

Obsah 23.čísla

Téma

Lenka Rybářová: Právní aspekty přeshraniční přepravy odpadů

Informace

Ondřej Vích: Rezoluce Valného shromáždění OSN k přeshraničním škodám pocházejícím z rizikových činností

Viktor Havlice: Nová rámcová směrnice o odpadech (opravdu v roce 2008?)

Vojtěch Stejskal: Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem?

Tereza Tichá: Integrovaný registr znečišťování – legislativní aktualita

Jana Prchalová: Zakázané prostředky a způsoby usmrcování, odchytu a jiných forem využívání volně žijících živočichů

Redakční zpráva: Evropská komise schválila Operační program Životní prostředí 2007 - 2013

Recenze

Vojtěch Stejskal: Právo ochrany přírody v Polsku

Z vědeckého života

Milan Cikánek: „Životní prostředí a mezinárodní bezpečnost“ aneb šéf UNEPu Achim Steiner v Praze

Vojtěch Stejskal – Michal Sobotka: Mezinárodní konference „Rada Evropy a ochrana životního prostředí“

Ze života Společnosti

Zpráva o činnosti ČSPŽP za rok 2007

Judikatura Evropského soudního dvora

Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-440/05 ze dne 23.října 2007 o Rámcovém rozhodnutí Rady 2005/667/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí

Přehled aktuální legislativy

Zásady recenzního řízení



Právní aspekty přeshraniční přepravy odpadů

Mgr. Lenka Rybářová

1. Úvod

Při přepravě odpadů vzniká množství právních vztahů, které jsou z pohledu právně-teoretického regulovány právními normami několika právních odvětví (zejména práva životního prostředí, správního práva, mezinárodního a komunitárního práva, případně práva trestního). Institut přepravy odpadů představuje s ohledem na uvedenou právní interdisciplinaritu a s poukazem na donedávna poměrně časté případy nelegálních přeprav odpadů (nejen) na území České republiky, téma komplexní a aktuální. Právě množství případů nedovolených přeprav odpadů a jejich následky byly jedním z podnětů vytvoření tohoto textu s cílem zjistit, zda a případně do jaké míry má současná právní úprava přepravy odpadů vliv na tento typ protiprávního jednání.

Vstup České republiky do Evropské unie k 1. květnu 2004 s sebou přinesl výhody v podobě svobod uplatňovaných v rámci jednotného vnitřního trhu (volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu), ale zároveň i větší tlak na české kontrolní orgány za účelem zamezení zneužívání těchto svobod. Potřeba efektivních kontrolních mechanismů vyvstává mj. při přepravě odpadů, jakožto v mnoha případech „nežádoucího zboží“. V souladu s ověřením výše uvedené hypotézy bude cílem tohoto textu provést analýzu právní úpravy přeshraniční přepravy odpadů a poukázat na některé aspekty této právní úpravy, které je užitečné reflektovat. Tento příspěvek současně naváže na článek uveřejněný na stránkách tohoto časopisu v jeho posledním vydání¹, s ambicí pojmut přeshraniční přepravu odpadů poněkud komplexněji.

V preambuli nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů se uvádí, že jeho „*hlavním a rozhodujícím cílem a předmětem je ochrana životního prostředí, přičemž jeho dopady na mezinárodní obchod jsou podružné*“. Toto ustanovení vystihuje důvody a zároveň představuje základní podstatu právní úpravy přepravy odpadů ve státech EU. Na jedné straně zde máme odpad jako neodmyslitelný vedlejší produkt veškeré lidské činnosti², který představuje pro životní prostředí a zdraví člověka potencionální nebezpečí a dále zde existuje veřejný zájem na ochraně těchto hodnot, který je hlavním důvodem právní regulace přeshraniční přepravy odpadů³ jako jednoho ze způsobů nakládání s odpady. Tento důvod je navíc umocněn skutečností, že obchod s odpadem je dnes pro mnoho podnikatelských subjektů výnosnou podnikatelskou aktivitou, která v souvislosti s existencí volného pohybu zboží v rámci EU ještě získala na atraktivitě.

¹ Nová, Ivana: Nové evropské nařízení o přepravě odpadů přes hranice. *České právo životního prostředí*, 2007, č. 21.

² V členských státech EU se každoročně vyprodukuje zhruba 2 biliony tun odpadu (včetně nebezpečného), přičemž toto množství neustále narůstá (viz. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s15002.htm>).

³ Přeshraniční přepravou odpadů budeme pro účely tohoto článku chápat jako přepravu odpadů přes hranice všech států, nikoli pouze přepravu v rámci států Evropské unie, tzn. že do tohoto pojmu zahrneme též dovoz a vývoz odpadů z/do třetích zemí.

2. Právní úprava a její vývoj

2.1 Mezinárodní právní úprava

Mezinárodněprávní úprava nakládání s odpady se zaměřuje především na regulaci přeshraničního pohybu odpadů a na způsoby jejich zneškodňování. „*Omezování přeshraničního pohybu nebezpečných a radioaktivních odpadů je spojeno s prosazováním principu soběstačnosti (self-sufficiency principle) a principu odstraňování u zdroje (proximity principle)*.“⁴ Potřeba právní regulace přeshraniční přepravy odpadů na mezinárodní úrovni se objevila na sklonku 80. let 20. století a to mj. v souvislosti s případy „toxických lodí“ Karin B⁵ a Pelicano⁶, které se plavily od jednoho přístavu k druhému s cílem zde vyložit náklad nebezpečného odpadu. Tyto a další případy byly podnětem pro přijímání „ekologických“ právních předpisů ve vyspělých evropských zemích, neboť odpovědné subjekty se snažily nalézt levné řešení povinnosti nakládání s odpadem, kterým se stal jeho vývoz do zemí východní Evropy, Afriky a dalších rozvojových oblastí.

2.1.1 Basilejská úmluva

Nejvýznamnějším pramenem práva v oblasti přepravy (nebezpečných) odpadů na mezinárodní úrovni je Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (dále jen „Basilejská úmluva“). Jak je naznačeno v preambuli Basilejské úmluvy, mezi její právní a etická východiska v oblasti mezinárodní ochrany práva životního prostředí patří zejména deklarace konference Spojených národů o životním prostředí člověka (Stockholm 1972), Káhirske směrnice a principy zacházení s nebezpečnými odpady environmentálně vhodným způsobem⁷, doporučení výboru odborníků Spojených národů pro přepravu nebezpečného zboží z roku 1957 (aktualizace každé dva roky) a Světová charta přírody, jež byla přijata Valným shromážděním Spojených národů v roce 1982 jako etická norma ochrany životního prostředí člověka a zachování přírodních zdrojů.

Basilejská úmluva, ke které do současnosti přistoupilo 170 států včetně ČR, stanoví v čl. 4 odst. 2 písm. d), že přeshraniční přeprava nebezpečných (i ostatních) odpadů se má snížit na minimum slučitelné s účinným nakládáním s takovými odpady, které je šetrné k životnímu prostředí. Tento požadavek koresponduje s ústředním cílem Basilejské úmluvy, kterým je minimalizace vzniku nebezpečných odpadů za účelem ochrany lidského zdraví a životního prostředí. Nastavený systém kontroly pohybu nebezpečných odpadů spočívá zejména na spolupráci státních orgánů, mezinárodních organizací, podnikatelského sektoru, nevládních organizací a akademických institucí a samozřejmě na efektivní aplikaci ustanovení Basilejské úmluvy a jejích dodatků jednotlivými členskými státy.

Základní principy, na kterých byla Basilejská úmluva vytvořena, lze shrnout následovně:

⁴ Cit. Damohorský, Milan a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 400.

⁵ Loď Karin B vezla v roce 1988 nebezpečný odpad (původem z Itálie) z území Nigérie, kde byl skladován a po protestech ze strany ekologických aktivistů opět vyvezen, nicméně žádná z evropských zemí, která byla požádána o přistání (Francie, Velká Británie, Španělsko, Německo, Nizozemí) této lodi povolení neudělila.

