidel se detailně zabýval MSD v *Celulózkách na řece Uruguay*. Za prvé jednoznačně oddělil odpovědnost za porušení povinností procesní (notifikace) a materiální povahy (povinnost nezpůsobit újmu), jinými slovy, neprovedená notifikace sama o sobě nezpůsobuje odpovědnost za způsobenou újmu, kterou je třeba posuzovat zvlášť. Za druhé dovedl, že obsahem apriorního oznámení má být provedená studia EIA, a že k této notifikaci má dojít ještě před tím, než stát povolí realizaci záměru podle svého vnitrostátního práva. Za třetí specifikoval, že pro stát plánující nový záměr sice existuje povinnost s jeho povolením počkat do okamžiku dokončení konzultací, zároveň ale po dokončení konzultací nemusí s realizací čekat na výsledek případného návazného sporu (v tomto konkrétním případě řízení před MSD). Nespecifikoval nicméně, kdy přesně končí předvídané konzultace – tohoto problému si byli vědomi i experti Komise pro mezinárodní právo při přípravě Úmluvy OSN o vodním právu, když ke všem procesním povinnostem stanovili jednoznačné lhůty. I zde však, stejně jako u všech ustanovení Úmluvy, platí, že v kontextu obyčejového práva lze tyto lhůty brát pouze jako doporučující.

4. Závěr

Aniž jsem tak původně zamýšlel, předložený článek je ve výsledku koncipován vlastně chronologicky. V předchozích kapitolách jsem představil historii a současnost, nyní se budu zabývat budoucností ochrany mezinárodních vodních toků. V souvislosti s rostoucí lidskou populací, snahou zajistit pitnou vodu, dostatek potravin a sanitační zázemí pro všechny obyvatele planety, a také s postupující změnou klimatu, bude ochrana mezinárodních vodních toků nabývat na důležitosti. Jak populační růst a růst životní úrovně závisející na přístupu k vodě, tak negativní projevy změny klimatu se budou nejintenzivněji projevovat právě v oblastech, kde spolupráce na využívání a ochraně vodních zdrojů vážne.

Optimisté mezi odborníky na mezinárodní právo jako možné řešení nabízí návrat k paradigmatu teorie společného zájmu (v současné debatě označované jako teorie společného managementu), kdy společným zájmem bude udržitelné využívání a ochrana sdíleného vodního toku, a společný management, ideálně prostřednictvím mezinárodní organizace nezávislé na jednotlivých poříčních státech, kdy společným zájmem je dobrý stav a udržitelné využívání sdíleného vodního toku, bude cestou předcházení sporů o vodu. Jako příklad dobré praxe uvádí zejména fungování Úmluvy UNECE o ochraně vodních toků, jejich „dceřiných úmluv“ a s nimi provázané rámcové směrnice EU o vodách.²⁶ Bylo by samozřejmě krásné, kdyby se model říčních komisí spravujících jednotlivá mezinárodní povodí, který byl státům poprvé nabídnut již Akčním plánem pro životní prostředí (1972), uplatnil globálně pro všechna mezinárodní povodí. O půlstoletí později je však možné bezpečně (jakkoli pesimisticky) konstatovat, že zejména pro státy, které se považují za regionální velmoci, je multilaterální model nepřijatelný, neboť omezuje jejich vnímanou převahu při bilaterálním vyjednávání. Dobrým příkladem je Čína, která není stranou Úmluvy o Mekongu, ale má pouze status „*partnera v dialogu*“, který jí umožňuje, aby se účastnila těch schůzek Mekongské říční komise, kterých chce, ale aby zároveň nebyla vázána ustanoveními Úmluvy nebo stanovisky Komise, pokud to odporuje jejím zájmům (Čína byla rovněž jedním ze tří států, které v OSN hlasovaly proti Úmluvě OSN o vodním právu).

Spíše než paradigmatickou změnu v přístupu k ochraně mezinárodních vodních toků je podle mého názoru nutné hledat cestu metodou postupných kroků v existujícím právním prostředí. Důsledná aplikace principu spravedlivého využívání je podle mě cestou nejmenšího odporu, neboť není třeba vést debatu o tom, zda se již stal součástí mezinárodního obyčeje, a těší se podpoře rozvinutých i rozvojových států. Může sloužit jak k předcházení sporů mezi poříčními státy, tak k ochraně mezinárodních vodních toků a na ně navázaných ekosystémů. Zejména pružné úpravy podílů vod sdíleného vodního toku pro jednotlivé poříční státy zohledňující měnící se okolnosti v tom kterém mezinárodním povodí (změny klimatických a hydrologických podmínek, populační změny atd.) z něj může učinit jeden z klíčových nástrojů adaptace na klimatickou změnu. Jeho funkčnost však bude – podobně jako funkčnost mezinárodního práva obecně – záviset na ochotě států smírně spolupracovat.

²⁶ Srovnej např. VAN RIJSWICK, Marleen a KEESEN, Andrea. The EU Approach for Integrated Water Resource Management. In RIEU-CLARKE, Alistair, ALLAN, Andrew a HENDRY, Sarah (eds.). *Routledge Handbook of Water Law and Policy*. Oxon/Dundee: Routledge, 2017. Str. 51–64.

Literatura

ANDRESKA, Dominik. Protection of international watercourses in the light of UN Sustainable Development Goals. In DAMOHORSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch, KERSCHNER, Ferdinand a WAGNER, Erika (eds.). *Umsetzung der SDGs Im Europäischen, tschechischen und österreichischen Umweltrecht*. Praha: Právnická fakulta UK, 2020. Str. 96–109.

BOURNE, Charles B. The International Law Association's contribution to International Water Resources Law. *Natural Resources Journal* vol. 36 (1996), str. 155–216.

ČEPELKA, Čestmír a ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018.

ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel a BÍLKOVÁ, Veronika. *Kodifikace a rozvoj mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008.

GIORDANO, Mark, DRIESCHOVA, Alena, DUNCAN, James A., SAYAMA, Yoshiko, DE STEFANO, Lucia a WOLF, Aaron T. A review of the evolution and state of transboundary freshwater treaties. *International environmental agreements: politics, law and economics* vol. 14 iss. 3 (2013), str. 245–264.

MCCAFFREY, Stephen C. *The Law of International Watercourses. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MCINTYRE, Owen. *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*. London: Routledge, 2016.

RIEU-CLARKE, Alistair a Loures, Flavia Rocha. Still not in Force: Should States Support the 1997 UN Watercourses Convention? *The Review of European Comparative International Environmental Law* vol 18 iss. 2 (2009), str. 185–197.

RIEU-CLARKE, Alistair. From treaty practice to the UN Watercourses Convention. In McCAFFREY, Stephen, LEB, Christina a DENOON, Riley T. (eds.). *Research Handbook on International Water Law*. Cheltenham UK/Northampton US: Edward Elgar, 2019. Str. 11–25.

SALMAN, Salman M. A. The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law. *Water Resources Development* vol. 23 no. 4 (2007), str. 625–640.

SOBOTKA, Michal. Ochrana mezinárodních vodních toků. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 16–26.

TANZI, Attila, MCINTYRE, Owen, KOLLIPOULOS, Alexandros, RIEU-CLARKE, Alistair & KINNA, Rémy (eds.). *The UNECE Convention on the Protection and*

Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Its Contribution to International Water Cooperation. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2015.

TVEDT, Terje et al (eds.). *A History of Water (Series III, Volume 2) – Sovereignty and International Law.* Londýn: Tauris 2015.

Van RIJSWICK, Marleen a KEESEN, Andrea. The EU Approach for Integrated Water Resource Management. In RIEU-CLARKE, Alistair, ALLAN, Andrew a HENDRY, Sarah (eds.). *Routledge Handbook of Water Law and Policy.* Oxon/ Dundee: Routledge, 2017.

O autorovi:

Dominik Andreska je doktorandem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Článek byl zpracován v rámci programu CO-OPERATIO-6.Environmental Law a je výstupem z připravované dizertační práce.

THE PRINCIPLE OF EQUITABLE UTILIZATION IN INTERNATIONAL WATER LAW, ITS DEVELOPMENT AND ITS RELATION TO THE PROTECTION OF INTERNATIONAL WATERCOURSES

Abstract:

Customary international water law and its basic principles, the obligation not to cause transboundary harm and the principle of equitable utilization, are of fundamental importance in the use and protection of international watercourses. While the obligation not to cause transboundary harm is a general principle of international environmental law and its essence is presumably familiar to the informed reader, the principle of equitable utilization is specific only to the field of international water law. The article examines the relationship of this principle to the protection of international watercourses. It will show the historical development of international water law to its present form, discuss the content of the principle of equitable utilization and its application with special reference to the protection of international watercourses, and finally outline possible future developments in this area.

Keywords: International law; environmental law; international watercourses; environmental protection; equitable utilization



PŘÁVNÍ ÚPRAVA TĚŽBY Z MOŘSKÉHO DNA ZA HRANICEMI NÁRODNÍ JURISDIKCE

Mgr. Petr Vidlák

Úvod

Po dlouhá staletí nebyla potřeba upravit práva a povinnosti spojené s využíváním mořského dna za hranicemi národní jurisdikce, jelikož jednoduše nebyla k dispozici technika, která by tuto činnost dokázala vykonávat. Lidstvo samozřejmě také nevědělo, že se na dně oceánů takové nerostné bohatství nachází. I kdyby tomu tak bylo, neexistovala tehdy taková poptávka po nerostných zdrojích, které se na mořském dně nacházejí, aby se těžba ekonomicky vyplatila.

Díky urychlenému vývoji těžařské techniky ve 20. století se těžba z mořského dna stala uskutečnitelnou, a to i ve hloubkách, které jsou pro běžného člověka těžko představitelné.

Vznikla tak potřeba nakládání s těmito rozsáhlými nerostnými zdroji právně upravit, aby nedocházelo k těžbě z mořského dna bez jakýchkoliv pravidel a na úkor méně vyspělých států (ve vývoji těchto pravidel jsou požadavky nových rozvojových států významným hybatelem).

V současné době se nacházíme téměř v závěru tvorby pravidel pro těžbu z mořského dna za hranicemi národní jurisdikce. Základní pravidla jsou upravena v Úmluvě Organizace spojených národů o mořském právu z roku 1982¹ (*Úmluva, UNCLOS*) a Dohodě o provádění části XI Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu z roku 1994 (*Dohoda o provádění, Dohoda*). Od 90. let pak na půdě Mezinárodního úřadu pro mořské dno (*International Seabed Authority, ISA, Úřad*) probíhá příprava technických těžebních norem. Tyto se v posledních letech finalizují. Probíhá aktivní vyjednávání² vedoucí ke schválení finální podoby tzv. Těžebního řádu (*Mining Code*). S ohledem na vědecký výzkum v oblastech budoucí těžby se však objevují nové poznatky, které vyvolávají otázky, zda jsou v připravovaných pravidlech dostatečně zohledněny environmentální dopady těžby. Diskutuje se o aplikaci principu předběžné opatrnosti, který je v situaci nedostatku spolehlivých vědeckých údajů stěžejní. Řada členských států navrhuje, aby bylo schváleno moratorium na těžbu z mořského dna po dobu, než budeme dosta-

¹ Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu. Smlouva podepsaná dne 10. prosince 1982 v Montego Bay. Vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994.

² International Seabed Authority. *29th Session of the International Seabed Authority, 2024* [online]. 2024 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.isa.org/jm/sessions/29th-session-2024/?tab=daily-bulletins>

těčně znát dopady těžby na ekosystémy oceánů, a to právě s odkazem na princip předběžné opatrnosti (*precautionary principle*).

V tomto článku se budu zabývat zejména problematikou připravovaného návrhu Těžebního řádu, a to primárně ve vztahu k zabezpečení ochrany mořského prostředí. Zvláštní pozornost budu věnovat aplikaci principu předběžné opatrnosti ve vztahu k možnosti zahájit těžbu z mořského dna.

V tomto článku se pokusím zodpovědět otázku, zda je návrh Těžebního řádu upraven tak, aby dostatečně reflektoval princip předběžné opatrnosti a zajistil ochranu hlubokomořských ekosystémů před negativními vlivy těžby z mořského dna.

Pro účely mého článku pracuji s oficiálním českým zněním mezinárodních smluv, pokud byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

1. Věcné souvislosti

1.1 Ekonomické důvody těžby z mořského dna

Když britská výzkumná loď *HMS Challenger*³ na své cestě Pacifikem v letech 1873–1876 objevila pomocí náhodných výlovů ze dna oceánů kusy hornin ve tvaru a velikosti brambor, bylo zřejmé, že se na dně oceánů nachází zásoby minerálů, které mohou obsahovat velké množství vzácných kovů. V té době se však ještě nevědělo, jaký je rozsah těchto zásob a jaká bude potřeba těchto kovů v budoucnu.

V současné době jsou z ekonomického hlediska nejzajímavější tři typy minerálů, resp. hornických struktur, nacházející se v Oblasti, tedy na mořském dně za hranicemi národní jurisdikce: polymetalické konkrce (*polymetalic nodules*), železo-manganové kobaltem bohaté kůry (*cobalt-rich ferromanganese crusts*) a masivní sulfidické rudy (*polymetalic sulphides*). To však neznamená, že se situace nebude v budoucnu měnit. Pokud se v Oblasti naleznou i zásoby ropy a zemního plynu a jejich těžba z větších hloubek se začne ekonomicky vyplácet, lze předpokládat, že se začnou v Oblasti těžit i tyto nerostné suroviny. V současné době těžba ropy z největší hloubky probíhá na vrtné plošině *Pertido*⁴: z 2 450 metrů pod hladinou moře.