⁶ Loď Pelicano se s nákladem 14 tis. tun toxického odpadu (nakládka se uskutečnila ve Philadelphii v roce 1986) plavila více než dva roky. Část tohoto odpadu byla nakonec nelegálně vyložena na pobřeží Haiti, zbytek skončil pravděpodobně na dně Indického oceánu.

⁷ Přijaté řídící radou programu životního prostředí Spojených národů (UNEP) rozhodnutím 14/30 ze dne 17. června 1987.

- Minimalizace produkce odpadů – tento požadavek je podporován aplikací ekologicky orientovaného řízení (*environmentally sound management*, ESM), který se v praxi promítá do přísné kontroly nakládání s odpady ve všech fázích.
- Zpracování odpadu co nejbližší místu jeho vzniku – účelem tohoto principu je jednak zabránění vzniku nehody (tj. potenciální možnosti poškození životního prostředí a ohrožení lidského zdraví) při přepravě odpadů a dále snaha o to, aby břímě nákladů spojených s odstraněním odpadu spočívalo na jeho původci. Předpokladem uplatňování tohoto principu je však existence vyhovujícího technického zázemí.⁸
- Redukce přeshraniční přepravy odpadů – za tímto účelem Basilejská úmluva stanoví potřebná pravidla a postupy, která jsou účastníci přeshraniční přepravy odpadů povinni dodržovat. Podstatný prvek systému kontroly přeshraniční přepravy odpadů představuje institut předběžného souhlasu států, kterých se tato přeprava dotýká, přičemž každá zásilka odpadu musí být doprovázena příslušnými přepravními doklady (více viz. níže).

Mezi důležité milníky vývoje režimu Basilejské úmluvy patří přijetí tzv. Ban Amendment – dodatku, kterým se zakazuje vývoz nebezpečného odpadu (za jakýmkoliv účelem) ze zemí uvedených v Příloze VII (státy EU, OECD, Lichtenštejnsko) do ostatních států – smluvních stran Basilejské úmluvy.⁹

V roce 1998 byla přijata klasifikace odpadů Basilejské úmluvy. Součástí Basilejské úmluvy je seznam nebezpečných odpadů (Seznam A – ten tvoří odpady uvedené v Dodatku I Basilejské úmluvy, pokud neobsahují nebezpečné vlastnosti uvedené v Dodatku III a další odpady, které státy dovozu, vývozu nebo tranzitu považují za nebezpečné) a seznam ostatních odpadů (Seznam B – tyto odpady jsou uvedeny v Dodatku II a označeny jako „odpady vyžadující zvláštní pozornost“). Z působnosti úmluvy jsou vyloučeny radioaktivní odpady a odpady vznikající z běžného provozu lodí.

Další podstatný nástroj Basilejské úmluvy představuje v roce 1999 přijatý Protokol o odpovědnosti a odškodnění (*Protocol on Liability and Compensation for Damage*), kterým se stanoví pravidla týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou při přeshraniční přepravě odpadů a při nakládání s těmito odpady. Na doplnění uvedme, že v roce 2002 byl schválen Strategický plán pro implementaci Basilejské úmluvy, který pro období 2000 – 2010 stanoví hlavní oblasti činnosti.¹⁰

2.1.2 Rozhodnutí Rady OECD

Další významný pramen mezinárodní právní úpravy přeshraniční přepravy odpadů představuje rozhodnutí Rady OECD (C(92)39/FINAL) ze dne 30. března 1992 o kontrole přeshraničního pohybu odpadů určených k využití, včetně jeho veškerých revizí. Uvedené

⁸ Pro tyto účely byla v rámci Basilejské úmluvy vypracována řada pomocných materiálů (tzv. Technical Guidelines), které jsou k dispozici na internetových stránkách Basilejské úmluvy (<http://www.basel.int/>). (<http://www.basel.int/meetings/sbc/workdoc/techdocs.html>).

⁹ Tento dodatek reflektuje skutečnost, že mnoho zemí, které nejsou zahrnuty do Přílohy VII Basilejské úmluvy, nemá dostatek finančních, technických, právních ani institucionálních prostředků pro monitoring přeshraniční přepravy odpadů, ekologicky orientované nakládání s odpady (ESM) ani prevenci nelegálního dovozu. „Ban Amendment“ však doposud nevstoupil v účinnost.

¹⁰ Více viz. internetové stránky Basilejské úmluvy (<http://www.basel.int/convention/basics.html>).

právní dokumenty mezinárodního práva jsou významně propojeny s evropskou právní úpravou¹¹.

Rozhodnutí Rady z roku 1992 bylo nahrazeno rozhodnutím Rady C(2007)107/FINAL OECD, které reagovalo na skutečnost, že v roce 1998 vstoupily v platnost nové přílohy VIII a IX Basilejské úmluvy (tj. Seznamy A a B). Se vstupem v platnost dalších změn těchto příloh Basilejské úmluvy v roce 2003 bylo aktualizováno i rozhodnutí Rady OECD. Stejně jako Basilejská úmluva i rozhodnutí Rady OECD jsou transponována do právních předpisů ES (viz. níže), kterými je ČR vázána.¹²

Přeshraniční přepravy odpadů se dále dotýkají např. i Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí – ADR, v platném znění, sjednaná v Ženevě v roce 1957 a Úmluva o mezinárodní železniční přepravě, platném znění, sjednaná v roce 1980 v Bernu, ke kterým Česká republika taktéž přistoupila. Podle druhu přepravovaného odpadu by bylo možné zohlednit i Stockholmskou úmluvu o perzistentních organických znečišťujících látkách z roku 2001 a Rotterdamskou úmluvu o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodě z roku 1998.

2.2 Komunitární právní úprava

Nakládání, resp. hospodaření s odpady (*waste management*) představuje podle Šestáho akčního programu Společenství pro životní prostředí¹³ (dále jen „šestý akční program“) jednu z priorit politiky EU v oblasti životního prostředí. Cíl stanovený v rámci priority hospodaření s odpady stanoví čl. 2 odst. 2 šestého akčního programu, totiž „*efektivnější využívání zdrojů a lepší nakládání se zdroji a s odpady, které přinese udržitelnější výrobní a spotřební vzorce, a tím přeruší vazby mezi využíváním zdrojů a tvorbou odpadu od míry hospodářského růstu, za účelem zajistit, aby spotřeba obnovitelných a neobnovitelných zdrojů nepřesáhla míru únosnosti životního prostředí*“. Za účelem dosažení tohoto cíle bylo třeba vytvořit, případně zdokonalit již existující právní nástroje v rámci sekundárního práva Společenství. Tyto nástroje jsou samozřejmě uplatňovány i v rámci přepravy odpadů, kde mají sledovat vytyčené cíle, mj. např. zajištění, že odpad určený ke zneškodnění se zpracovává co možná nejbližší místu, kde je produkován, do té míry, aby nebyla snížena účinnost postupů nakládání s odpady.¹⁴

Právní předpisy komunitárního práva představují i vzhledem k velmi podrobné právní regulaci přeshraniční přepravy odpadů (v rámci práva životního prostředí ES) zásadní prameny právní úpravy v této oblasti. V souladu se zásadami a cíli uvedenými v hlavě XIX (zejména čl. 175 odst. 1) Smlouvy o založení Evropského Společenství, v platném znění, byl vytvořen stěžejní právní předpis pro přepravu odpadů, který má podobu nařízení, tzn. má

¹¹ Většina členských států OECD jsou smluvními stranami Basilejské úmluvy, Evropské Společenství se jako celek stalo její smluvní stranou v roce 1994.

¹² Za účelem usnadnění orientace subjektů účastnících se přeshraniční přepravy odpadů v administrativních požadavcích jednotlivých členských států OECD byla vytvořena interaktivní databáze, jejímž cílem je poskytnout všechny nezbytné informace k vyplnění požadovaných dokladů. Databáze dále obsahuje praktické informace a specifické požadavky související s přeshraniční přepravou odpadů členských států OECD. Databáze je dostupná na internetové adrese <http://www2.oecd.org/waste/>.

¹³ Viz. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

¹⁴ Viz. čl. 8 odst. 1 šestého akčního programu.

obecnou působnost, je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech ES.¹⁵

První impuls k vytvoření samostatné právní úpravy týkající se přepravy odpadů nicméně obsahovala směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech¹⁶, která v čl. 5 odst. 1 stanovila, že „členský stát musí vhodnými opatřeními zřídit přiměřenou integrovanou síť zařízení pro odstraňování odpadů tam, kde je to nutné nebo žádoucí, i ve spolupráci s jinými členskými státy“. Čl. 7 směrnice pak požadoval zpracování plánů nakládání s odpady a stanovil, že členské státy mohou přijmout nezbytná opatření k zabránění pohybu odpadů, která nejsou v souladu s jejich plány nakládání s odpady.

Směrnice 84/631/EHS o dozoru a kontrole přepravy nebezpečných odpadů v rámci Evropského společenství, která byla prvním pokusem evropské legislativy v oblasti přeshraniční přepravy odpadů¹⁷, byla nahrazena nařízením Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole (dále jen „nařízení č. 259/93“), kterým byl nastaven systém dohledu a kontroly přepravy odpadů v rámci států EU, se státy Evropského sdružení volného obchodu (dále jen „ESVO“), se státy OECD a se třetími zeměmi, které patří mezi smluvní strany Basilejské úmluvy. Na základě nařízení č. 259/93 byly postupně přijaty další předpisy komunitárního práva, kterými se toto nařízení modifikovalo nebo provádělo.¹⁸

V roce 2006 byla přijata nová směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/12/ES o odpadech¹⁹, která při přeshraniční přepravě odpadů zohledňuje zásady blízkosti, priority využití a soběstačnosti na úrovni Společenství i na vnitrostátní úrovni.²⁰ Členským státům je touto směrnicí dána možnost, aby v souladu se Smlouvou o založení ES přijaly opatření, kterými by takovou přepravu úplně nebo částečně zakázaly nebo aby proti této přepravě soustavně vznášely námitky.

Dnem 12. července 2007 nabylo účinnosti nové **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů** (dále jen „nařízení č. 1013/2006“), které nahradilo stávající nařízení č. 259/93 a některé související předpisy,²¹ a to zejména z důvodů (jak je uvedeno v preambuli) srozumitelnosti a přehlednosti (s ohledem na četné změny nařízení č. 259/93). S účinkem od 1. ledna 2008 se podle nařízení č. 1013/2006 také zrušuje rozhodnutí 1999/412/ES. Dne 6. července bylo přijato nařízení Komise (ES) č. 801/2007 o vývozu některých odpadů určených k využití, uvedených v příloze III nebo IIIA nařízení č. 1013/2006, do některých zemí, na

¹⁵ Viz. čl. 10 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského Společenství, v platném znění.

¹⁶ Úř. věst. L 194, 25.7.1975, s. 39.

¹⁷ Úř. věst. L 326, 13.12.1984, s. 31.

¹⁸ Nařízení Rady (ES) č. 120/97, ze dne 20. ledna 1997, kterým se mění nařízení č. 259/93; nařízení Komise (ES) č. 2408/98, ze dne 6. listopadu 1998, kterým se mění příloha V nařízení č. 259/93; nařízení Rady (ES) č. 1420/1999, ze dne 29. dubna 1999, kterým se stanoví společná pravidla a postupy pro přepravu některých druhů odpadů do některých nečlenských zemí OECD; nařízení Komise (ES) č. 1547/1999, ze dne 12. července 1999, kterým se stanoví kontrolní postupy podle nařízení Rady (EHS) č. 259/93 pro přepravu některých druhů odpadů do některých zemí, na něž se nevztahuje rozhodnutí OECD C(92) 39; nařízení Komise (ES) č. 2557/2001, ze dne 28. prosince 2001, kterým se mění příloha V nařízení č. 259/1993; rozhodnutí Komise (ES) č. 94/721 ze dne 21. října 1994, kterým se v souladu s čl. 42 odst. 3 přizpůsobují přílohy II, III a IV nařízení č. 259/93; rozhodnutí Komise (ES) č. 96/660 ze dne 14. listopadu 1996, kterým se v souladu s čl. 42 odst. 3 přizpůsobuje příloha II nařízení č. 259/93; rozhodnutí Komise (ES) č. 1999/816/ES ze dne 24. listopadu 1999, kterým se v souladu s čl. 16 odst. 1 a čl. 42 odst. 3 přizpůsobují přílohy II, III, IV a V nařízení č. 259/93; rozhodnutí Komise (ES) č. 1999/412/ES ze dne 3. června 1999 o dotazníku pro informační povinnost členských států podle článku 41 odstavce 2 nařízení č. 259/93.

¹⁹ Úř. věst. L 114, 27.4.2006, s. 9–21.

²⁰ Viz. také směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, 10.10.1996, s. 26–40).

²¹ Do nařízení 1013/2006 jsou také inkorporovány dodatky k seznamu odpadů stanovenému Basilejskou úmluvou a revize přijaté OECD v roce 2001.

kteře se nevztahuje rozhodnutí OECD o kontrole pohybů odpadů přes hranice, které nahradilo výše zmíněné nařízení č. 1547/1999 – ne však na dlouho, neboť bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Komise (ES) č. 1418/2007 o vývozu některých odpadů určených k využití, uvedených v příloze III nebo IIIA nařízení č. 1013/2006, do některých zemí, na které se nevztahuje rozhodnutí OECD o kontrole pohybů odpadů přes hranice.

2.3 *Národní právní úprava*

Česká právní úprava přepravy odpadů je významným způsobem ovlivněna výše uvedenými předpisy evropského a mezinárodního práva – Česká a Slovenská Federativní republika se stala smluvní stranou Basilejské úmluvy od počátku její platnosti (tj. dne 5. května 1992), přičemž s účinností od 1. ledna 1993 je Basilejská úmluva závazná pro Českou republiku; se vstupem do Evropské unie je nutno plnit závazky vyplývající z komunitárního práva. Co se týká vnitrostátní přepravy odpadů, dozor a kontrola nad přepravou odpadů v ČR jako členského státu EU zůstává i nadále předmětem vnitrostátní odpovědnosti, nicméně zájmem Evropského společenství v této oblasti je stanovení minimálních kritérií za účelem zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a lidského zdraví, a to při zohlednění nutnosti uchovávání, ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.

Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 300/1995 Sb. (dále jen „zákon č. 238/1991 Sb.“), představoval vůbec první „počin“ na úseku odpadového hospodářství ve formě zákona po roce 1989. Na rozdíl od současné právní úpravy představoval tento zákon subsidiární právní úpravu i pro odpady, které jsou z působnosti platného zákona o odpadech vyloučeny (tj. např. odpadní vody, odpady drahých kovů, radioaktivní odpady). Zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, již byla jeho působnost ve vztahu k vybraným druhům odpadů (např. odpadní vody, odpady drahých kovů, radioaktivní odpady) vyloučena. V reakci na Basilejskou úmluvu a její dodatky²² byla přeshraniční přeprava odpadů (dovoz, vývoz a tranzit) oproti předcházející právní úpravě výrazně rozšířena. Zákon již také pracuje s tzv. „barevnými seznamy“ rozlišujícími odpady podle jejich nebezpečnosti. V pořadí třetí a v současnosti platnou právní úpravu přepravy odpadů obsahuje (prakticky permanentně novelizovaný) zákon o odpadech č. 185/2001 Sb., který mj. reflektuje vstup ČR do EU.

3. *Analýza platné právní úpravy*

3.1 *Vymezení některých pojmů*

Ještě než přistoupíme k samotnému rozboru přeshraniční přepravy odpadů jako předmětu právní regulace, považujeme za vhodné vymezit a upřesnit některé pojmy používané v rámci právní úpravy nakládání s odpady, se kterými je operováno i v textu této práce (a jsou vysvětleny na jiném místě).

²² Jednalo se o tzv. „Ban Amendment“ z roku 1995, kterým se zakazuje vývoz nebezpečných odpadů za jakýmkoliv účelem do zemí, které nejsou členy OECD.