Dle dat *DeepSea Mining Alliance* obsahují polymetalické konkrce v průměru až 31 % manganu, 1,4 % niklu, 1,2 % mědi, 0,2 % kobaltu a stopy titania, molyb-

³ Royal Museums Greenwich. *Telling the story of the Challenger expedition, 1872–76* [online]. 2023 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.rmg.co.uk/stories/blog/library-archive/telling-story-challenger-expedition-1872-76>

⁴ Shell. *Perdido Overview* [online]. 2013 [cit. 2024-08-25]. Archivováno z: <https://web.archive.org/web/20130426072332/http://www.shell.com/global/aboutshell/our-strategy/major-projects-2/perdido/overview.html>

denu, vanadia a lithia. Masivní sulfidické rudy obsahují až zhruba 28,5 % mědi a 28,5 % zinku⁵.

Jedná se o velmi strategické suroviny pro průmysl⁶, tzv. baterkové kovy. Nikl je klíčová surovina pro výrobu automobilů, baterií do elektromobilů, magnetů, větrných turbín pro produkci elektrické energie, fotovoltaických článků do solárních panelů a dalších. Mangan je klíčovou surovinou pro výrobu baterií do elektromobilů a magnetů. Měď je zapotřebí pro produkci elektromotorů a větrných turbín. Kobalt je nezbytnou surovinou pro autobaterie, magnety, fotovoltaické elektrárny a také pro výrobu notebooků a mobilních telefonů.

1.2 Ochrana fauny a flóry mořského dna

Dlouho se předpokládalo, že Oblast je pouhá pustina, kde se sotva nachází nějaký život. Právě z důvodu průzkumu v Oblasti v posledních dekáдах však bylo v této „nehostinné pustině“ nalezeno mnoho živočišných druhů, kdy některé z nich jsou závislé na horninách, které se mají těžit.

V magazínu *Science Daily* je uvedeno, že v zóně Clarion/Clipperton je odhadem až 5 578 druhů živočichů, z čehož 88 % – 92 % jsou naprosto unikátní a nebyly nalezeny nikde jinde na světě.⁷ Skupina biologů vytvořila tzv. CCZ checklist, ve kterém zapisuje a popisuje jednotlivé nálezy organismů, které byly odebrány a objeveny v průběhu let v CCZ.

Jaké poškození na životním prostředí hrozí při zahájení těžby v Oblasti?

Při těžbě polymetalických kongrecí z mořského dna dochází k odstranění svrchní části mořského dna do hloubky až 10 cm. Navíc dochází k rozvření sedimentů a s tím souvisejícímu zakalení vod. Těžební vozidlo způsobuje emise hluku, který se pod vodou šíří rychleji a dále než ve vzduchu. Tato činnost naruší přirozený život v místech těžby. Na polymetalických kongrecích jsou navíc závislé některé přisedlé živé organismy.

Do dnešní doby nebylo realizováno mnoho studií, které by odhadovaly hodnotu ekosystémů v Oblasti podle toho, jakou hodnotu představují pro lidstvo. Již nyní je však jasné, že minimálně ve dvou ohledech jsou ekosystémy nacházející se v potenciálních těžebních oblastech pro lidstvo hodnotné. Genetický materiál nacházející se v oblastech těžby může mít do budoucna velkou hodnotu pro farmaceutický a biotechnologický průmysl. Přístup k těmto mořským genetickým

⁵ DeepSea Mining Alliance. *Metals for Deep Sea Mining* [online]. 2023 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.deepsea-mining-alliance.com/en-gb/metal>

⁶ European Commission. *Report on the assessment of the European Union's strategic framework* [online]. 2017 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0490>

⁷ ScienceDaily. *Newly discovered cellular process* [online]. 2023 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.sciencedaily.com/releases/2023/05/230525135858.htm>

zdrojům nově upravuje tzv. BBNJ dohoda neboli Dohoda v rámci Úmluvy OSN o mořském právu o zachování a udržitelném využívání mořské biologické rozmanitosti oblastí za hranicemi národní jurisdikce přijatá v roce 2023. Dále sekvestrace uhlíku fytoplanktonem má významnou hodnotu pro redukci uhlíku v atmosféře, což je problematika, která je v současné době považována za jednu z priorit v souvislosti se změnou klimatu.

2. Úmluva OSN o mořském právu

UNCLOS nepochybně poskytuje nejkompaktnější úpravu mezinárodních prostor. UNCLOS vzešla z 3. konference OSN o mořském právu v letech 1973–1982, přijata byla 10. prosince 1982 a nabyla účinnosti 16. listopadu 1994. UNCLOS ke dni 4. 8. 2024 ratifikovalo 170 stran.⁸ UNCLOS byla podstatně pozměněna Dohodou o provádění části XI Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu z roku 1994. Společně daly základ pro pravidla těžby v Oblasti a založily Mezinárodní úřad pro mořské dno – nezávislou mezinárodní organizaci esenciální pro regulaci činnosti v Oblasti.

2.1 Obecně k těžbě z Oblasti

Vykonávat činnosti v Oblasti mohou jen subjekty vymezené v článku 153 odst. 2 UNCLOS, kterými jsou Podnik (*the Enterprise*), účastnické státy nebo státní podniky nebo fyzické či právnické osoby, které mají státní příslušnost účastnických států anebo jsou těmito státy nebo jejich státními příslušníky účinně kontrolovány.

Pokud je žadatel o povolení činností v Oblasti fyzická či právnická osoba se státní příslušností některého z účastnických států nebo pod jejich účinnou kontrolou, musí ho tento účastnický stát, tzv. sponzorující stát, zaštitit (*sponsor*). Samotné komerční těžbě předchází dvě fáze.

První je vyhledávání. Potenciální kontrahent dá písemný závazek Úřadu, že bude postupovat dle UNCLOS a všech příslušných předpisů, a že přijme výkon kontroly Úřadem, že dodržuje tento závazek. V závazku také přibližně vymezí část Oblasti, kde bude vyhledávat. Ovšem v této části Oblasti nemá žádná exkluzivní práva, tudíž stejnou činnost zde mohou vyvíjet i jiné subjekty. Během vyhledávání by měl kontrahent vynaložit alespoň 30 000 000 USD na výzkumné práce, z nichž nejméně 10 % na zjištění polohy, topografické studium a vyhodnocení příslušné části.⁹

⁸ Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu [online]. Montego Bay, 1982 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

⁹ Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, Příloha III, článek 2 [online]. Montego Bay, 1982 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

Pokud budoucí kontrahent úspěšně splní tyto podmínky vyhledávání, může požádat o schválení plánu práce pro průzkum zvolené části Oblasti, který je druhou fází. V plánu práce jsou vymezeny dvě stejné (co se týče zásob zdrojů) části. Jedna z nich je tzv. vyhrazená část, kde má přednostní právo vyvíjet činnost Podnik či rozvojové země. Druhá část je ta, kde může kontrahent po schválení plánu práce, a tedy uzavření kontraktu s Úřadem, zahájit průzkum. Fáze vyhledávání může potenciální kontrahent přeskočit, pokud se jedná o tzv. průkopnického investora.¹⁰ Tento institut byl zaveden Dohodou, a jedná se o takového potenciálního kontrahenta, který již podnikl rozsáhlou činnost v Oblasti před platností UNCLOS. Kontrahent zažádá o tento status při zaslání žádosti o schválení plánu práce.¹¹

Průzkum může kontrahent provádět až 15 let s možností prodloužení o 5 let (toto prodloužení však není nárokové). Po ukončení průzkumu a splnění všech podmínek dle kontraktu a UNCLOS, má kontrahent přednostní právo žádat o schválení plánu práce pro těžbu v jím „prozkoumané“ části Oblasti.¹² K srpnu 2024 prozatím nebylo požádáno o schválení žádného plánu práce pro komerční těžbu v Oblasti.

Mnoho kontrahentů však v současné době spíše volí variantu prodlužování plánů práce pro průzkum, jelikož prozatím nemají dostatečná data k vytvoření prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí (*Environmental Impact Statement*), které musí být součástí žádosti o schválení plánu práce pro těžbu.¹³

2.2 Úřad pro mořské dno

Jak již bylo zmíněno výše, Úřad (celým názvem Mezinárodní úřad pro mořské dno) je unikátní organizace zřízená UNCLOS a Dohodou. Její unikátnost spočívá zejména v rozsáhlosti jejich pravomocí. Úřad má pravomoc vytvářet závazné předpisy upravující činnost v Oblasti a věci související, a to v souladu s UNCLOS. Tyto předpisy působí navenek a přímo zavazují všechny účastnické státy UNCLOS, bez možnosti proti nim vznášet výhrady. Dále má kontrolní pravomoc nad dodržováním těchto předpisů. Zejména však má pod kontrolou veškerou činnost v Oblasti, a to prostřednictvím schvalování, pozastavování a rušení plánů práce k průzkumu

¹⁰ Dohoda o provádění Části XI Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu z 10. prosince 1982, oddíl I, [online]. New York, 1994. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1996-241>

¹¹ Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, Příloha III, článek 3 [online]. Montego Bay, 1982 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

¹² Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, Příloha III, článek 3 [online]. Montego Bay, 1982 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1996-240>

¹³ Abramowski, Tomasz. Osobní rozhovor s Tomaszem Abramowskim, Ph.D., Eng., ředitelem Interoceanmetal Joint Organisation. 12. dubna 2024.

a k těžbě. Mezi důležitou povinnost Úřadu také patří podpora vědeckého výzkumu v Oblasti.¹⁴

3. Princip předběžné opatrnosti

Abychom dokázali odpovědět na otázku, zda jsou pravidla těžby v Oblasti v souladu s principem předběžné opatrnosti, musíme si princip předběžné opatrnosti nejdříve definovat a vysvětlit, jakým způsobem je závazný pro Úřad.

Princip předběžné opatrnosti zabraňuje tomu, aby vědecká neznalost byla použita jako důvod k nepoužití ochranných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí. A to v případě, kdy je zde potenciál vzniku vážného či nevratného poškození.¹⁵

Tento princip je již dobře zavedeným principem mezinárodního environmentálního práva. Existuje judikatura rozvíjející jeho použití. Má přispívat v předcházení environmentálním škodám tím, že se na jeho základě mají aplikovat opatření již před začátkem činnosti, případně činnost nepovolit, a to i když není vědecká jistota, že by skutečně došlo ke škodě.

Zásada 15 Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji z roku 1992 poskytuje definici principu předběžné opatrnosti. V deklaraci stojí:

„Státy by měly podle svých možností maximálně uplatňovat preventivní přístupy v ochraně životního prostředí. Tam, kde hrozí vážné či nevratné poškození, nebude využito nedostatku plného vědeckého poznání jako argumentu pro odklad nákladově účinných opatření k zabránění znehodnocování životního prostředí.“¹⁶

Princip se tedy aplikuje, a) pokud hrozí vážné nebo nevratné poškození, b) není úplná vědecká jistota ohledně možných škod způsobených činností.

3.1 Vztah principu předběžné opatrnosti k těžbě v Oblasti

Ve svém poradním stanovisku z roku 2011 se Mezinárodní soud pro mořské právo (ITLOS) zabýval mimo jiné vztahem mezi principem předběžné opatrnosti a činností v Oblasti.¹⁷

¹⁴ Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, část XI, oddíl 4 [online]. Montego Bay, 1982 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1996-240>

¹⁵ Tassin Campanella, Virginie, ed. *Routledge Handbook of Seabed Mining and the Law of the Sea*. London: Routledge, 2024.

¹⁶ Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji, Princip 15. Rio de Janeiro, 1992 [cit. 2024-08-25], orig: *„In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.“*

¹⁷ International Tribunal for the Law of the Sea. *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)* [online]. 2011 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-17/>

ITLOS sdělil, že Pravidla pro průzkum a vyhledávání polymetalických konkréci v Oblasti (*Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area*)¹⁸, a Pravidla pro průzkum a vyhledávání masivních sulfidických rud (*the Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Sulphides in the Area*)¹⁹ v sobě mají zakotvenou povinnost, aby navrhující stát (a stejně tak Úřad) aplikoval princip předběžné opatrnosti, jak je uveden v Zásadě 15 Deklarace z Ria, k zajištění efektivní ochrany pro mořské prostředí před škodlivými následky vzešlymi z činnosti v Oblasti. Tímto se z nezávazného ustanovení Deklarace z Ria stala závazná norma při provádění vyhledávání (*prospecting*) a průzkumu (*exploration*) v Oblasti. V současné době i Pravidla pro průzkum a vyhledávání železo-manganových kobaltem bohatých kůr (*the Regulations on Prospecting and Exploration for Cobalt-rich Ferromanganese Crusts in the Area*) v sobě mají toto ustanovení. Jak by se dalo očekávat, je použití tohoto principu zakotveno i v návrhu Těžebního řádu ve vztahu k těžbě (*exploitation*).

Použití principu předběžné opatrnosti je dále součástí povinnosti navrhujícího státu zajistit tzv. náležitou péči (*due diligence*). Povinnost náležité péče zavazuje stát navrhující kontrahenta, aby přijal vhodná opatření k zabránění poškození, která by mohla vzniknout z činnosti jím navrženého kontrahenta.

Vztah mezi povinnostmi náležité péče a principem předběžné opatrnosti vyplývá z rozsudku ze dne 27. 08. 1999 v kauze „the Southern Bluefin Tuna Cases“ (Nový Zéland v. Japonsko; Austrálie v. Japonsko).²⁰ Tribunál rozhodl, že strany sporu (státy) vždy musí zajistit, aby byla přijata ochranná opatření, a to i přes to, že panuje vědecká nejistota o možném vzniku škod na populaci tuňáka modroploutvého.

Tedy i přes to, že přímo v UNCLOS ani v Dohodě princip předběžné opatrnosti zakotven není, jedná se o závazný princip ve vztahu k činnostem v Oblasti, a to jak z důvodu uvedení v pravidlech pro průzkum a vyhledávání, tak i z důvodu toho, že je součástí povinnosti tzv. náležité péče navrhujících států.