3.1.1 Odpad

Definici odpadu, která koresponduje s komunitární právní úpravou²³, obsahuje § 3 zákona o odpadech - odpadem je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech. Aby bylo tedy možné movitou věc považovat za odpad, musí být naplněna jak objektivní stránka (zařazení do skupiny odpadů), tak subjektivní stránka (důvody vedoucí ke zbavení se²⁴ odpadu) definice.

V souvislosti s výkladem definice odpadu se však objevilo mnoho otázek, především z důvodu vyvíjející se jurisdikce a některých nejasných případů. Evropská komise za tímto účelem vypracovala pokyny, které by měly být návodem ve sporných případech.²⁵ Evropský soudní dvůr (ESD) stanovil v případě *Palin Granit*²⁶ třístupňovou zkoušku, kterou musí projít výrobní reziduum (materiál, který není záměrně vyráběn během výrobního procesu) projít, aby bylo považováno za vedlejší produkt (a nikoli odpad). Zkouška obsahuje tři podmínky, které musí být naplněny kumulativně: 1/ pokud další využití materiálu není pouze možné, ale je jisté, 2/ bez dalšího zpracování před použitím, a 3/ jako součást nepřetržitého výrobního procesu – potom materiál není odpadem. Doplňující podmínkou ESD je, že použití vedlejšího produktu musí být zákonné. Komise k tomu dodává, „že i když konkrétní materiál splní zkoušky stanovené ESD, aby nebyl považován za odpad, pokud je ve skutečnosti odstraňován, musí být jasně považován za odpad a podle toho s ním bude nakládáno“.²⁷

Jako další podmínky, které ESD uváděl v jednotlivých případech pro rozhodování, zda konkrétní materiál není odpadem, je třeba uvést např. předpoklad, že další využití odpadu přinese držiteli odpadu finanční výhody²⁸, naopak - pokud nelze očekávat jiné použití než odstranění, nebo má použití velký dopad na životní prostředí, nebo vyžaduje zvláštní ochranná opatření²⁹, případně způsob nakládání s daným materiálem je standardním způsobem nakládání s odpadem nebo samotný podnik považuje materiál za odpad - může se jednat o faktory naznačující, že materiál odpadem je.

3.1.2 Nebezpečný odpad

Definice nebezpečného odpadu uvedená v § 4 odst. 1 zákona o odpadech, která taktéž koresponduje s komunitárním právem³⁰, zahrnuje dva navazující postupy pro určení, zda předmětný odpad je odpadem nebezpečným či nikoliv. Je-li odpad uveden v Seznamu nebezpečných odpadů³¹, jedná se automaticky o odpad nebezpečný. Není-li odpad na tomto seznamu uveden, avšak vykazuje-li jednu nebo více stanovených nebezpečných vlastností (např. výbušnost, hořlavost, dráždivost, toxicita³²),

²³ Čl. 1 odst. 1 písm. a) směrnice 2006/12/ES o odpadech.

²⁴ Zákon o odpadech stanoví v § 3 odst. 2, že ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc (zařaditelná do některé ze skupin odpadů) k využití nebo odstranění nebo osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů, případně tuto věc odstraní osoba sama.

²⁵ Viz. Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o Interpretačním sdělení o odpadech a vedlejších produktech, KOM (2007) 59 v konečném znění.

²⁶ Případ C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002) ECR I-3533.

²⁷ Viz. Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o Interpretačním sdělení o odpadech a vedlejších produktech, KOM (2007) 59 v konečném znění, s. 6.

²⁸ Případ C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002) ECR I-3533, ale srovnej případy C-206/88 a 207/88 *Vessoso a Zanetti* (1990) ECR 1461 (i odpad může mít hospodářskou hodnotu).

²⁹ Např. spojené případy C-418/97 a C-419/97 *ARCO Chemie* (2000) ECR I – 4475.

³⁰ Čl. 1 odst. 4 směrnice 91/689/EHS o nebezpečných odpadech, v platném znění.

³¹ Ten tvoří přílohu č. 2 vyhlášky č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů).

³² Seznam nebezpečných vlastností odpadu obsahuje příloha č. 2 k zákonu o odpadech.

spadá také do skupiny odpadů nebezpečných. Na nakládání s nebezpečnými odpady (tj. i při přepravě) jsou logicky kladeny přísnější požadavky.

3.1.3 Využití odpadu

V hierarchii, kterou pro způsoby nakládání s odpady stanoví zákon o odpadech, zabírá využití odpadu místo druhé, hned za předcházením vzniku odpadu. Způsoby využití odpadu (převzaté z evropské právní úpravy³³) obsahuje příloha č. 3 k zákonu o odpadech. Ten dále rozlišuje mezi materiálovým využitím odpadu, kterým se zjednodušeně řečeno rozumí znovupoužití odpadu nebo jeho látkových vlastností (s výjimkou bezprostředního získání energie), a energetickým využitím odpadu (jako paliva), přičemž materiálové využití odpadů má přednost před jiným využitím odpadů.

Při přeshraniční přepravě odpadů na území ČR za účelem spalování je proto třeba vždy důkladně posoudit, zda se jedná opravdu o energetické využití anebo o termické odstranění odpadu, a to z důvodu, že odpady nelze za účelem odstranění do ČR přepravovat. Podle zvláštních ustanovení pro spalování odpadů v § 23 zákona o odpadech je možné za energetické využití odpadů považovat spalování odpadů pouze tehdy, jestliže: a) použitý odpad nepotřebuje po vlastním zapálení ke spalování podpůrné palivo a vznikající teplo se použije pro potřebu vlastní nebo dalších osob, nebo b) odpad se použije jako palivo nebo jako přídatné palivo v zařízeních na výrobu energie nebo materiálů za podmínek stanovených právními předpisy o ochraně ovzduší. V případě, že spalovna odpadů nesplňuje výše uvedené podmínky spalování, jedná se o zařízení k odstranění odpadů.³⁴

Při rozhodování, zda se jedná o odpad určený k využití, je proto třeba vždy posuzovat konkrétní případ. Aby bylo možné spalování odpadů považovat za jejich energetické využití, měla by být splněna následující kritéria³⁵: 1/ hlavním účelem operace je vyrobit energii (odpad je „užitečný“), 2/ energie generovaná i energie získaná při spálení odpadů musí být vyšší než energie při spalování spotřebovaná, přičemž část přebytku energie vyrobené při spalování musí být efektivně využita (a to buď přímo ve formě tepla vyprodukovaného spalováním nebo ve formě elektrické energie), 3/ větší část odpadu musí být procesem spalování spotřebována a větší část získané energie musí být využita.

3.1.4 Odstranění odpadu

Odstranění představuje až poslední (tj. nejméně žádoucí) způsob nakládání s odpady. Jak stanoví § 11 zákona o odpadech, využití odpadů má vždy přednost před jejich odstraněním, přičemž při posuzování vhodnosti způsobů odstranění odpadů se upřednostní takový, který zajistí vyšší ochranu lidského zdraví a je šetrnější k životnímu prostředí.

Způsoby odstraňování odpadu stanoví příloha č. 4 k zákonu o odpadech³⁶ (např. skládkování, úprava půdními procesy, spalování, ukládání do povrchových nádrží). Nejkontroverznějším (a zároveň nejpoužívanějším) způsobem „odstraňování“ odpadu je skládkování, které je možné pouze u odpadů, u nichž jiný způsob odstranění není dostupný nebo by přinášel vyšší riziko pro životní prostředí nebo riziko pro lidské zdraví.

³³ Jedná se o přílohu II B směrnice 2006/12/ES o odpadech.

³⁴ Srov. Jančářová, Ilona: Otazníky kolem pojmu „spalování odpadu a energetické využití odpadu“ a s tím související otázky dovozu odpadů. Ekologie a právo, 2005, č. 1, s. 17.

³⁵ Viz. Rozsudek ESD C-228/00 Komise v. Německo, Kružíková, Eva: Postoj MŽP k dovozu odpadů do spaloven je jasný. Odpady, 2006, č. 2, s. 25.

³⁶ Opět se kopíruje směrnice 2006/12/ES o odpadech (příloha II A).

3.1.5 Zařízení

Zařízením budeme rozumět technické zařízení, místo, stavbu nebo část stavby, kde dochází k nakládání s odpady v souladu se zákonem o odpadech. Pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání (dále jen „podnikatel“), která je provozovatelem zařízení k nakládání s odpady (a za stanovených podmínek také obec), může převzít odpad do svého vlastnictví. Souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů vydává podle § 14 zákona o odpadech krajský úřad. Zákonem o odpadech jsou zařízení ke zpracování odpadu rozdělena podle toho, zda v nich dochází k využití nebo odstranění odpadu. Co se týká spaloven - bez ohledu na účel zařízení, pokud spalovny splňují podmínky spalování podle § 23 odst. 1 zákona o odpadech, nejsou považovány za zařízení k odstraňování odpadu (tzn. že spalovna nemusí být vždy zařízením k odstraňování odpadu).³⁷

3.1.6 Původce odpadů

Nařízení č. 1013/2006 rozlišuje mezi prvotním původcem a novým původcem. Prvotním původcem je kdokoli, jehož činností vzniká odpad a novým původcem je ten, kdo provádí předzpracování, směšování nebo jiné činnosti, které mají za následek změnu charakteru nebo složení odpadu. Zákon o odpadech však za původce odpadů považuje podnikatele, při jehož podnikatelské činnosti vznikají odpady, a dále obec pro odpady vznikající na jejím území z činnosti fyzických osob (komunální odpad).³⁸ Ve srovnání s komunitárním právem zde vidíme určitý posun – původcem odpadu podle zákona o odpadech není fyzická osoba a tudíž se na ní povinnosti původce nevztahují.

3.2 Koncepce a působnost

Přeshraniční přepravu odpadů³⁹ primárně regulují předpisy komunitárního práva. Zákon o odpadech sice obsahuje část věnovanou této přepravě (§§ 53 – 60), nicméně tato ustanovení slouží pouze k implementaci⁴⁰ přímo použitelných komunitárních předpisů. K základním ustanovením této části zákona o odpadech patří § 54, kterým je přeshraniční přeprava odpadů do ČR za účelem odstranění (v souladu s nařízením č. 1013/2006) zakázána, s výjimkou odpadů vzniklých v sousedních státech v důsledku živelních pohrom nebo za stavu nouze. Podle

čl. 54 odst. 1 se v souladu se zásadou blízkosti odpad vzniklý v ČR přednostně odstraňuje právě v ČR. Odpady je tedy možné přeshraničně přepravovat zásadně pouze za účelem využití, přičemž odpad vzniklý v ČR se přednostně využívá v ČR a případně v jiných členských státech EU. Při přepravě odpadů za účelem jejich využití nemůže členský stát uplatnit obecný zákaz nebo systematicky vznášet námitky.⁴¹

Působnost nařízení č. 1013/2006 je vymezena jak pozitivním tak negativním způsobem, podle čl. 1 se stanovené postupy a kontrolní režimy pro přepravu odpadů vztahují na přepravu odpadů v rámci ES, dovoz a vývoz odpadů (ve smyslu celních předpisů, tzn. mimo ES) a tranzit odpadů přes Společenství

³⁷ Viz. Bébar, L., Pavlas, M., Stehlík, P., Jančářová, I., Puchýř, R.: Technické a právní aspekty energetického využívání odpadů. Odpadové fórum, 2005, č. 10, s. 15.

³⁸ V okamžiku, kdy fyzická osoba odloží odpady na určené místo, stává se obec původcem a současně vlastníkem těchto odpadů.

³⁹ Tj. ve znění § 53 přeshraniční přepravu odpadů do České republiky, z České republiky a přes Českou republiku.

⁴⁰ K problematice implementace nařízení: Král, Richard. Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. Praha: C.H.Beck, 2006, 136 s.

⁴¹ Jak vyplývá z čl. 12 nařízení č. 1013/2006.

na cestě ze třetí země do třetí země. Z oblasti působnosti nařízení je vyloučena: 1/ vykládka na pobřeží odpadů vzniklých běžným provozem lodí a těžebních plošin na širém moři, včetně odpadních vod a zbytků za předpokladu, že takový odpad je předmětem zvláštních závazných nástrojů mezinárodního práva⁴², 2/ přeprava odpadů vzniklých v motorových vozidlech a vlcích a na palubě letadel a lodí až do okamžiku jejich vyložení, 3/ přeprava radioaktivních odpadů, 4/ přepravu odpadů, na kterou se vztahují požadavky pro schválení podle nařízení (ES) č. 1774/2002⁴³, 5/ přeprava odpadů uvedených v čl. 2 odst. 1 písm. b) body ii), iv) a v) směrnice 2006/12/EHS⁴⁴, pokud jsou již zahrnuty pod jiné příslušné právní úpravy, 5/ přeprava odpadů do ES v souladu s požadavky protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě, 6/ dovoz odpadů vytvářených ozbrojenými silami nebo pomocnými organizacemi v krizových situacích nebo při operacích k nastolení nebo udržení míru do ES, pokud jsou tyto odpady přepravovány přímo nebo nepřímo do země určené ozbrojenými silami nebo pomocnými organizacemi či jejich jménem. Ve srovnání s nařízením č. 259/93 již není z působnosti nařízení č. 1013/2006 explicitně vyloučena přeprava odpadů ze „zeleného“ seznamu⁴⁵.

3.3 Subjekty

Do přepravy odpadů je zapojeno množství subjektů zahrnujících fyzické a právnické osoby, kterým jsou jako účastníkům tohoto způsobu nakládání s odpady uloženy povinnosti, a příslušné orgány výkonu státní správy, které plní zejména úlohu dozorovou a kontrolní. V nařízení č. 1013/2006 lze rozlišit dva hlavní povinné subjekty – oznamovatele a příjemce.

Oznamovatelem je 1/ v případě přepravy z členského státu fyzická nebo právnická osoba, která zamýšlí provést nebo nechat provést přepravu odpadů, a které je uložena oznamovací povinnost. Oznamovatelem je dle následujícího pořadí a) prvotní původce odpadu, b) oprávněný nový původce, který provádí operace před přepravou, c) osoba oprávněná ke sběru odpadů, která vytvořila zásilku pro přepravu, d) registrovaný obchodník⁴⁶, který byl k tomu písemně zmocněn, e) registrovaný zprostředkovatel, který byl k tomu písemně zmocněn⁴⁷, f) držitel odpadu⁴⁸; 2/ v případě dovozu do Společenství nebo tranzitu přes Společenství odpadů, které nemají původ ve Společenství, fyzická nebo právnická osoba, která zamýšlí provést nebo nechat provést nebo již provedla přepravu odpadů a zároveň je a) osobou určenou podle práva země odeslání nebo b) držitelem v době, kdy k vývozu došlo. Pořadí osob, které lze považovat za oznamovatele, zakotvovalo již nařízení č. 259/93, stávající nařízení toto pořadí modifikuje a blíže specifikuje. Tento systém má význam především z hlediska odpovědnostních následků za nedovolenou přepravu odpadů. **Příjemcem** se rozumí osoba nebo podnik, jimž je odpad přepravován k využití nebo

⁴² Např. Mezinárodní úmluva o zabránění znečištění z lodí z roku 1973, ve znění protokolu z roku 1978.

⁴³ Nařízení o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu.

⁴⁴ Tato směrnice nahradila směrnicí č. 75/442/EHS o odpadech.

⁴⁵ Jedná se spíše o legislativně-technickou záležitost, neboť přestože byly odpady „zeleného“ seznamu z působnosti nařízení č. 259/93 vyloučeny, vztahovaly se na ně povinnosti podobného rozsahu jako je tomu teď v nařízení 1013/2006. Odpady „zeleného“ seznamu obsahovala příloha II nařízení č. 259/93, v nařízení č. 1013/2006 obsahuje tyto odpady příloha III.

⁴⁶ Obchodníkem se podle nařízení č. 1013/2006 rozumí jakákoli osoba, která jedná jako příkazce při nákupu a následném prodeji odpadů, včetně obchodníků, kteří odpady fyzicky nedrží.

⁴⁷ Registrovaného obchodníka a registrovaného zprostředkovatele může k přímému zastoupení v pozici oznamovatele zmocnit prvotní původce, nový původce nebo osoba oprávněná ke sběru odpadů.