¹⁸ International Seabed Authority. *The Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and Related Matters* [online] článek 31 odst. 2. 2000 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: https://www.isa.org/jm/wp-content/uploads/2022/04/isba-19c-17_0-2.pdf

¹⁹ International Seabed Authority. *The Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Sulphides in the Area* [online] článek 33 odst. 2. 2010 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: https://www.isa.org/jm/wp-content/uploads/2022/04/isba-16a-12rev1_0.pdf

²⁰ *The Southern Bluefin Tuna Cases* (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan). Provisional Measures, ITLOS, Order of 27 August 1999.

3.2 Možná opatření k naplnění principu předběžné opatrnosti ve vztahu k těžbě z mořského dna

Jak bylo uvedeno výše, princip předběžné opatrnosti se na těžbu v Oblasti použije. Jakým způsobem by měl Úřad postupovat, aby činnost probíhala v souladu s tímto principem?

Ve své publikaci s názvem „*Routledge Handbook of Seabed Mining and the Law of the Sea*“ spoluautoři shrnují²¹, že běžně je zapotřebí splnit následující požadavky:

- a) Získat adekvátní tzv. informace o výchozím stavu (*baseline data*) ohledně prostředí, do kterého je zasahováno. Pojem „baseline data“ by se dal dle Collins dictionary definovat jako statistická informace získaná na počátku vědeckého průzkumu či činnosti, která bude použita ke sledování změn vzniklých na základě konkrétního zásahu do konkrétního prostředí.²² V našem případě by se tedy jednalo o sběr dat o prostředí na místech potenciální těžby v Oblasti;
- b) Provést posouzení potenciálního dopadu navrhované činnosti na místo, kde bude činnost probíhat, a to prostřednictvím EIA (Environmental Impact Assessment);
- c) Stanovení, zda existuje riziko vážného nebo nevratného poškození (*serious or irreversible harm*);
- d) Posouzení, zdali takové riziko lze dostatečně snížit;
- e) Činností, u nichž nelze riziko vážného či nevratného poškození snížit, nesmí být povoleny.

Profesorka Aline Jaeckel na online semináři pro *British Institute of International and Comparative Law* (BIICL) také zmiňuje, že k naplnění tohoto principu je zapotřebí, aby probíhalo důkladné monitorování důsledků činnosti (těžby), a to nejen samotným vykonavatelem činnosti (kontrahentem), ale i Úřadem, který je orgánem kontroly dle čl. 153 odst. 1 Úmluvy. S tím souvisí i pravomoc Úřadu k přijetí přímých opatření při riziku vzniku škody na životním prostředí. K tomu musí mít Úřad finanční a personální kapacity, jelikož sledování činnosti kontrahentů může probíhat v několika oceánech současně a sledovaná oblast je rozsáhlá a probíhá v izolovaných částech oceánu a v hloubkách několika tisíců metrů pod hladinou. Zároveň by měl Úřad disponovat potřebnou technickou vybaveností, aby kontrolu mohl provádět sám a nespoléhal pouze na data kontrahentů, která nemusí být objektivní. Vedle toho má Úřad disponovat potřebnou kapacitou

²¹ Tassin Campanella, Virginie, ed. *Routledge Handbook of Seabed Mining and the Law of the Sea.*, London: Routledge, 2024, str. 69

²² Collins Dictionary. *Baseline Data* [online]. 2024 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/baseline-data>

ke zhodnocení EIA k plánům práce, které kontrahenti Úřadu předkládají před zahájením komerční těžby.²³

Opatřeními k naplnění principu předběžné opatrnosti ve stávajících i připravovaných předpisech Úřadu se budu zabývat v následujících částech mého článku.

4. Ustanovení návrhu Těžebního řádu relevantní z hlediska ochrany životního prostředí

V této části se budu věnovat ustanovením návrhu Těžebního řádu, která se týkají ochrany životního prostředí nebo jinak slouží k naplnění principu předběžné opatrnosti. Budu pracovat s návrhem Těžebního řádu ze dne 16. 2. 2024 (*Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area*, ISBA/29/C/CRP.1), neboť se jedná k dnešnímu dni o neaktuálnější veřejně dostupnou verzi návrhu Těžebního řádu. Na finalizaci Těžebního řádu se stále pracuje a dle současného plánu by měl být finalizován před 30. schůzí Shromáždění v roce 2025.²⁴

Návrh Těžebního řádu se skládá z ustanovení upravujících: podmínky pro schválení žádosti o těžbu, práva a povinnosti kontrahentů, pravidla k ochraně životního prostředí, uzávěrku těžby, finanční podmínky kontraktu, poplatky spojené s těžbou, nakládání s informacemi, provádění inspekce, vykonatelnost ustanovení a řešení sporů.

4.1 Povinnosti kontrahenta související s ochranou životního prostředí

4.1.1 Posouzení vlivů na životní prostředí

Zájemci o těžbu v Oblasti jsou povinni posoudit vliv činnosti na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment*) v souladu s články 46 až 48bis návrhu Těžebního řádu.

Cílem posouzení vlivů na životní prostředí je předpovědět možný vliv navrhované činnosti na životní prostředí a umožnit tak Úřadu, aby mohl posoudit potenciální dopady, které by uzavřením kontraktu s žadatelem (umožněním těžby) mohly být způsobeny. Proces posouzení vlivů na životní prostředí a vyhotovení Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí je úkolem žadatele a elementární podmínkou pro schválení žádosti o těžbu.

²³ Jaeckel, Aline. *Deep Seabed Mining & International Law: Is a Precautionary Pause Required* [online]. YouTube, 2023 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=ASXgrVHAP-Cc&t=2755s>

²⁴ Abramowski, Tomasz. Osobní rozhovor s Tomaszem Abramowskim, Ph.D., Eng., ředitelem Interoceanmetal Joint Organisation. 12. dubna 2024

Proces by měl mít tyto fáze:

- a) Zjišťovací řízení (*scoping*), ve kterém jsou identifikovány navrhované aktivity a poškození na životním prostředí, která mohou být činnostmi způsobeny. Fáze je ukončena předložením Zprávy o zjištěních (*Scoping report*) Sekretariátu Úřadu. Důležitou součástí Zprávy o zjištěních je shrnutí veškerých informací o výchozím stavu (*baseline data*) a vědeckých studií s nimi souvisejících;
- b) Fáze, ve které se hodnotí dopady na životní prostředí v souladu s článkem 47 návrhu Těžebního řádu;
- c) Příprava a předložení Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí (*Environmental Impact Statement*) Úřadu za účelem oznámení a dokumentace výsledků posouzení vlivů na životní prostředí. Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí musí být v souladu s článkem 93 návrhu Těžebního řádu konzultováno s pobřežními státy;
- d) Zhodnocení Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí a jeho publikace na webových stránkách Úřadu. Zhodnocení provádí Právní a technická komise (*Legal and technical commission*, dále též jen „Komise“), která vyhotoví zprávu o hodnocení s doporučením Radě, jestli posouzení vlivů na životní prostředí (společně s celým navrhovaným plánem práce) splňuje stanovené podmínky.

Součástí procesu je také proaktivní konzultace se všemi zainteresovanými stranami ve všech stádiích procesu. Celý proces by měl být dále v souladu s doporučeními Úřadu a standardy Úřadu.

Zmiňované Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí má shrnout celý proces a výsledky posouzení. Prohlášení musí být konzultováno a revidováno nezávislými experty na daný obor. Prohlášení musí být ve všech verzích dostupné na webových stránkách Úřadu, aby byla zabezpečena kompletní transparentnost.

Pokud v průběhu činnosti dojde kontrahent ke zjištění, že jím realizované posouzení vlivů na životní prostředí nebo Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí neobsahuje veškeré relevantní okolnosti a skutečnosti, je nutné, aby provedl nové posouzení vlivů na životní prostředí a upravil Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí.

4.1.2 Testovací těžba (*Test mining*)

Před podáním žádosti o těžbu (návrhu na schválení plánu práce) musí žadatel realizovat pokusnou těžbu (*test mining*). Tato je upravena v čl. 48ter návrhu Těžebního řádu. Testovací těžba je definována v odst. 2 jako testování integrovaného systému veškerého vybavení a všech souvisejících kroků (např. zkouška

sběračů, zvedacích a uvolňovacích mechanismů) pro činnosti těžby v Oblasti v možné těžební zóně (zóna průzkumu). Má probíhat za vhodných technických i časových podmínek a má poskytnout data pro posouzení vlivů na životní prostředí, Plánu monitoringu a environmentálního řízení i vyhotovení plánu práce.

Jejím cílem je otestovat těžební vybavení žadatele, poskytnout vhodná data o dopadech činnosti a pomoci Komisi a Radě při rozhodování, zdali je žadatel technicky kvalifikovaný k těžbě z mořského dna.

Výsledkem pokusné těžby je Zpráva z pokusné těžby (*Test Mining Report*), která musí být součástí žádosti o těžbu. Pokud z pokusné těžby vzniknou nějaké zisky, měly by být darovány do Environmentálního kompenzačního fondu (*Environmental Compensation Fund*), který bude zřízen Úřadem.

4.1.3 Plán monitoringu a environmentálního řízení (*Environmental Management and Monitoring Plan*) a Systém environmentálního řízení (*Environmental management system*)

Žadatel o těžbu má povinnost vytvořit dle článku 50 a Přílohy VII návrhu Těžebního řádu Plán monitoringu a environmentálního řízení.

Účelem tohoto plánu je naplánování monitoringu environmentálních dopadů, a to zejména v kontextu toho, zda jsou v souladu s environmentálními dopady předvídanými v Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí a zda neporušují standardy a environmentální cíle Úřadu. Měl by být zaměřen na veškeré potenciační problémy, které vyvstaly z posouzení vlivů na životní prostředí. Účelem je dále naplánování konkrétních opatření souvisejících s ochranou životního prostředí, k jejichž provedení se kontrahent zavázal.

Kontrahent musí alespoň jednou za 2 roky či při každé významné události (např. havárie) provést tzv. posouzení výkonnosti plánu monitoringu a environmentálního řízení (*performance assessment*), ve kterém zhodnotí, jakým způsobem je plán dodržován a zdali je aktuální. K provedení posouzení výkonnosti plánu by měl kontrahent najmout externího odborníka.

Za účelem realizace Plánu monitoringu a environmentálního řízení je kontrahent povinen vyvinout, implementovat a udržovat tzv. systém environmentálního řízení s cílem chránit mořské prostředí před dopady činnosti v těžební zóně.

Všechny změny provedené v systému environmentálního řízení kontrahenta musí být zaznamenány ve výročních zprávách kontrahenta a v hodnocení výkonnosti Plánu environmentálního řízení a monitorování. Navrhovaná změna systému environmentálního řízení kontrahenta bude posuzována stejným způsobem jako úprava plánu práce podle článku 57 návrhu Těžebního řádu.

4.2 Povinnosti Úřadu související s ochranou životního prostředí

4.2.1 Regionální plány environmentálního řízení (*Regional Environmental Management Plans*)

Regionální plány environmentálního řízení byly již pro některá území vypracovány (*Clarion-Clipperton zone, CCZ*)²⁵. Jedná se o nástroj Úřadu pro správu území a pro stanovení regionálních strategických cílů a chráněných území. Jsou však závazné pouze ve vztahu k mořskému dnu za hranicemi národní jurisdikce, nikoliv k volnému moři nad ním.

Regionální plány mají poskytnout Úřadu jednotný mechanismus k identifikaci území, která jsou považována za důležitá pro ekosystém, a tato území chránit.

Regionální plány mohou stanovit tzv. zóny speciálního environmentálního zájmu (*Areas of particular Environmental Interest*)²⁶. V těchto zónách je zakázána jakákoliv těžební činnost.

Komise může posuzovat pouze takový plán práce, který je v souladu s relevantním regionálním plánem environmentálního řízení. Pokud pro území, kde má navrhovaná těžba probíhat, není schválen regionální plán environmentálního řízení, je jeho tvorba pro Úřad prioritou.

4.2.2 Inspekce ze strany Úřadu a nápravná opatření

Činnost v Oblasti musí probíhat pod dozorem Úřadu. Rada Úřadu má dle návrhu Těžebního řádu zřídit kolektivní poradní orgán s názvem Výbor pro dodržování předpisů (*Compliance committee*)²⁷. Ten má Radě vypomáhat s výkonem dozoru nad činnostmi v Oblasti. Sestává se z 15 členů a má mít na starosti veškeré záležitosti související s kontrolou dodržování předpisů a kontraktů. Jeho úkoly a pravomoci jsou spravování seznamu inspektorů, jmenování inspektorů, stanovení postupů pro inspekce a přezkoumávání kontrolních zpráv z proběhlých inspekcí.

Vedle výboru má být zřízen post nejvyššího inspektora (*The Chief Inspector*), jenž bude pověřen každodenní správou inspekcí a řízením inspektorů. Nejvyšší inspektor má podávat pravidelné zprávy o inspekcích Výboru pro dodržování předpisů.

Inspektoři budou vykonávat kontroly u kontrahentů.²⁸ Mají svěřenou pravomoc zejména provádět výsledky všech osob spolupracujících s kontrahentem,

²⁵ International Seabed Authority. *Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone* [online]. 2023 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.isa.org/jm/environmental-management-plan-for-the-clarion-clipperton-zone/>

²⁶ International Seabed Authority. *Areas of Particular Environmental Interest* [online]. 2023 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.isa.org/jm/wp-content/uploads/2023/10/SMITH.pdf>

²⁷ *Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area*, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, reg. 96

²⁸ *Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area*, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, reg. 98

vyžádat si a prověřit dokumenty potřebné ke kontrole, osobně navštívit jakékoliv zařízení či loď pod vedením kontrahenta sloužící k těžbě v Oblasti a brát vzorky. Výstupem kontrol jsou zprávy o kontrole (*Inspection Reports*).