⁴⁸ Držitelem se rozumí původce odpadu nebo právnická či fyzická osoba, která má odpad v držení.

odstranění. Dalším povinným subjektem, kterému plynou povinnosti při přepravě odpadů je **dopravce**, který tuto přepravu provádí.

Druhou skupinu subjektů figurujících v nařízení č. 1013/2006 jsou subjekty vykonávající dozor a kontrolu. Jedná se o příslušné orgány jednotlivých členských států pro příjem, odesílání a tranzit, resp. (ústřední) kontaktní subjekt – v ČR všechny tyto funkce zastává Ministerstvo životního prostředí. Jednotlivé orgány veřejné správy a jejich pravomoc při výkonu veřejné správy na tomto úseku odpadového hospodářství stanoví zákon o odpadech – vedle Ministerstva životního prostředí jde o Českou inspekci životního prostředí, celní orgány, policejní orgány, krajské úřady a nově se na spolupráci podílejí také obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Kontrolní a dozorový systém nad přepravou odpadů včetně úlohy jednotlivých orgánů výkonu veřejné správy je předmětem samostatné kapitoly této práce.

3.4 Povinnosti při přepravě odpadů

3.4.1 Odpad a jeho zařazení

Odpověď na otázku, kterou je nutné se při přepravě odpadů zabývat na prvním místě je často (jak již bylo zmíněno výše) problematická: Je vůbec přepravovaná věc odpadem? Kompetenci rozhodovat v pochybnostech, zda věc je nebo není odpadem, má podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech příslušný krajský úřad. Pokud přepravovaná věc odpadem není, komunitární ani národní předpisy upravující přeshraniční přepravu odpadů se na tuto věc nevztahují. Nařízení č. 1013/2006 řeší ve svém čl. 28 situaci, kdy se příslušné orgány místa odeslání a místa určení nemohou dohodnout na řešení otázky, zda přepravovaná věc je či není odpadem, příp. do jaké ze skupin odpadů tento odpad zařadit. V takovýchto situacích se postupuje v souladu se zásadou předběžné opatrnosti⁴⁹, tzn. že s dotyčnou věcí se nakládá jako s odpadem, příp. je zařazena do skupiny odpadů, pro jejichž přepravu platí přísnější režim.

Pro účely rozlišení míry ohrožení životního prostředí a zdraví se při přeshraniční přepravě používá zařazení odpadu do „barevných“ seznamů. Nařízení č. 259/93 obsahovalo tři druhy barevných seznamů – zelený, žlutý a červený⁵⁰, které byly obsaženy v přílohách II, III a V tohoto nařízení. Před zařazením na zelený seznam bylo nutné posoudit, zda odpad není znečištěn jinými látkami v míře, která buď zvyšuje nebezpečí spojené s odpadem natolik, že je vhodné jej zařadit na žlutý nebo červený seznam, nebo zabráňuje využití odpadu způsobem šetrným k životnímu prostředí - tento odpad nelze přepravovat jako odpad zeleného seznamu⁵¹. U odpadu ze žlutého seznamu musel být v podobné situaci odpad zařazen do červeného seznamu. Do červeného seznamu spadaly např. odpady obsahující polychlorované bifenylly (PCB), odpadní dehtové zbytky nebo odpad obsahující azbest. Barevné seznamy nařízení č. 259/93 však v případě zeleného a žlutého seznamu nebyly sjednoceny se seznamem odpadů Basilejské úmluvy, což bylo napraveno nařízením č. 1013/2006.

⁴⁹ Jedná se vlastně o zvláštní modifikaci principu prevence s tím, že u principu předběžné opatrnosti se počítá s vyšší úrovní nejistoty a je třeba počítat s nejhorší možnou variantou, která může nastat. *Srov. např. Damohorský, Milan a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s 51.*

⁵⁰ Toto rozdělení vycházelo z Rozhodnutí rady OECD ze dne 30. března 1992 o kontrole přeshraničního pohybu odpadů určených k využití.

⁵¹ V případě, že se přepravovaný odpad skládá ze dvou složek, které – pokud by byly posuzovány samostatně – mohou představovat odpad uvedený v zeleném seznamu odpadů, však není možné tento odpad automaticky přepravovat jako odpad ze zeleného seznamu. Viz. Rozsudek ESD C – 259/05 Omni Metal Service ze dne 21. 6. 2007.

Nařízení č. 1013/2006 rozlišuje dva druhy „barevných“ seznamů – zelený a žlutý. **Zelený seznam** nyní tvoří odpady uvedené v příloze IX Basilejské úmluvy (odpady označené kódem B a čtyřciferným číslem) a další „zbytkové“ odpady zeleného seznamu (odpady jsou označené kódem, který začíná písmenem G). Do **žlutého seznamu** spadají odpady uvedené v přílohách II a VIII Basilejské úmluvy (odpady označené kódem A a čtyřciferným číslem) a další „zbytkové“ odpady žlutého a červeného seznamu (označené kódem začínajícím písmenem A nebo R). Další skupinu odpadů tvoří odpady uvedené v příloze V nařízení 1013/2006, jejichž vývoz je zakázán podle čl. 36 tohoto nařízení. Jedná se o odpady, které nesmí být vyváženy do zemí, na které se nevztahuje rozhodnutí Rady OECD, pro účely využití.

Stejně jako u nařízení č. 259/93 (čl. 42 odst. 3) existuje i u nařízení č. 1013/2006 (rozšířené a podrobnější) ustanovení o změně příloh (tzn. i jednotlivých seznamů odpadů). Komise tak může učinit prostřednictvím nařízení, zejména aby zohlednila vědecký a technický pokrok, změny dohodnuté v rámci Basilejské úmluvy a rozhodnutí Rady OECD.

Povinnost zařadit odpad se týká i vnitrostátní přepravy odpadů. Zákon o odpadech stanoví, že původce a oprávněná osoba⁵² jsou povinni pro účely nakládání s odpadem odpad zařadit podle Katalogu odpadů. Pokud se jedná o odpad spadající do kategorie nebezpečný, tzn. je-li uveden v Seznamu nebezpečných odpadů nebo je-li smíšen či znečištěn nebezpečnou složkou nebo pokud má jednu nebo více nebezpečných vlastností, původce a oprávněná osoba jsou povinni s tímto odpadem nakládat stanoveným způsobem. Zajímavé je poukázat na ustanovení § 6 odst. 3 zákona o odpadech, které z kategorie nebezpečných odpadů explicitně vylučuje směsný komunální odpad, který by jinak do kategorie nebezpečného odpadu spadal. Přitom podle nařízení 1013/2006 se na přeshraniční přepravu směsného komunálního odpadu vztahují stejná ustanovení jako na přepravu odpadů určených k odstranění, tzn. zejména procedura písemného oznámení a souhlasu. Tento nesoulad se může jevit jako dosti závažný zejména proto, že osoby nakládající s takovýmto odpadem nejsou při přepravě vázány evidenční a oznamovací povinnostmi, která se jinak při vnitrostátní přepravě odpadů na nebezpečné odpady vztahuje.

3.4.2 Přeprava odpadů mezi členskými státy EU

Pokud se oznamovatel chystá přepravovat odpady v rámci EU, musí splnit povinnosti stanovené nařízením č. 1013/2006. Primárně se jedná o **oznamovací povinnost** pro odpady, na které se nařízení vztahuje (tj. odpady určené k odstranění nebo k využití), přičemž až na stanovené výjimky se nemusí oznamovat zejména přeprava odpadů zeleného seznamu⁵³. Jestliže však hmotnost přepravovaných odpadů zeleného seznamu (příp. jejich směsí) překračuje 20 kg, podléhá **tzv. obecné informační povinnosti** podle čl. 18 nařízení č. 1013/2006. Do kategorie odpadů podléhajících při přepravě této obecné informační povinnosti spadají také odpady výslovně určené k laboratorní analýze, jejich hmotnost však nesmí překročit 25 kg. Obecná informační povinnost spočívá v povinnosti osob zúčastněných na přepravě odpadů zajistit, aby přepravu odpadů doprovázel doklad obsahující základní stanovené informace⁵⁴ o zásilce podepsaný osobou, která přepravu zařizuje, resp. po převzetí odpadů podepsaný zařízením k využití odpadů nebo laboratoře a příjemce. Při přepravě odpadů podléhajících obecné informační povinnosti musí být mezi osobou, která přepravu zařizuje, a příjemcem uzavřena smlouva

⁵² Podle § 4 písm. r) zákona o odpadech se jedná o každou osobu, která je oprávněna k nakládání s odpady.

⁵³ Výjimečně se na odpady zeleného seznamu vztahuje oznamovací povinnost v případě, že vykazují některou z nebezpečných vlastností.

⁵⁴ Viz. příloha VII nařízení č. 1013/2006.

o využití odpadů⁵⁵ obsahující závazek, že v případě nedokončené nebo nedovolené přepravy osoba zařizující přepravu, příp. příjemce, převezme odpad zpět nebo zajistí jeho využití jiným způsobem, případně zajistí jeho prozatímní uskladnění.

Přísnější pravidla, tj. klasická oznamovací povinnost a stejný procedurální rámec jako při přepravě odpadů určených k odstranění, se uplatní při přepravě směsného komunálního odpadu z domácností do zařízení k využití nebo odstranění odpadů.

Oznamovací povinnost spočívá v povinnosti oznamovatele podat u příslušného orgánu místa odeslání (u nás Ministerstvo životního prostředí, dále také „ministerstvo“) předchozí písemné oznámení a průvodní doklad na formulářích stanovených nařízením č. 1013/2006. Jako další podmínky přeshraniční přepravy odpadů jsou stanoveny následující:

- Poskytnutí důkazu či prohlášení o existenci **smlouvy mezi oznamovatelem a příjemcem o využití nebo odstranění odpadu**; náležitosti smlouvy stanoví čl. 5 nařízení č. 1013/2006, jedná se zejména o zakotvení povinnosti oznamovatele převzít odpady zpět v případě nedokončené nebo nedovolené přepravy (pokud za ní odpovídá), povinnosti příjemce využít nebo odstranit odpad z nedovolené přepravy (pokud za ní odpovídá) a povinnosti zařízení poskytnout potvrzení o řádném využití nebo odstranění odpadu. Pokud jsou odpady přepravovány mezi dvěma zařízeními téhož právního subjektu, smlouva může být nahrazena prohlášením tohoto subjektu o řádném využití nebo odstranění odpadu.

- Poskytnutí **finanční záruky nebo odpovídajícího pojištění**; podle čl. 6 nařízení č. 1013/2006 musí záruka nebo pojištění pokrývat dopravní náklady, náklady na využití nebo odstranění odpadů a náklady na uskladnění po dobu 90 dnů a dále na náklady vzniklé v případě, kdy přepravu nebo využití či odstranění odpadů nelze dokončit podle plánu a pokud se jedná o nedovolenou přepravu. Finanční záruku / pojištění poskytuje oznamovatel a schvaluje ministerstvo,⁵⁶ které je oprávněno v případě důvodné pochybnosti o tom, že je záruka či pojištění dostatečné, stanovit výši a druh finanční záruky nebo určit druh pojištění a výši pojistné částky. Podle § 57 odst. 1 zákona o odpadech musí být finanční záruka složena / pojištění prokázáno ještě před zahájením přeshraniční přepravy odpadů.

- Předložení **smlouvy o environmentálně šetrném využití nebo odstranění odpadů**; jedná se o povinnost stanovenou v § 55 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech.

- **Předložení potřebných adres** příslušných správních úřadů (podle § 55 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech.

Ve srovnání s nařízením č. 259/93, kdy se přeshraniční přeprava odpadů oznamovala ministerstvu pomocí nákladního listu⁵⁷, došlo stávajícím nařízením k zavedení potřebných formulářů. Postup následující po oznámení se v zásadě nemění: Ministerstvo si ponechá kopii oznámení, originál předá příslušnému orgánu místa určení, další kopie rozešle příslušným orgánům pro tranzit a o předání uvědomí oznamovatele, a to vše ve lhůtě do 3 pracovních dnů od obdržení oznámení. Má-li ministerstvo k oznámení námitky, oznámení dále nepostupuje a informuje oznamovatele. Příslušné orgány místa určení a tranzitu mohou na základě čl. 8

⁵⁵ Tato povinnost se nevztahuje na přepravu odpadů výslovně určených k laboratorní analýze.

⁵⁶ Při dovozu odpadů do ES však schvaluje finanční záruku (pojištění) příslušný orgán místa určení ve Společenství.

⁵⁷ S uvedením informací týkajících se původu, složení a množství odpadů, plánů přepravních tras a pojištění proti škodám způsobených třetím osobám, opatření potřebných k zajištění bezpečné přepravy, identifikace příjemce odpadů, zařízení pro odstranění odpadů, druhu a platnosti oprávnění, na základě kterého je provozováno. U odpadů určených k využití navíc s informacemi o plánovaných metodách odstranění zbytkových odpadů po provedené recyklaci, množství recyklovaného materiálu v poměru ke zbytkovým odpadům a odhad hodnoty recyklovaného materiálu.

nařízení 1013/2006 požádat ministerstvo o informace a dokumentaci k oznámení. Příslušný orgán místa určení musí do 3 dnů od přijetí oznámení, resp. od přijetí dožádaných informací a dokumentace tento příjem ministerstvo potvrdit. Neučiní-li tak do 30 dnů, je tento orgán povinen poskytnout ministerstvu na jeho žádost vysvětlení.

Na fázi oznamovací navazuje fáze **vydání rozhodnutí** o oznámené přepravě. Ministerstvo a příslušné orgány místa určení a tranzitu mají 30 dnů ode dne předání potvrzení o přijetí příslušným orgánem místa určení na vydání písemného rozhodnutí v jedné z následujících variant:

- rozhodnutí **o souhlasu bez uložení podmínek**,
- rozhodnutí **o souhlasu s uložení podmínek** přepravy⁵⁸,
- rozhodnutí **s námitkami** (nesouhlas).

Nařízení č. 1013/2006 taxativně stanoví, z jakých důvodů mohou být příslušnými orgány námitky vzneseny. Podle čl. 11 se u přepravy odpadů určených k odstranění jedná zejména o následující: nesoulad s opatřeními přijatými k provádění zásad blízkosti, priority využití a soběstačnosti; nesoulad s vnitrostátními právními předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví; skutečnost, že oznamovatel nebo příjemce byl v minulosti uznán vinným z porušení právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí; uplatnění práva členského státu (podle čl. 4 odst. 1 Basilejské úmluvy) zakázat dovoz nebezpečných odpadů; zařízení pro zpracování odpadů nepoužívá nejlepší dostupné techniky; odpadem je směsný komunální odpad. Obdobné důvody pro vznesení námitek k přepravě odpadů určených k využití stanoví čl. 12 nařízení č. 1013/2006 a další, např. přepravovaný odpad je určen k odstranění a nikoliv k využití; využití odpadů není hospodárné; odpady nebudou zpracovávány v souladu s povinnostmi týkajícími se využití nebo recyklace podle práva Společenství. Pokud nebudou problémy, které vedly ke vznesení námitek odstraněny do 30 dnů ode dne předání potvrzení o přijetí oznámení příslušným orgánem místa určení, oznámení pozbývá platnosti a přepravu nelze uskutečnit.

Nařízení č. 1013/2006 zachovalo institut tzv. obecného oznámení, které je oprávněn podat oznamovatel v případě více přeprav, a to za splnění podmínek, že odpad má stejné fyzikální a chemické vlastnosti, přepravuje se stejnému příjemci a stejnému zařízení a trasa přepravy je taktéž stejná. Jedná se tedy o administrativní ulehčení oznamovacího a povolovacího postupu, nicméně použití obecného oznámení může být podmíněno pozdějším předložením doplňujících informací a dokumentace.