S dozorčí pravomocí Úřadu souvisí i pravomoc přímo podniknout nápravná opatření. V případě, že kontrahent neplní své povinnosti, může Úřad podniknout nápravná opatření nezbytná k zabránění vzniku škod na životním prostředí. Vynaložené náklady Úřad musí vymáhat po odpovědných osobách (kontrahent či za určitých okolností navrhuje stát), popřípadě budou uhrazeny z jistoty environmentálního výkonu (*Environmental Performance Guarantee*), který složil kontrahent na účet Úřadu při schvalování činnosti.²⁹

Závěr

V závěru zodpovím na otázku, kterou jsem v úvodu vznesl: Je návrh Těžebního řádu upraven tak, aby dostatečně reflektoval princip předběžné opatrnosti a zajistil ochranu hlubokomořských ekosystémů před negativními vlivy těžby z mořského dna?

Ve třetí části jsem shrnul podmínky, jejichž naplnění je potřeba pro správné reflektování principu předběžné opatrnosti. Podmínky jsou následující:

- a) Získání adekvátních tzv. informací o výchozím stavu (*baseline data*);
- b) Provedení posouzení potenciálního dopadu navrhované činnosti na místo, kde bude činnost probíhat, a to prostřednictvím posouzení vlivů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment*);
- c) Stanovení, zda existuje riziko vážného nebo nevratného poškození (*serious or irreversible harm*);
- d) Posouzení, zdali takové riziko lze dostatečně snížit;
- e) Činnosti, u nichž nelze riziko vážného či nevratného poškození snížit, nesmí být povoleny;
- f) Důsledné monitorování důsledků činnosti, která byla povolena, a to ze strany vykonavatele činnosti i nezávislého orgánu a možnost přijetí adekvátních opatření při zjištění rizika vzniku škody na životním prostředí.

V předchozí části jsem představil ustanovení přímo i nepřímo související s ochranou životního prostředí, které se na těžbu z mořského dna za hranicemi národní jurisdikce aplikují. Jak tato ustanovení mohou společně naplnit podmínky pro reflektování principu předběžné opatrnosti?

²⁹ Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, reg. 104

Informace o výchozím stavu

Získat adekvátní informace o výchozím stavu mořského životního prostředí v zónách těžby je velmi složitý úkol. Jedná se o rozsáhlá území, která se nachází stovky kilometrů od nejbližšího pobřeží a tisíce metrů pod hladinou moří.

Právní úprava těžby z mořského dna byla vyvíjena s tím, že samotná těžba může začít až po několika letech či dekadách průzkumné činnosti. Samotné těžbě předchází fáze vyhledávání a průzkumu vymezené části Oblasti. Fáze vyhledávání je sice více zaměřena na nalezení a identifikaci zdrojů, avšak navazující fáze průzkumu má daleko více účelů. Kontrakt k průzkumu trvá maximálně 15 let s možností opakovaného prodloužení o 5 let. V současné době je většina kontrahentů nucena prodlužovat své kontrakty k průzkumu, jelikož stále musí získat potřebná data k realizaci posouzení vlivů na životní prostředí. Těmito daty jsou zejména informace o výchozím stavu životního prostředí v průzkumné zóně kontrahenta. Úřad má dle vyjádření IOM velmi přísné podmínky³⁰ pro prokázání znalosti informací o výchozím stavu a veškeré tyto informace musí být veřejně dostupné³¹ (k tomu slouží databáze Úřadu *DeepData*³²). Z průměrné délky průzkumných prací můžeme odvodit, že získávání informací o výchozím stavu životního prostředí je pro kontrahenty velmi důležitý a náročný úkon, který neberou na lehkou váhu. Bez zajištění potřebné znalosti těchto informací by nebyl žadateli o těžbu odsouhlasen plán práce.

Dle Kamilly Mianowicz, odbornice společnosti IOM na životní prostředí, nebudeme nikdy znát reálné účinky těžby na mořské dno a jeho „obyvatele“, dokud nezačne alespoň v jedné lokalitě komerční těžba z mořského dna. Pouhé modelování či pokusné těžby v rámci fáze průzkumu nemohou sloužit jako jediný zdroj informací pro odhad následků a škod na ekosystému. Znamená to, že pokud nezačne komerční těžba, relevantní informace v plném rozsahu nikdy nezískáme.³³

Provedení posouzení vlivů na životní prostředí

Proces posouzení vlivů na životní prostředí je do návrhu Těžebního řádu zakomponován. Bez posouzení vlivů na životní prostředí by nebyla těžba schválena

³⁰ Mianowicz, Kamila. Osobní rozhovor s Kamilou Mianowicz, Ph.D., odbornicí společnosti IOM na životní prostředí. 29. dubna 2024

³¹ *Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area*, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, reg. 8 odst. 3

³² International Seabed Authority. *DeepData Database* [online]. 2023 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.isa.org/jm/deepdata-database/>

³³ Mianowicz, Kamila. Osobní rozhovor s Kamilou Mianowicz, Ph.D., odbornicí společnosti IOM na životní prostředí. 29. dubna 2024

a kontrahent by ji nemohl zahájit. Provedení posouzení vlivů na životní prostředí je jedním z nejnáročnějších úkolů kontrahentů ve fázi průzkumu.³⁴

Veškeré výsledky, které vzejdou z posouzení vlivů na životní prostředí, musí být promítnuty do Plánu monitoringu a environmentálního řízení (*Environmental Management and Monitoring Plan*). Veškeré potenciálně problematické oblasti těžby musí být v tomto plánu odpovídajícím způsobem zakomponovány.

Tento plán se může v průběhu činnosti měnit, jelikož činnost může mít rozdílné než předpokládané dopady na životní prostředí, a samozřejmě i tyto změny se musí do Plánu monitoringu a environmentálního řízení promítnout. Environmentální řízení je tak z hlediska změn flexibilní, což způsobí i větší pružnost při provádění opatření pro ochranu životního prostředí.

Stanovení, zda existuje riziko vážného nebo nevratného poškození životního prostředí (serious or irreversible harm), posouzení, zdali takové riziko lze dostatečně snížit a zákaz povolení takových činností, u nichž nelze riziko vážné či nevratné poškození snížit

V článku 145 UNCLOS je stanoveno, že Úřad musí přijmout opatření pro zajištění účinné ochrany mořského prostředí před škodlivými vlivy, které mohou vzniknout v důsledku činnosti v Oblasti. Takové předpisy či opatření musí zajistit ochranu a zachování přírodních zdrojů oblasti a zabránit poškození mořské flory a fauny.

Pokud by činností mohlo vzniknout riziko způsobení vážného poškození na životním prostředí, Rada Úřadu musí odmítnout plán práce navrhovaný kontrahentem a pokud byla činnost již povolena, musí vydat příkaz k pozastavení potenciálně škodlivé činnosti.³⁵

UNCLOS pojem „vážné poškození“ nedefinuje. Návrh Těžebního řádu obsahuje definici vážného poškození přímo ve vztahu k poškození na mořském životním prostředí³⁶ (*Serious Harm to the Marine Environment*):

³⁴ Mianowicz, Kamila. Osobní rozhovor s Kamilou Mianowicz, Ph.D., odborníci společnosti IOM na životní prostředí. 29. dubna 2024

³⁵ Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, článek 162 odst. 2, písm. x) a w), [online]. Montego Bay, 1982 [cit. 2024-08-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1996-240>

³⁶ *Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area*, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, definice: “*Serious Harm to the Marine Environment*” means an Environmental Effect that, individually in combination or cumulatively meets any of the following criteria: (a) it is not likely to be redressed through natural recovery within a reasonable period; (b) it impairs the ability of affected populations to replace themselves; (c) it ecosystems; degrades the long-term natural productivity of habitats or (d) causes, on a more than temporary basis, a loss of species richness or biological diversity, including community structure, genetic connectivity among populations, ecosystem functioning and ecosystem services on the seabed, at the sea surface, and in midwater and in the benthic boundary layer, or habitat; or (e) any other criteria contained in the relevant Regional Environmental Management Plan, or Standards.]

„Vážné poškození na mořském životním prostředí (*Serious Harm to the Marine Environment*) znamená *Environmentální účinek*³⁷, který jednotlivě nebo kumulativně splňuje některé z následujících kritérií:

- (a) není pravděpodobné, že bude napraven přirozenou obnovou v přiměřeném časovém období;
- (b) oslabuje schopnost postižených populací se obnovovat;
- (c) degraduje dlouhodobou přirozenou produktivitu stanovišť nebo ekosystémů;
- (d) způsobuje, na více než dočasné bázi, ztrátu druhové rozmanitosti; nebo
- (e) jakákoli další kritéria obsažená v příslušném Regionálním plánu environmentálního řízení (*Regional environmental management plan*) nebo standardech Úřadu.“

S pojmem „nevratné poškození“ (*irreversible harm*) návrh Těžebního řádu neoperuje. Lze se však domnívat, že v definici vážného poškození je obsaženo i poškození nevratné (viz bod (a) definice).

Informace a data o možném poškození na mořském **životním prostředí musí být obsaženy a** zhodnoceny v Prohlášení o posouzení vlivů na životní prostředí, které je součástí žádosti o těžbu. Z těchto dat Úřad získá důležité informace ke zhodnocení, zdali by mohlo být způsobeno **vážné** poškození na mořském životním prostředí. Hodnocení provádí zejména Právní a technická komise (Komise), jelikož je složena z profesionálů v oboru, kteří by měli mít kapacitu k posouzení předložených vědeckých dokumentů. Dle článku 13 odst. 3 písm. b) návrhu Těžebního řádu Komise v souladu s jejími standardy posuzuje, jestli má žadatel dostatečné technologie, znalosti, zkušenosti, kapacitu k dodržování předpisů, kontraktu a kapacity k pravidelnému monitoringu následků těžby. Žadatel musí uvedené prokázat, jinak mu nebude povolena těžba.

Za účelem demonstrace následků těžby a s tím spojeného rizika poškození je prováděna mandatorní testovací těžba kontrahentem ve fázi průzkumu.

K výsledkům posouzení vlivů na životní prostředí se také mohou vyjadřovat i jiné subjekty než Úřad, jelikož jsou veřejně publikovány.

S hrozícími škodami na životním prostředí pracuje Plán monitoringu a environmentálního řízení. Výsledky z posouzení vlivů musí být zohledněny v tomto plánu, a to společně s identifikací všech hrozeb poškození na mořském životním prostředí. Na tyto hrozby musí plán reagovat, jinak nebude Úřadem schválen. Kontrahent musí v souladu s plánem postupně monitorovat způsobené násled-

³⁷ *Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, definice “Environmental Effect” means any material consequences in the Marine Environment arising from the conduct of Exploitation activities, whether positive, negative, direct, indirect, cumulative, temporary or permanent*

ky těžby a tyto výsledky zasílat Úřadu. Pokud tedy kontrahent bude postupovat v souladu s plánem, Úřad bude dostatečně informován o způsobovaných poškozeních na mořském životním prostředí.

Úřad má zároveň vlastní postupy, jak získat či ověřit informace o způsobovaných poškozeních. Takovým nástrojem je zejména inspekce. Inspektor má široké pravomoci a může se osobně účastnit těžby či provádět výsledky zaměstnanců kontrahenta.

Inspekce může být preventivní, nebo může reagovat na určitou událost. Takovou událostí může být například notifikace pobřežního státu, že dochází k činnosti, která může způsobit vážné poškození na mořském životním prostředí.³⁸

Dle panujících principů UNCLOS³⁹ a návrhu Těžebního řádu by se vždy měla zvolit taková metoda těžby, která způsobí co nejmenší poškození životního prostředí. Jaké budou její přesné charakteristiky, je již na konkrétním návrhu kontrahenta a posouzení Komise.

Důsledné monitorování důsledků činnosti vykonavatelem činnosti i nezávislým orgánem a možná adekvátní opatření

Kontrahent je povinen v souladu s Plánem monitoringu a environmentálního řízení provádět monitoring následků těžby během činnosti i po jejím ukončení. Výsledky monitoringu musí pravidelně sdílet s Úřadem.

Kontrahent je také povinen vést registr, ve kterém jsou zaznamenány veškeré jím vypuštěné odpady do moře. K tomuto registru musí Úřad mít přístup.

Kontrolní moc Úřadu nad kontrahenty je reprezentována inspektory Úřadu. Tito mají provádět kontrolu činnosti kontrahenta ze svého pracoviště i „v terénu“, aby získali co nejdůvěryhodnější a nejrelevantnější informace. V případě, že kontrahent neplní své povinnosti, může Úřad podniknout nápravná opatření nezbytná k zabránění vzniku poškození životního prostředí⁴⁰ a dokonce i vypovědět smlouvu s kontrahentem.

Počet inspektorů by měl záležet na tom, jak robustní bude mít v budoucnu Úřad rozpočet. Financování Úřadu je založeno na tzv. evolučním principu. Je závislé na tom, v jakém objemu bude prováděna samotná těžba v Oblasti. Hlavními příjmy po zahájení těžby budou odvody kontrahentů z činnosti a také správní poplatky.

³⁸ Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, reg. 4 odst. 4

³⁹ Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, článek 145, Montego Bay, 1982.

⁴⁰ Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area, ISBA/29/C/CRP.1, 2023, reg. 104

Shrnutí

Dle mých závěrů je navrhovaný právní režim těžby v Oblasti v souladu s principem předběžné opatrnosti. Alespoň v rozsahu podmínek, které jsou stanoveny dosavadní právní vědou.

Je potřeba si uvědomit, že princip předběžné opatrnosti nevznikl za účelem toho, aby byla zakázána jakákoliv činnost, při které může vzniknout riziko poškození životního prostředí. Tento princip má životní prostředí chránit před těžbou bez brzd a regulací a bez dostatečných znalostí. V tomto případě se lze domnívat, že při zpracování návrhu Těžebního řádu byl princip předběžné opatrnosti vzat odpovídajícím způsobem v potaz.

O autorovi:

Mgr. Petr Vidlák je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy, článek vychází z diplomové práce obhájené na katedře práva životního prostředí.

LEGAL REGULATION OF SEABED MINING BEYOND NATIONAL JURISDICTION

Abstract

In this article, the author deals with the issue of the draft Mining Code, primarily in relation to the protection of the marine environment. The author pays special attention to the application of the precautionary principle in relation to the possibility of commencing seabed mining.

The author attempts to answer the question of whether the draft Mining Code is adapted to sufficiently reflect the precautionary principle and ensure the protection of deep-sea ecosystems from the negative impacts of seabed mining.

Keywords: seabed mining, Mining Code, precautionary principle, law of sea, Area, UNCLOS, International Tribunal for the Law of the Sea



☞ Z JUDIKATURY ESLP ☞

EKOLOGICKÝ AKTIVISMUS Z POHLEDU OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV

(nad rozsudkem ESLP ve věci *Friedrich a ostatní proti Polsku*
a nálezem ÚS I. ÚS 2956/23)

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Koncem června 2024 vydal Evropský soud pro lidská práva (ESLP) rozsudek ve věci *Friedrich a další proti Polsku (25344/20)*.¹ Jedná se o případ, který představuje významný precedens v oblasti ochrany lidských práv v kontextu svobody a bezpečnosti osob podle článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a který zároveň doplňuje *environmentální* judikaturu ESLP k č. 10 Úmluvy.

Věcně se případ týká zásahu polské pohraniční stráže proti aktivistům Greenpeace a novinářům během environmentálního protestu v gdaňském přístavu v září 2019. Jádrem sporu je otázka zákonnosti a přiměřenosti tohoto zásahu ve světle práv na svobodu pohybu a svobodu projevu.

Případ nastoluje několik důležitých právních otázek. Především jde o hranici mezi legitimním policejním zásahem a nepřiměřeným omezením práv na svobodu pohybu a svobodu projevu. Dále se dotýká problematiky rozlišení mezi omezením pohybu a zbavením svobody v kontextu policejního zásahu. V neposlední řadě případ otevírá otázku, jak vyvážit právo na pokojný protest s požadavky na veřejnou bezpečnost a pořádek.

Tento článek poskytuje shrnutí skutkového stavu a klíčových závěrů, a rovněž zmiňuje zásadní rozhodnutí, na která ESLP odkazoval, a také související judikaturu. Pochopitelně nejde o jediné rozhodnutí ESLP z oblasti ochrany životního prostředí z poslední doby. Vedle klimatických kauz, kterým je věnovaná větší odborná pozornost, lze čtenářstvo upozornit na *české* rozhodnutí ve věci *Kuklovi proti České republice (67480/16)*,² kterým ESLP rozhodl, že námitka stěžovatelů na porušení jejich práva na respektování soukromého a rodinného života v důsledku přítomnosti podzemního vysokotlakého plynovodu v těsné blízkosti jejich obydli nedosáhla minimální úrovně závažnosti vyžadované čl. 8 Úmluvy, a proto ji prohlásil za zjevně neopodstatněnou. Blíže nepodložené obavy z možných

¹ Rozsudek ESLP ze dne 20. 6. 2024, *Friedrich a ostatní proti Polsku*, 25344/20.

² Rozhodnutí ESLP ze dne 1. června 2023, *Kuklovi proti České republice*, 67480/16.

dlouhodobých negativních následků totiž nemohou automaticky aktivovat použití čl. 8 Úmluvy.³ Stěžovatelům se ani nepodařilo prokázat, že by jejich nemovitost umístěním plynovodu ztratila na hodnotě, a proto ESLP odmítl jako zjevně neopodstatněnou i jejich námitku porušení čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

Skutkové okolnosti případu *Friedrich a ostatní proti Polsku*

Dne 9. září 2019 vplula bez povolení loď Greenpeace Rainbow Warrior do gdaňského přístavu s cílem blokovat vstup nákladní lodi převážející uhlí. Tato akce byla součástí rozsáhlejší kampaně Greenpeace proti využívání fosilních paliv. Kromě Rainbow Warrior se protestu účastnily i menší čluny s aktivisty a novináři. Reakce polských úřadů byla rychlá a razantní. Pohraniční stráž nejprve vydala příkazy k zastavení protestu, které byly ignorovány. Následně přibližně v 23:00 ozbrojení příslušníci pohraniční stráže násilně vstoupili na palubu Rainbow Warrior, přičemž použili kladiva k rozbití oken na můstku. Aktivisté a novináři na palubě byli zadrženi a jejich pohyb byl omezen.

Dva hlavní stěžovatelé – kapitán Rainbow Warrior a velitelka jednoho z menších člunů – byli formálně zatčeni a drženi ve vazbě po dobu přesahující 35 hodin. Ostatní stěžovatelé, včetně aktivistů a novinářů, byli zadrženi na lodi bez formálního zatčení po dobu několika hodin, přičemž jim bylo bráněno v pohybu a komunikaci.

Stěžovatelé se následně obrátili na polské soudy, argumentující, že zásah byl nezákonný a nepřiměřený, porušující jejich práva na svobodu a svobodu projevu. Tvrdili, že jejich protest byl pokojný a neměl být přerušen tak agresivním způsobem. Navíc poukazovali na to, že nebyli včas informováni o důvodech svého zadržení a byl jim odepřen přístup k právní pomoci.

Polské soudy však dospěly k závěru, že zásah byl oprávněný vzhledem k potenciálnímu ohrožení bezpečnosti v přístavu a že omezení pohybu stěžovatelů nepředstavovalo zbavení svobody, ale bylo nezbytnou součástí policejní kontroly.

Porušení čl. 10 Úmluvy

ESLP důkladně analyzoval otázku porušení čl. 10 Úmluvy, který zaručuje svobodu projevu. Nejprve posoudil, zda protest aktivistů Greenpeace a činnost novinářů lze považovat za formu projevu chráněnou tímto článkem. Připomněl, že ochrana svobody projevu se neomezuje pouze na mluvené či psané slovo, ale zahrnuje i myšlenky a názory vyjádřené neverbálními prostředky nebo chováním. Soud odkázal zejména na rozhodnutí ve věci *Bryan a další proti Rusku* (viz níže).

³ K tomu viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 2. 12. 2010, *Ivan Atanasov proti Bulharsku*, 12853/03.

ESLP dospěl k závěru, že akce stěžovatelů, i přes svůj narušující a neoprávněný charakter a potenciální ohrožení námořní dopravy, představovala vyjádření názoru na otázku společenského zájmu. Tím soud potvrdil široký rozsah ochrany poskytované čl. 10 Úmluvy, která zahrnuje i kontroverzní nebo potenciálně rušivé formy protestu.

Následně se ESLP zabýval otázkou, zda došlo k zásahu do práva stěžovatelů na svobodu projevu. Soud odmítl argument vlády, že protest byl již dokončen, a tedy nedošlo k zásahu. ESLP zdůraznil, že zásah nemusí nutně znamenat úplný zákaz, ale může zahrnovat různá opatření přijatá úřady, včetně těch provedených před, během nebo po shromáždění. Soud konstatoval, že přerušování protestu, imobilizace aktivistů na jejich plavidlech a následné zadržení a trestní stíhání dvou z nich představovalo zásah do jejich práva na svobodu projevu. Zvláštní pozornost byla věnována situaci dvou novinářů, kterým bylo bráněno v zaznamenávání a reportování o protestu.

Poté, co ESLP stanovil existenci zásahu, přešel k posouzení jeho zákonnosti. Zde soud provedl důležité propojení mezi svým zjištěním o porušení čl. 5 Úmluvy (právo na svobodu a osobní bezpečnost) a posouzením zákonnosti zásahu do svobody projevu podle článku 10. ESLP uvedl, že pokud je zadržení nezákonné podle článku 5, nemůže být v zásadě považováno za omezení svobody projevu předepsané zákonem ve smyslu článku 10 odst. 2 Úmluvy. Tento přístup zdůrazňuje vzájemnou provázanost různých práv chráněných Úmluvou a důležitost zákonnosti jakéhokoli omezení základních práv.

Vzhledem k závěru o nezákonnosti zásahu ESLP nepovažoval za nutné zkoumat další kritéria stanovená v článku 10 odst. 2, tedy zda zásah sledoval legitimní cíl a byl nezbytný v demokratické společnosti. Toto rozhodnutí demonstruje, že nezákonnost zásahu sama o sobě postačuje k závěru o porušení článku 10, bez ohledu na případné legitimní cíle nebo proporcionálnost opatření.

V závěru ESLP jednomyslně rozhodl, že došlo k porušení článku 10 Úmluvy ve vztahu ke všem stěžovatelům. Toto rozhodnutí potvrzuje silnou ochranu, kterou ESLP poskytuje svobodě projevu, zejména v kontextu protestů týkajících se otázek veřejného zájmu, jako je ochrana životního prostředí. Zároveň zdůrazňuje, že jakékoli omezení této svobody musí být striktně v souladu se zákonem, což poskytuje důležitou záruku proti svévolnému zasahování státu do výkonu tohoto základního práva.

K porušení čl. 5 Úmluvy

Co se týče aplikovatelnosti čl. 5 Úmluvy v případě omezení svobody na palubě lodi, ESLP zdůraznil, že rozlišení mezi zbavením svobody a pouhým omezením

svobody pohybu je otázkou stupně nebo intenzity, nikoli povahy nebo podstaty opatření.

Soud připomněl, že při posuzování, zda došlo ke zbavení svobody, je třeba zohlednit konkrétní situaci dotčené osoby a celou řadu kritérií, jako je typ, délka a účinky opatření a způsob jeho provedení. Důležitými faktory jsou možnost opustit vymezený prostor, míra dohledu a kontroly nad pohybem dotčené osoby, rozsah její izolace a možnost kontaktu s vnějším světem.

Podle ESLP byli stěžovatelé na palubě lodi Rainbow Warrior fakticky pod kontrolou příslušníků pohraniční stráže, kteří převzali plnou kontrolu nad lodí. Situace trvala přibližně sedm hodin pro většinu stěžovatelů. Soud konstatoval přítomnost prvku donucení při výkonu pravomocí příslušníků, vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli střeženi více než tuctem ozbrojených důstojníků, nemohli se volně pohybovat ani opustit určené prostory a nemohli kontaktovat své právníky.

Ačkoli stěžovatelé nebyli spoutáni ani jinak fyzicky omezováni a neprotestovali proti prohlídce, soud dospěl k závěru, že jejich situace byla zcela odlišná od dobrovolné přítomnosti osob při prohlídce domova nebo pracoviště. Soud proto rozhodl, že všichni stěžovatelé byli zbaveni svobody ve smyslu článku 5 odst. 1 Úmluvy, a to i v případě doby strávené ve vazbě, která nebyla zaznamenána v žádném formálním protokolu o zatčení.

ESLP dále shledal porušení článku 5 odst. 2 Úmluvy u všech stěžovatelů, protože nebyli informováni o právních důvodech opatření vedoucích k zbavení jejich svobody, případně tyto informace obdrželi až několik hodin po faktickém zatčení. Naopak ESLP prohlásil za zjevně neopodstatněnou stížnost na porušení práva na urychlené přezkoumání zákonnosti zbavení svobody soudem. Vzhledem ke krátké době trvání zbavení svobody stěžovatelé neměli dostatek času na zahájení takového řízení před svým propuštěním.

Komentář

ESLP se již dříve zabýval několika případy týkajícími se svobody projevu při environmentálních protestech a rolí nevládních organizací jako strážců demokracie.

Mezi významné případy, které se týkají svobody projevu při environmentálních protestech, patří zejm. slavný případ *Steel a Morris proti Spojenému království* (68416/01),⁴ známý včetně řízení před národními soudy pod názvem *McLibel case*. Tento případ se týkal žaloby za pomluvu, kterou podala společnost McDonald's proti dvěma aktivistům (Steelová a Morris), kteří distribuovali letáky kritizující praktiky společnosti v oblasti životního prostředí a pracovních podmínek.

⁴ Rozsudek ESLP ze dne 22. 10. 2002, *Steel a Morris proti Spojenému království*, 68416/01.

ESLP shledal, že rozsudek proti aktivistům byl nepřiměřený a představoval porušení článku 10 (svoboda projevu) Úmluvy. Soud zdůraznil důležitost svobody projevu v kontextu veřejné debaty o otázkách obecného zájmu, jako je ochrana životního prostředí. Případ *McLibel* přinesl i zajímavou dohru: Protože se jednalo o nejdelší britské řízení o žalobě proti pomluvě, bylo možné sledovat negativní dopady na reputaci společnost McDonald's.⁵ To však neodradilo podobné společnosti, aby vedly spory proti aktivní veřejnosti označované zkratkou SLAPPs (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*).⁶

Poprvé se tak zvýraznila nerovnost v možnostech právní obrany nadnárodního koncernu a „obyčejných“ lidí, kteří si nemohli dovolit účinnou obhajobu. V řízení o žalobě na pomluvu totiž národní úprava (s výjimkou Severního Irsku) neumožňovala soudům přiznat právní pomoc v defamačních sporech, což se stalo základem pro rozhodnutí ESLP.⁷ A také došlo k odhalení, že mezi aktivisty Greenpeace se infiltrovali nejen soukromí vyšetřovatelé najatí McDonald's, aby zjistili, kdo konkrétně za letáky stojí, ale také policisté v utajení, přičemž jeden z nich dokonce patřil mezi autory sporných letáků.

Linie judikatury následující *Steel a Morris* zdůrazňuje svobodu šíření informací, které mají reálný základ nebo jsou založeny na důvodné obavě. Patří do ní i např. rozsudek ESLP ve věci *Vides Aizsardzibas Klubs proti Lotyšsku (57829/00)*.⁸ Stěžovatel byl nevládní organizací, která měla obavy o zachování pobřežních dun. Nechala v místních novinách vytisknout zprávu s obviněním, že starosta pobřežní obce Mersrags úmyslně podepsal nezákonné dokumenty, rozhodnutí a osvědčení. Starosta zažaloval organizaci pro pomluvu. Soud rozhodl, že organizace neprokázala pravdivost svých tvrzení, a nařídil jí zveřejnit oficiální omluvu a zaplatit starostovi náhradu škody za zveřejnění pomlouvačných tvrzení. ESLP ale rozhodl, že takové rozhodnutí porušilo svobodu projevu organizace. Uznal, že zveřejněním zprávy v novinách plnila organizace svoji roli „hlídacího psa“ a vyjádřila hodnotový soud, takže nebyla povinna prokazovat jeho správnost. I v tomto případě vytvořilo rozhodnutí ESLP značný tlak na reformu řízení o žalobách proti pomluvě před vnitrostátními soudy.⁹

⁵ Viz VICK, D., W., CAMPBELL, K. Public Protests, Private Lawsuits, and the Market: The Investor Response to the *McLibel* Case. *Journal of Law and Society*, 2002, roč. 28, č. 2, s. 204–241.

⁶ Viz DONSON, F. Libel Cases and Public Debate – Some Reflections on whether Europe Should be Concerned about SLAPPs. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, roč. 19, č. 1, s. 83–94.

⁷ Výjimečně poskytnout právní pomoc umožnil pro Anglii a Wales až zákon z roku 1999 přijatý v návaznosti na rozsudek ESLP; Skotsko přijalo novou úpravu až v letech 2007 a 2010.

⁸ Rozsudek ESLP ze dne 27. 5. 2004, *Vides Aizsardzibas Klubs proti Lotyšsku*, 57829/00.

⁹ Viz CADDELL, R., AILE, S. Defamation of public officials: Latvia and the European Court of Human Rights. *Tottels Communications Law*, 2024, roč. 9, č. 4, s. 142–144.

Podobnou roli k ochraně veřejných zájmů v demokratické společnosti jako nevládní organizace zastává pochopitelně i tisk. Ve věci **Tănăsoaica proti Rumunsku (3490/03)**¹⁰ dovedil ESLP porušení čl. 10 Úmluvy na základě stížnosti novináře odsouzeného za urážku na základě zveřejnění článku o znečišťování životního prostředí soukromou společností. ESLP připomněl, že tisk sice nemůže překročit určité hranice, týkající se zejména ochrany pověsti a práv jiných osob, nicméně je oprávněn v souladu se svými povinnostmi a odpovědností zprostředkovávat informace a myšlenky o všech otázkách obecného zájmu. V tomto případě se jednalo o diskusi v obecném zájmu podpořenou dostatečným skutkovým základem, a chyběla zlá víra v publikaci.

Role strážců demokracie zahrnuje i protesty ve smyslu ochrany čl. 11 Úmluvy (svoboda shromažďování),¹¹ byť v tomto ohledu je zatím relativně skromná judikatura ESLP k demonstracím, protestům a přímým akcím na podporu životního prostředí a ochranu klimatu. Rozvíjí se v podstatě až v posledních dvou letech. Pro skupinu těchto akcí je typické porušování předpisů z různých oblastí, od silničního provozu po ochranu kulturních památek. Tyto případy také mají svoji důležitost, protože pomáhají formovat diskusi o hranicích svobodného vyjádření, účinné ochrany veřejných zájmů při nečinnosti státu. Zatímco některé státy tvrdě odpovídají na klimatické protesty, takže aktivisté končí před trestními soudy, OSN se staví za ochranu protestujících v čele s morálním hlasem mladých lidí.¹²

Případy před ESLP, které mají k uvedenému blíže, je možné dělit na dvě skupiny. V první skupině není protest spojený s nezákonností, ale spíše s narušením pořádku. Ve druhé skupině již volí protestující nezákonné prostředky projevu.

Příkladem z první skupiny je rozsudek ve věci **Hashman a Harrup proti Spojenému království (25594/94)**,¹³ který se týkal protestu proti honu na lišku. Dva demonstranti se pokusili narušit hon, troubili na lovecký roh a houkali s úmyslem narušit činnost loveckého spolku. Bylo jim nařízeno, aby – v souladu s britskou tradicí – napříště zachovávali klid a chovali se slušně. Vnitrostátní soudy rozhodly, že chování protestujících bylo proti dobrým mravům, což odůvodňovalo příkaz, aby se zdrželi narušování lovu. ESLP rozhodl, že vzhledem k tomu, že nebylo zjištěno, že by při svém protestu proti lovu jednali protiprávně, jednalo se o příkaz zdržet se neurčitěho a nejistého chování, a proto nebyl předvídatelný a nešlo o ospravedlnitelné omezení práva protestujících na svobodu projevu. Nešlo tedy o případ prokázaného porušení zákona, ale o aplikaci poměrně vágního

¹⁰ Rozsudek ESLP ze dne 19. 6. 2012, *Tănăsoaica proti Rumunsku*, 3490/03.

¹¹ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 5. 12. 2006, *Oya Ataman proti Turecku*, 74552/01.

¹² Viz např. AMELANG, S. UN calls for protection of climate activists following crackdown in Germany. *Clean Energy Wire*. 26. 5. 2023, dostupné z: <https://www.cleanenergywire.org/news/un-calls-protection-climate-activists-following-crackdown-germany>

¹³ Rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 1999, *Hashman a Harrup proti Spojenému království*, 25594/94.

konceptu common law narušení klidu (*breach of the peace*). To však podle ESLP nespĺňovalo požadavky omezení zákonem, které předpokládá čl. 10 Úmluvy.¹⁴

Podobný *modus operandi* zvolili stěžovatelé i ve věci **Steel a další proti Spojenému království (33678/96)**.¹⁵ Nevyhnuli se ale ani nezákonným formám rušivých protestů. Vedle toho, že se snažili bránit odstřelu tetřevů, bránili také stavbě rozšíření dálnice tím, že vnikli na staveniště a lezli po stromech a strojích, aby bránili inženýrským pracím. Soud zde uznal, že fyzické bránění v činnosti představuje projev podle čl. 10. Za povšimnutí stojí, že ESLP charakterizoval pří-
mou akci jako inherentně narušující pořádek. Soud však poznamenal, že je třeba vzít v úvahu riziko výtržností plynoucí z trvalého bránění zákonné činnosti. Jaké je riziko výtržnosti a jak se projeví, ESLP nerozvedl. Nicméně je jasné, že z pohledu ESLP, jelikož předcházení výtržnostem je legitimním cílem omezení práv, je tato forma protestu považována za nelegitimní z důvodu náchylnosti k vyvolání výtržností. Práh pro to, aby byl protest označen za narušování veřejného pořádku, je přitom poměrně nízký, a prokázání souvislosti založené na narušování veřejného pořádku (definovaného jako absence pořádku, zmatku, občanských nepokojů nebo chaosu) není vyžadováno. Za těchto okolností je podle ESLP přiměřené legitimnímu cíli ochrany veřejného pořádku 44hodinové zadržení a odsouzení k 28 dnům odnětí svobody. A podobně je přiměřené sedmnáctihodinové zadržení a odsouzení k sedmidennímu trestu odnětí svobody za bránění stavbě.

Ve věci **Drieman a další proti Norsku (33678/96)**¹⁶ ESLP zkoumal přiměřenost sankce uložené účastníkům přímé akce proti lovu velryb, kterou provedla organizace Greenpeace. Přímá akce spočívala v manévrování lodí tak, aby bránily lovu velryb tím, že při každé příležitosti umístily loď mezi lovecké plavidlo a velrybu, čímž znemožnily harpunování velryby. Ačkoli ESLP ponechal otevřenou otázku, zda se na toto konkrétní jednání mohou vztahovat záruky stanovené v člancích 10 a 11 Úmluvy, shledal, že uložením trestní pokuty účastníkům vnitrostátní orgány jednaly v rámci svého prostoru pro uvážení.

Dále ve věci **Lucas proti Spojenému království (39013/02)**¹⁷ ESLP shledal, že čtyřhodinové zadržení před soudem a odsouzení k pokutě za zablokování veřejné silnice na protest proti zachování jaderné ponorky bylo přiměřené legitimnímu cíli ochrany veřejného pořádku s ohledem na nebezpečí, které představovalo chování protestujících při sezení na veřejné silnici vedoucí k námořní základně. A podobně ve věci **Barraco proti Francii (31684/05)**¹⁸ ESLP rozhodl, že podmí-

¹⁴ Podobně také rozsudek ESLP ze dne 23. 1998, *Steel a další proti Spojenému království*, 24838/94.

¹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998, *Steel a další proti Spojenému království*, 67/1997/851/1058.

¹⁶ Rozsudek ESLP ze dne 4. 5. 2000, *Drieman a další proti Norsku*, 33678/96.

¹⁷ Rozsudek ESLP ze dne 18. 3. 2003, *Lucas proti Spojenému království*, 39013/02.

¹⁸ Rozsudek ESLP ze dne 5. 3. 2009, *Barraco proti Francii*, 31684/05.

něný trest odnětí svobody v délce tří měsíců za blokování dálnice účastníky *go-slow* protestu organizovaného odborovou organizací byl přiměřený sledovaným legitimním cílům. Soud poznamenal, že stěžovatel nebyl potrestán za svou účast na samotné demonstraci, ale spíše za konkrétní chování v průběhu demonstrace, konkrétně za opakované a úmyslné blokování veřejné komunikace, čímž způsobil větší překážku, než jaká by normálně vznikla při výkonu práva na pokojné shromažďování.

V poslední době ESLP rozhodl další dva případy klíčové pro posuzování ekologického aktivismu:

Případ *Bumbeș proti Rumunsku (18079/15)*¹⁹ se týkal pokuty udělené aktivistovi za účast na protestu proti plánované těžbě zlata a stříbra v oblasti Roșia Montană, která podléhá ochraně v režimu UNESCO. Aktivista se spolu s dalšími třemi osobami připoutal k vstupní bariéře hlavní vládní budovy a vyvěsil transparenty. Během výslechů na policii opakoval, že jeho cílem je upozornit na škodlivost těžby a také něco skutečně udělat potom, co byly ignorovány dřívější petice. ESLP rozhodl, že došlo k porušení práva na svobodu projevu (čl. 10 Úmluvy) ve spojení s právem na svobodu shromažďování (čl. 11 Úmluvy). Zdůraznil, že rumunské soudy se dostatečně nezabývaly významem veřejné diskuse o otázkách veřejného zájmu a mírou narušení běžného života způsobeného protestem. Místo toho se soustředily hlavně na fakt, že protest nebyl předem ohlášen. Uložená pokuta navíc měla odrazující účinek na podobné projevy.

Případ *Bryan a další proti Rusku (22515/14)*²⁰ se týkal protestu 30 aktivistů Greenpeace v roce 2013 na ruské ropné plošině. Dva aktivisté vylezli na plošinu poté, co se k ní přiblížili na nafukovacích člunech z lodi plující pod nizozemskou vlajkou. Ruská pobřežní stráž loď zadržela a odtáhla do přístavu Murmansk i s aktivisty na palubě. V Murmansku byli aktivisté zatčeni a vzati do vazby kvůli obvinění z pirátství, které bylo později překvalifikováno na výtržnictví. Řízení proti nim bylo nakonec zastaveno na základě amnestie. ESLP rozhodl, že: období od zadržení lodi do příjezdu do Murmansku představovalo nezákonné zavení svobody aktivistů, protože nebylo nikde zaznamenáno, že následná dvouměsíční vazba byla svévolná, protože panovaly nejasnosti ohledně obvinění a důvodů pro zadržení, a že došlo k porušení práva na svobodu projevu, protože zatčení, vazba a trestní stíhání představovaly zásah do svobody vyjádřit názor na důležité společenské téma – dopady těžby ropy na životní prostředí. Soud zdůraznil, že omezení svobody projevu aktivistů nebylo v souladu s ruským právem, stejně jako jejich svévolné zadržení.

¹⁹ Rozsudek ESLP ze dne 3. 5. 2022, *Bumbeș proti Rumunsku*, 18079/15.

²⁰ Rozsudek ESLP ze dne 27. 6. 2023, *Bryan a další proti Rusku*, 22515/14.

Česká judikatura je v tomto ohledu střídá. Blokování provozu za účelem upozornění na klimatickou krizi se týká rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2023, čj. 34 A 7/2022-35. S krajským soudem lze souhlasit, že takové jednání je v rozporu se zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Ovšem až licoměrně působí závěry, že „pokud bylo cílem žalobce upozornit na rizika spojená s klimatickou krizí a vyburcovat odpovědné politiky k akci, tohoto cíle lze efektivně dosáhnout i prostřednictvím jednání, které je v souladu se zákonem. Usiloval-li žalobce o větší publicitu, zákonnost či nezákonnost jednání je stěžejním kritériem, který by publicitu určoval. Naopak se lze setkat s mnohými originálními způsoby upozorňování na klimatickou krizi, které měly a mají celosvětový dosah a nejsou nezákonné.“ Mnohé originální způsoby upozorňování na klimatickou krizi sice existují, ale že by měly celosvětový dosah ve smyslu dosažení konkrétnějších významných účinků, tak tomu není – na což mimo jiné upozorňuje právě OSN. Tendence soudů upozadovat obhajobu (klimatickou) krajní nouzi a odepírat účinnost klimatickým protestům je běžná, ale ne správná, jak upozorňují např. Long a Hamilton s dodatkem, že „současné a budoucí škody způsobené globálním oteplováním daleko převyšují škody způsobené nenásilným protestem; právní prostředky selhaly při řešení problému a občanský odpor se ukázal jako úspěšný při změně vládní politiky.“²¹ Přinejmenším za situace, kdy soudy v některých státech klimatické protesty na základě argumentu krajní nouze legitimizují,²² je třeba otevírat diskuzi a nikoliv bezhlavě trestat.

Ústavní soud pak začátkem roku 2024 podpořil svobodu projevu aktivistů nálezem I. ÚS 2956/23. Základem sporu byl upravený reklamní spot společnosti ČEZ, který zveřejnil spolek Greenpeace na sociálních sítích. Reklamu s názvem „Rozsvícení vánočních stromů“ spolek upravil tak, že do ní přidal záběry poškozených, suchých a vykácených lesů i lesních požárů. Výjevy doprovázel text, že ČEZ svojí činností škodí životnímu prostředí. Ústavní soud považoval za podstatné okolnosti, za jakých byl upravený reklamní spot zveřejněn. Již z úvodu spotu bylo zřejmé, že nejde o „oficiální“ reklamu ČEZu, ale o snahu někoho jiného s nadsázkou či ironií upozornit na dopady činnosti ČEZ na životní prostředí.

Samotný spot ani způsob jeho šíření nemohl zavdat pochybnosti o svém parodickém významu a myšlence, kterou zosobňuje. ČEZ je navíc známý právě

²¹ LONG, N., L., HAMILTON, T. The Climate Necessity Defense: Proof and Judicial Error in Climate Protest Cases. *Stanford Environmental Law Journal*, 2019, roč. 38, č. 1, s. 59.

²² Viz např. BALOUNOVÁ, E. Limity právní ochrany environmentálních aktivistů. *Právník*, 2024, č. 1, s. 42-43. MAZZOTO, P. The necessity defence in (the Swiss) climate protest cases: Democratic contestation in the age of climate activism. *European Law Journal*, 2024, roč. 29, č. 3-6, s. 393-421, COCA-VILA, I. Punishing the Last Citizens? On the Climate Necessity Defence. *Res Publica*, 2023, BROGAN, M. The necessity defence and anthropogenic global warming protests: The times they are a-changin'. *Alternative Law Journal*, 2021, roč. 46, č. 4, s. 268-274.

působením v oblasti energetiky, která je ze své podstaty spojená s masivními zásahy do životního prostředí. Podle Ústavního soudu je proto ČEZ povinen snést únosnou míru kritiky své činnosti, a to i za použití parodie. Spot upozorňoval na obecnou otázku ochrany životního prostředí, která zejména v posledních letech – v souvislosti s probíhající změnou klimatu a s jejími dopady na společnost – nabírá na své naléhavosti. Obsahem spotu byla věcná kritika ČEZu, nikoliv například výzva k násilí.

Ústavní soud se zabýval také tím, zda výklad autorského zákona (č. 121/2000 Sb.), který zahrnuje práva související s autorským právem pod rozsah zákonné licence pro karikaturu a parodii, představuje nepřípustný projev soudcovského dotváření práva. Ústavní soud se ztotožnil s pohledem Nejvyššího soudu, že zákonodárce nezamýšlel vyloučit práva související s právem autorským z dosahu zákonné licence pro parodii. Ústavní soud odkázal na četnou judikaturu ESLP k parodickému a satirickému vyjádření,²³ nepovažoval však za nutné zmiňovat rozhodnutí k ochraně životního prostředí nebo protestům na jeho podporu. I z toho důvodu se jeví závěry rozsudku ESLP ve věci *Friedrich a ostatní proti Polsku* přínosné.

Na rozhodnutí soudu čeká žaloba, kterou podal obchodní řetězec Albert na spolek obránců zvířat *Obraz*, který v březnu 2024 v kampani upozorňoval na špatné podmínky chovu kuřat, která do svých obchodů Albert v Česku odebírá. Krajský soud v Českých Budějovicích již vyhověl předběžnému opatření proti kampani,²⁴ byť se k tomu s ohledem na pražské sídlo aktivistů nejeví být soudem příslušným.

Závěr

Z analýzy judikatury ESLP vyplývá, že prostor pro uvážení smluvních států při trestání protiprávního jednání spojeného s projevem nebo sdružováním není sice široký, ale neomezený. Jde ruku v ruce s evropským dohledem ze strany Soudu, jehož úkolem je vydat konečné rozhodnutí o tom, zda byl trest slučitelný s článkem 10 nebo 11 Úmluvy. Je potřeba zvláště pečlivě zkoumat případy, kdy sankce uložené za nenásilné jednání zahrnují trest odnětí svobody. Další důležitou zásadou, která vyplývá z judikatury ESLP, je, že účastníci demonstrace, která vede ke škodám nebo jiným výtržnostem, ale kteří se sami nedopustili žádného násilného nebo jinak zavrženého jednání, nemohou být stíháni pouze z důvodu své účasti na demonstraci. I krátkodobá opatření mohou spadat pod ochranu článku 5 Úmluvy, pokud dosáhnou určité intenzity omezení osobní svobody.

²³ Body 33–35.

²⁴ Viz Albert žaluje *Obraz* kvůli kampani proti špatným podmínkám chovu. Spolek se brání svobodou slova. *iRozhlas*, 26. 6. 2024, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/albert-zaluje-obraz-kvuli-kampani-proti-spatnym-podminkam-chovu-spolek-se-brani_2406251849_edr

V případě uplatnění takových opatření je třeba prokázat dostatečný právní základ a odůvodnit nezbytnost celé doby zadržení.

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 na Nejvyšším správním soudu.

ENVIRONMENTAL ACTIVISM FROM THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS PROTECTION (ON THE JUDGMENT OF THE ECHR IN FRIEDRICH AND OTHERS V. POLAND AND THE RULING OF THE CONSTITUTIONAL COURT I. ÚS 2956/23)

Abstract

This article examines the European Court of Human Rights' (ECHR) decision in *Friedrich and Others v. Poland* (Application No. 25344/20), a significant case addressing the balance between state intervention and civil liberties during environmental protests. Greenpeace activists and journalists were detained during a peaceful demonstration in Gdańsk, raising key issues regarding the rights to liberty and freedom of expression under Articles 5 and 10 of the European Convention on Human Rights. By analysing these decisions, the article highlights the evolving legal landscape surrounding civil liberties and environmental activism, underscoring the ECHR's role in ensuring that state measures do not unduly infringe on fundamental freedoms. Furthermore, it provides examples from the Czech case law, most notably the recent ruling of the Constitutional Court No. I. ÚS 2956/23.

Keywords: European Court of Human Rights, case law, freedom of speech, freedom of assembly



 Z JUDIKATURY NSS ČR NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ZAMÍTL KASAČNÍ STÍŽNOST
VE VĚCI KLIMATICKÉ ŽALOBY*Informace k rozsudku ve věci sp. zn. 9 As 264/2023.**TZ NSS z 26. 11. 2024*

<https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/nejvyssi-spravni-soud-zamitl-kasacni-stiznost-ve-veci-klimaticke-zaloby>

Nejvyšší správní soud dne 26.11.2024 vydal rozsudek týkající se tzv. klimatické žaloby. Tu podaly zapsaný spolek Klimatická žaloba ČR, Obec Svatý Jan pod Skalou, Česká společnost ornitologická – Jihomoravská pobočka a čtyři fyzické osoby (dále žalobci), a to proti vládě a čtyřem ministerstvům (životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy). Před Nejvyšším správním soudem se někteří z žalobců pokoušeli zvrátit zamítnutí žaloby Městským soudem v Praze. Nejvyšší správní soud jejich kasační stížnost zamítl.

Jde už o druhé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci.

Městský soud nejprve prvním rozsudkem v červnu 2022 žalobě částečně vyhověl. Odmítl žalobu vůči vládě, ovšem vůči čtyřem žalovaným ministerstvům konstatoval, že nestanovení konkrétních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 (tzv. mitigační opatření) představuje nezákonný zásah. Zakázal proto žalovaným ministerstvům v tomto porušování práv žalobců pokračovat. Městský soud vyšel z toho, že Evropská unie přijala v roce 2020 v rámci tzv. Pařížské dohody kolektivní závazek snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990, a ten nebyl v době jeho tehdejšího rozhodování (tedy v červnu 2022) promítnut do povinností jednotlivých členských států. **Kasační stížnost proti tomuto prvním rozsudku** podala jak všechna žalovaná ministerstva, tak někteří ze žalobců. **Nejvyšší správní soud kasační stížnosti žalovaných ministerstev v únoru 2023 vyhověl a vyhovující výroky rozsudku Městského soudu v Praze zrušil.** (Viz rozsudek NSS č. j. 9 As 116/2022-166.) Postupoval tak, protože v mezinárodním, unijním ani vnitrostátním právu nenalezl oporu pro závěr městského soudu, že české orgány veřejné moci měly již v té době jasně stanovenou povinnost činit uvedená opatření. Konstatoval, že přístup prosazovaný v rozsudku Městského soudu v Praze by vedl k tomu, že by se kolektivní závazek Evropské

unie a jejich členů změnil v individuální závazky členských států a Evropské unie stanovené v jednotné výši 55 %. Tím by byla popřena jeho kolektivní povaha. Smyslem kolektivního závazku přitom je, že se členské státy EU mohou na ujnijní úrovni dohodnout, jak jej společnými silami naplní.

V dalším řízení před Městským soudem v Praze žalobci na základě odborných posudků žádali, aby soud konstatoval nezákonnost zásahu spočívajícího v tom, že žalovaná ministerstva nečiní kroky vedoucí k tomu, aby do roku 2030 došlo ke snížení emisí skleníkových plynů produkovaných ČR o 81 %, 84 % nebo 89,76 % (v závislosti na výsledcích různých posudků) ve srovnání s úrovní v roce 1990 nebo o úroveň, která by vyplynula z posudku zadaného samotným soudem. **Městský soud, vázán závěry předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu, tentokrát zásahovou žalobu zamítl.** (Rozsudek ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021-445.) **Zamítavý rozsudek napadlo pět z výše uvedených žalobců kasační stížností.** Nejvyšší správní soud nejprve řízení o kasační stížnosti přerušil až do vydání rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, protože považoval názor tohoto soudu za důležitý. Poté dal účastníkům řízení o klimatické žalobě příležitost se k němu vyjádřit.

Nejvyšší správní soud se v rozhodování cítí vázán posunem právních závěrů velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva, které jsou obsaženy zejména v rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku* ze dne 9. 4. 2024, stížnost č. 53600/20. Nejvyšší správní soud zohlednil nově formulované požadavky Evropského soudu pro lidská práva a provedl test dostatečnosti mitigačních postupů (opatření, směřujících ke snižování emisí skleníkových plynů) k naplnění práva na soukromý život. Současně však shledal, že se projednávaná klimatická žaloba od rozhodnutí *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku* odlišuje tím, že Švýcarsko není členským státem EU. Při posuzování právního rámce ČR je proto nutné zohlednit nejen vnitrostátní, ale i ujnijní právní předpisy a mechanismy kontroly. Ty se oproti únoru 2023, kdy NSS rozhodoval poprvé, výrazně zpřesnily. Kolektivní závazek EU snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990 byl v mezichase promítnut jak do sekundárního práva EU (tzv. balíček *Fit for 55*), tak do povinností jednotlivých členských států včetně ČR. Ani se zohledněním závěrů nové judikatury ESLP NSS nenašel v právním řádu (vnitrostátním, ujnijním ani mezinárodním) povinnost ČR snížit emise skleníkových plynů o více než 80 %, jak požadovali žalobci. **Shodl se proto s městským soudem, že nebylo namístě vyhovět jejich zásahové žalobě tvrdící takto vymezenou nezákonnost a kasační stížnost zamítl.**

V bodě 111 rozsudku k tomu vysvětlil: „*Ani rozsudek Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a v něm vyjádřené povinnosti plynoucí z čl. 8 EÚLP a jdoucí nad rámec povinností vyplývajících z práva EU však nijak nepotvrzují správnost modelu prosazo-*

vaného stěžovateli, tedy že „spravedlivý podíl“ ČR na globálním snížení emisí skleníkových plynů je třeba určit individualizovaným rozpočítáním zbývajících globálního uhlíkového rozpočtu mezi všechny jednotlivé státy světa (podle různých metod prosazovaných stěžovateli). Takový přístup, vnímající ČR jen jako jeden stát světa a nijak nezohledňující kolektivní povahu EU NDC, by zcela popíral rozhodnutí EU bojovat proti změně klimatu společně ve smyslu čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody.“

Nejvyšší správní soud se nicméně ztotožnil se žalobci v tom, „že povinnosti orgánů veřejné moci ČR plynoucí v oblasti boje proti změně klimatu z čl. 8 EÚLP nekončí splněním požadavků plynoucích z Pařížské dohody, tak jak jsou akceptovány ze strany EU a jejích členských států v EU NDC 2020. (...) V souladu s rozsudkem Verein KlimaSeniorinnen Schweiz mají orgány veřejné moci ČR na základě čl. 8 EÚLP nad rámec povinností plynoucích z Pařížské dohody a práva EU dva druhy obecných povinností. Za prvé povinnost reagovat na vnitrostátní specifika v oblasti adaptace na změny klimatu (...) i v oblasti mitigace změny klimatu (například z důvodů specifických vnitrostátních prohrěšků a deficitů, jakým je v případě ČR trvající výroba elektrické energie z uhlí, k jejímuž ukončení nejspíše do roku 2033 se vláda zavazuje podle vyjádření MŽP...) Zadruhé pak povinnost vyvinout i nad rámec závazků plynoucích z práva EU maximální úsilí ke snížení emisí skleníkových plynů v závislosti na objektivních vnitrostátních možnostech.“ (body 108 a 109 rozsudku NSS)

V posuzování NSS vzal na vědomí i letos projednávané programové vládní dokumenty, které mají tyto povinnosti v oblasti boje proti změně klimatu naplnit, zejména návrh aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR. Soudci konstatovali, že „předložení těchto programových dokumentů sice vyvrací podezření, že by žalovaní „nic nedělali“. Na druhé straně však nelze přehlédnout ani skutečnost, že jde o dokumenty, které jsou stále pouze projednávány, a nikoli přijaté. Stěžovatelé navíc upozorňují, že během tohoto stále se protahujícího projednávání na vládní úrovni žalovaní slevují z některých původních ambicióznějších cílů, na které MŽP poukazovalo ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ještě v únoru 2024.“ (bod 138 rozsudku)

NSS tedy uzavřel, že „na jedné straně nezpochybňuje samotný zamítavý výrok rozsudku městského soudu ve vztahu k ambiciózním alternativním petitům v žalobě proti nezákonnému zásahu, na straně druhé se sami žalovaní dostávají uvedenými prodelevami a případným snížením ambicí v boji proti změně klimatu na samou hranu zákonnosti.“

Poznámka redakce:

Ke klimatické žalobě, resp. prvním rozsudku NSS ze dne 20. 2. 2023, č.j. 9 As 116/2022-166 viz Vojtěch Stejskal. **Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR o kasačních stížnostech ve věci první české klimatické litigace.** České právo ži-

ivotního prostředí č. 1/2023 (67), s. 95–102, a též Martina Franková. **Klimatická žaloba – co dál?** *České právo životního prostředí* č. 1/2023 (67), s. 114–117 a konečně Hana Müllerová ve spolupráci s Terezou Snopkovou, Evou Balounovou a Adamem Novákem: **Proč první český klimatický rozsudek neobstál u Nejvyššího správního soudu?** Viz <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>

Klíčová slova: klimatická litigace, kasační stížnost, Nejvyšší správní soud

THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT DISMISSED THE APPEAL IN THE CASE OF THE FIRST CZECH CLIMATE ACTION

Abstract

The article deals with the judgment of Supreme Administrative Court from 26. 11. 2024, No. 9 As 264/2023, which ruled on the appeals against the first instance decision of the Municipal Court in Prague in the case of the first Czech climate action. The decision on the first Czech climate action was 20. 2. 2023 returned by the Supreme Administrative Court to the court of first instance for a new hearing.

Keywords: Climate action, appeals against the first-instance Decision, Supreme Administrative Court



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* 3. vydání, Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2024. 336 s. ISBN: 978-80-7478-730-0 (brož.)

Nejnovější počín nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a.s., které se již leta věnuje pečlivě také oboru práva životního prostředí, vydalo letos na podzim 3. vydání úspěšného komentáře Libora Dvořáka k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář v brožované podobě vyšel v obvyklé hnědobílé obálce, typické pro ediční řadu, ve které nakladatelství Wolters Kluwer, ČR, a.s., komentáře k zákonům pravidelně vydává.

Autorem komentáře k tomuto zákonu je zkušený environmentální právník, JUDr. Libor Dvořák, Ph.D. Absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze, tamtéž vystudoval i doktorské studium. Od roku 2001 byl zaměstnán v legislativním odboru Ministerstva životního prostředí jako specialista na problematiku posuzování vlivů na životní prostředí, přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti v povolovacích řízeních. V tomto odboru se postupně stal zástupcem ředitelky a později i ředitelem odboru, na této pozici působí dodnes. Jako vůbec první zástupce České republiky byl v letech 2017–2020 členem Implementation Committee, orgánu zřízeného smluvními stranami ke kontrole dodržování Úmluvy o přeshraničním posuzování vlivů na životní prostředí¹. Libor Dvořák je dlouholetým externím spolupracovníkem katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Připomeňme i jeho rozsáhlou publikační činnost. Je například autorem publikace *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem* z roku 2005, komentáře k témuž zákonu v Nakladatelství Wolters Kluwer z let 2016 a 2018 a dále řady odborných článků o právu životního prostředí, mimo jiné i v časopise *České právo životního prostředí*. Je vhodné zmínit alespoň vědecký článek *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí* (*České právo životního prostředí* č. 1/2010 (27)) či Dvořákův podíl na monotematickém čísle k nové právní úpravě ochrany ovzduší a atmosféry, *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR* (*České právo životního prostředí* č. 2/2012 (32)). Libor Dvořák je též dlouholetým členem České společnosti pro právo životního prostředí.

¹ Tzv. Espoo úmluva, 91/2001 Sb.m.s.

Původní vydání komentáře² mělo v roce 2016 celkem 256 stran, toto současné třetí z roku 2024 má již 336 stran. Není divu, právní úprava od té doby pokročila, zákon přímo novelizovala řada zákonů a mnohé zákony související si rovněž vysloužily autorovu pozornost. Samozřejmě vedle toho všeho přibýlo judikatury. Právní stav publikace je k 30. 6. 2024.

Z hlediska struktury třetí vydání komentáře Libora Dvořáka k zákonu č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „komentář k zákonu EIA“), obsahuje na 336 stranách nejen vlastní text zákona s komentářem, ale i odborný autorův úvod do problematiky posuzování vlivů na životní prostředí, zařazený na stranách XVI až XXV recenzovaného komentáře. Čtenářům autor čtivým způsobem přiblížil účel posuzování vlivů na životní prostředí, který leckomu (a zejména politikům a developerům) stále není dostatečně jasný. Odborný úvod obsahuje historický vývoj právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v českém, evropském a mezinárodním právu a konečně i odkazy na speciální a související právní problematiku. Potěší i takový marginální detail, jako stručný odkaz na méně známou speciální úpravu posuzování vlivů v zákoně o Antarktidě (viz str. XXV komentáře). Zařazení odborného úvodu na začátek komentáře k zákonu EIA považuji celkově za velmi vhodné a dobře využitelné také pro pedagogické a vědecké účely.

Důvodem k třetímu vydání komentáře v letošním roce je poměrně velké množství změn provedených v zákoně č. 100/2001 Sb. od posledního vydání, ať již v souvislosti s novým stavebním zákonem plně účinným od 1. 7. 2024, tak rovněž s novým institutem v oblasti práva životního prostředí, jakým je jednotné environmentální stanovisko přijaté zákonem č. 148/2023 Sb. Změnový zákon č. 149/2023 Sb. (účinný od 1. 1. 2024) provedl v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí celou řadu změn, mj. do něj zakotvil pravidla pro tzv. společný proces posuzování vlivů na životní prostředí a vydání jednotného environmentálního stanoviska. Autor také zaznamenal smutný fakt, že Česká inspekce životního prostředí již nebude dotčeným orgánem v procesu EIA, a pokud se bude chtít v konkrétním případě k záměru vyjádřit, bude mít postavení stejné jako má v procesu EIA veřejnost. Přitom právě názory ČIŽP bývaly v procesu EIA vždy velmi cenné. Kontroverzní úpravu provedl zákon č. 465/2023 Sb.

Komentář podrobně osvětluje změny v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí plynoucí z posledních novel. Za všechny je třeba zmínit již výše uvedený společný proces EIA a JES, dále novou možnost volby formy veřejného projednání v EIA, omezení opakovaného prodloužení platnosti stanoviska apod. Zvláštní pozornost autor věnuje rovněž změnám plynoucím z nového stavebního zákona

² Viz původní recenze v časopise ČPŽP č.2/2016 (40) s. 90–93.

č. 283/2021 Sb., ať už pro oblast EIA (řízení o povolení záměru), tak SEA (územně plánovací dokumentace).

Stejně jako u minulých vydání autor u příslušných komentovaných ustanovení aktualizoval judikaturu (té pochopitelně oproti předchozím vydáním komentáře výrazně přibylo) a také reflektoval praktické zkušenosti s aplikací zákona č. 100/2001 Sb. v praxi.

Nezbývá než autorovi za komentář poděkovat. Sám jsem neměl v některých ustanovení komentovaného zákona po všech provedených změnách v posledních letech jasno. Rozhodně se budu k této knize pravidelně vracet. A totéž doporučuji i čtenářům našeho časopisu.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Abstract

The reviewed publication is the Third edition of the Commentary on the Czech Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment. The Commentary has been published by the Wolters Kluwer ČR Publishing House in 2024. The Czech legislation in this area is one of the basic sources and also the structural elements of the Czech environmental law. Author reflects the requirements of the EU law set by directives, mainly the EIA Directive (2011/92/EU) and the SEA Directive (2001/42/EC).

JUDr. Libor Dvořák, Ph.D. graduated from the Faculty of Law, Charles University in Prague in 2001. At present he works at the Ministry of Environment as a head of the Legislative department. He is not only an experienced lawyer, the author or co-author of numerous articles and publications on environmental law in particular, but also a keen rock music disc jockey and great lover and breeder of cats.

Keywords: Environmental impact assessment, EIA Directive, SEA Directive, Act on Environmental Impact Assessment.



☛ PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY ☚

Sbírka zákonů a mezinárodních smluv červen – říjen 2024

Zákon č. 182/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 183/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Nařízení vlády č. 193/2024 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programu, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 203/2024 Sb., o stanovení výše prostředků státního rozpočtu určených pro poskytnutí finančních 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, za rok 2023.

Vyhláška č. 216/2024 Sb., kterou se mění vyhláška č. 5/2020 Sb., o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin.

Vyhláška č. 217/2024 Sb., o správné veterinární klinické praxi a bližších podmínkách klinického hodnocení veterinárních léčivých přípravků.

Nařízení vlády č. 224/2024 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 481/2012 Sb., o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 234/2024 Sb., kterou se mění vyhláška č. 423/2001 Sb., kterou se stanoví způsob a rozsah hodnocení přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a další podrobnosti jejich využívání, požadavky na životní prostředí a vybavení přírodních léčebných lázní a náležitosti odborného posudku o využitelnosti přírodních léčivých zdrojů a klimatických podmínek k léčebným účelům, přírodní minerální vody k výrobě přírodních minerálních vod a o stavu životního prostředí vnitřního území lázeňského místa (vyhláška o zdrojích a lázních).

Zákon č. 262/2024 Sb., o veřejné hydrometeorologické službě a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o veřejné hydrometeorologické službě).

Vyhláška č. 309/2024 Sb., kterou se mění vyhláška č. 474/2000 Sb., o stanovení požadavků na hnojiva, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 316/2024 Sb., o stanovení způsobu podpory energetické bezpečnosti České republiky (podle § 2a odst. 2 zákona č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 465/2023 Sb.

Poznámka redakce:

Dnem 1. 1. 2024 Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv v souladu se zákonem č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, **nahradi-la Sbírka zákonů a mezinárodních smluv** zveřejňovaná v systému **Elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv** (e-Sbírka, <https://www.e-sbirka.cz/>). Sbírka zákonů a mezinárodních smluv je úředním listem, ve kterém se vyhláší závazné znění právního předpisu, mezinárodní smlouvy nebo jiného aktu stanoveného tímto nebo jiným zákonem. Sbírka zákonů a mezinárodních smluv se vede v elektronické podobě. Vydavatelem Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je Ministerstvo vnitra.

LIST OF THE CURRENT CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN 2024 IN THE COLLECTION OF LAWS OF THE CZECH REPUBLIC

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 from June to October 2024. 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 Act No. 222/2016 Coll., on the Collection of laws and the Collection of international treaties, as amended.

On 1 January 2024, the Collection of Acts and the Collection of International Treaties was replaced by the Collection of Acts and International Treaties published in the Electronic Collection of Acts and International Treaties in accordance with Act No. 222/2016 Coll., on the Collection of Acts and International Treaties and on the production of legislation published in the Collection of Acts and International Treaties (e-Collection, <https://www.e-sbirka.cz/>).



☛ 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 73 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 monografii. 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 budoucnou pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nespĺňuje 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.



MODERNIZAČNÍ FOND

Rychleji k zelené energii a zdravému klimatu

Připraveny jsou další investice do modernizace energetické infrastruktury

Pro Českou republiku je Modernizační fond klíčovým nástrojem pro podporu energetických úspor a přechodu na čisté zdroje energie. Jaké možnosti aktuálně nabízí?

Modernizace průmyslu

Čistější ovzduší a méně škodlivých emisí. Průmyslové podniky získají miliardy korun na to, aby ekologizovaly výrobu a uspořily za spotřebu energií. Ve vyhlášené výzvě ENERGETS č. 1/2024 z Modernizačního fondu je připraveno patnáct miliard korun. Jedná se o podporu firem, které přecházejí na obnovitelné zdroje a investují do energeticky úsporných opatření a do snižování emisí. Žadosti je možné podávat do 30. 6. 2025, alokace je **15 miliard korun**.

Fotovoltaika pro obce i podniky

Pro podporu fotovoltaiky jsou aktivní tři dotační výzvy z programu RES+. Výzva č. 1/2024 nabízí **3 miliardy korun** na instalaci nových fotovoltaických elektráren s výkonem 50 kW až 5 MW, v Praze od 10 kW, pro výrobu elektřiny k vlastní spotřebě.

Výzvy RES+ č. 3/2024 a RES+ č. 4/2024 jsou určeny obcím a k dispozici v nich jsou dohromady **2 miliardy korun**. Malým obcím do tří tisíc obyvatel se tak nabízejí dotace na pořízení FV systémů do 1 MW na střeších veřejných budov, větším obcím a veřejným subjektům navíc může podpora zafinancovat potřebnou infrastrukturu, a tím podpořit vznik energetických společenství.

Veřejné osvětlení

Dotace pomůže obcím v národních parcích vyměnit staré lampy veřejného osvětlení za šetrnější a úsporná svítidla. O příspěvek mo-hou požádat od konce února 2025. Modernizací ušetří obce výdaje za energii a přispěje k omezení světelného smogu. Ve výzvě z programu PUBGRID je nachystáno celkem **230 milionů korun**.

www.modernizacni-fond.cz

Polské pobřeží Baltského moře



Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001
a certifikáty EMAS, FSC, PEFC, ECF a C2C.



ISSN: 1213-5542