Stejně jako nařízení č. 259/93 zachovává nařízení č. 1013/2006 institut **tzv. tichého souhlasu** příslušného orgánu pro tranzit, který lze předpokládat, pokud nebyla z jeho strany vznesena v uvedené lhůtě 30 dnů žádná námitka. Doba platnosti písemného rozhodnutí i tichého souhlasu činí zásadně 1 rok.

Plánovanou přepravu je možné provést podle čl. 9 bod 6 nařízení č. 1013/2006 pouze v době platnosti tichých a písemných souhlasů všech příslušných orgánů a zároveň za předpokladu, že oznamovatel vyplnil průvodní doklad a informaci o skutečném zahájení přepravy (podepsanou kopii vyplněného průvodního dokladu) zaslal příslušným dotčeným orgánům a příjemci nejméně 3 dny před zahájením přepravy. Každou přepravu odpadů musí podle čl. 16 doprovázet originál průvodního dokladu (ten si po ukončení přepravy ponechá zařízení, které přijímá

⁵⁸ Podmínky sdělí příslušný orgán oznamovateli písemně a kopie zašle ostatním dotčeným příslušným orgánům.

odpad) a kopie formuláře oznámení s uvedením písemných souhlasů a podmínek dotčených příslušných orgánů. Zařízení zašle do 3 dnů od přijetí odpadu oznamovateli a příslušným dotčeným orgánům podepsané kopie průvodního dokladu s písemným potvrzením o přijetí odpadu.

Dojde-li před zahájením přepravy k podstatným změnám v podrobnostech či podmínkách odsouhlasené přepravy (změna trasy, data, dopravce...), je oznamovatel povinen neprodleně uvědomit dotčené příslušné orgány a podat nové oznámení⁵⁹. Z ustanovení čl. 17 odst. 1 nařízení č. 1013/2006 vyplývá, že tuto povinnost má oznamovatel i v průběhu přepravy (zde zřejmě přichází v úvahu zejména změna trasy). Nařízení dále stanoví explicitní zákaz směšování přepravovaných odpadů s jinými odpady v průběhu celé přepravy a povinnost uchovávat veškeré doklady a informace týkající se oznámené přepravy po dobu nejméně 3 let ode dne zahájení přepravy.

Zvláštní pozornost je věnována postupu v případě **povinnosti zpětného převzetí** odpadů, která nastane, pokud nelze přepravu dokončit podle plánu anebo pokud se jedná o nedovolenou přepravu. V případě nemožnosti dokončení přepravy podle plánu se zavádí povinnost pro příslušné dotčené orgány, které se o této skutečnosti dozví, neprodleně informovat orgán místa odeslání, příp. místa určení (pokud přepravované odpady odmítne převzít zařízení k využití nebo odstranění). Pokud se dotčené orgány nedohodnou na jiném vhodném využití či odstranění těchto odpadů, příslušný orgán místa odeslání je povinen ve lhůtě 90 dnů zajistit, aby odpad převzal zpět oznamovatel⁶⁰ nebo (pokud to není možné) odpad převzal sám. V tomto případě se podává nové oznámení, pokud se příslušné dotčené orgány nedohodnou, že postačuje řádně odůvodněná žádost prvotního příslušného orgánu místa odeslání. Náklady na převzetí odpadů zpět, pokud přeprava nemůže být dokončena se podle čl. 23 nařízení č. 1013/2006 přičítou podle následujícího pořadí: a) oznamovateli, b) jiným fyzickým nebo právnickým osobám, c) příslušnému orgánu místa odeslání, d) podle jiné dohody mezi dotčenými příslušnými orgány.

V případě nedovolené přepravy opět platí vzájemná informační povinnost mezi jednotlivými dotčenými orgány. Pokud za nedovolenou přepravu odpovídá oznamovatel, s odpadem má být podle nařízení č. 1013/2006 naloženo do 30 dnů podle stanoveného pořadí: a) odpad převezme oznamovatel *de facto*, b) odpad převezme oznamovatel *de iure* (pokud nebylo podáno oznámení), c) odpad převezme příslušný orgán místa odeslání⁶¹, d) odpad bude jiným způsobem využit nebo odstraněn v zemi určení nebo zemi odeslání samotným příslušným orgánem místa odeslání, e) odpad bude se souhlasem ostatních orgánů jiným způsobem využit nebo odstraněn v jiné zemi samotným příslušným orgánem místa odeslání. Pokud za nedovolenou přepravu odpovídá příjemce, příslušný orgán místa určení zajistí, že odpad do 30 dnů využije nebo odstraní (způsobem šetrným k životnímu prostředí) příjemce anebo (pokud to není možné) samotný příslušný orgán místa určení. Pokud nelze odpovědnost za nedovolenou přepravu přičíst oznamovateli ani příjemci, nařízení stanoví v čl. 24 odst. 5 povinnost vzájemné spolupráce mezi dotčenými příslušnými orgány při zajištění využití nebo odstranění odpadu. Náklady související s převzetím odpadů zpět v případě nedovolené přepravy, za kterou odpovídá oznamovatel, se podle čl. 25 účtují v následujícím pořadí: a) oznamovateli *de facto*, b) oznamovateli *de iure*, c) příslušnému orgánu místa odeslání. V případě odpovědnosti příjemce za nedovolenou přepravu se tyto náklady účtují příjemci, a pokud to není možné, příslušnému orgánu místa určení.

Pokud je na území některého z členských států odhalen odpad z nedovolené přepravy a odpovědnost nelze (jednoznačně) přičíst oznamovateli ani příjemci, tento členský stát

⁵⁹ Ledaže by všechny dotčené příslušné orgány podání nového oznámení nepožadovaly.

⁶⁰ Podle určeného pořadí (viz. výše kap. 3.2).

⁶¹ V případě převzetí odpadů zpět podle písmen a), b) a c) se podává nové oznámení, nedohodnou-li se příslušné orgány, že postačí řádně odůvodněná žádost prvotního příslušného orgánu místa odeslání.

odpovídá za bezpečné uskladnění odpadů do doby jejich vrácení nebo odstranění jiným způsobem. Náklady takto vzniklé se podle čl. 25 bod 3 nařízení účtují podle rozhodnutí dotčených příslušných orgánů oznamovateli nebo příjemci, nebo pokud to není možné, jiným fyzickým nebo právnickým osobám, nebo případně příslušným orgánům místa určení a místa odeslání.

Lze konstatovat, že ve srovnání s nařízením č. 259/93 došlo ke zpřehlednění právní úpravy v oblasti postupů v případě nedokončené a nedovolené přepravy a přičítání nákladů těmito postupy vzniklých. Pro odpovědnost za nedovolenou přepravu odpadů se samozřejmě uplatní příslušné právní předpisy vnitrostátního práva a jiné předpisy Společenství, tato problematika však bude předmětem jiné kapitoly.

V případě Polska, Slovenska, Lotyšska, Bulharska a Rumunska⁶² byla vyjednána ustanovení o přechodných obdobích pro přeshraniční přepravu odpadů, ze kterých vyplývá, že přeprava odpadů zeleného seznamu do těchto států za účelem využití se řídí ustanoveními pro přepravu odpadů žlutého seznamu, tzn. platí zde postup předchozího oznámení a souhlasu. Pro Lotyšsko platí přechodné období do 31. 12. 2010, pro Slovensko do 31. 12. 2011, pro Polsko do 31. 12. 2012, pro Bulharsko do 31. 12. 2014 a pro Rumunsko do 31. 12. 2015.

Shrme-li výše uvedené, nařízení č. 1013/2006 zjednodušuje, resp. zpřehledňuje dva stanovené postupy při přeshraniční přepravě odpadů mezi členskými státy EU, které lze zjednodušeně charakterizovat následovně: 1/ postup, který se zásadně uplatní při přepravě odpadů zeleného seznamu k využití, kdy je zásilka doprovázena stanovenými informacemi (v souladu s tzv. obecnou informační povinností) a 2/ postup, který se uplatní vždy při přepravě odpadů určených k odstranění a odpadů neuvedených na zeleném seznamu určených k využití (klasická procedura oznámení a souhlasu).

Pro doplnění uveďme, že nařízení č. 1013/2006 pamatuje i na situace, kdy je odpad přepravován mezi členskými státy EU tranzitem přes některou ze třetích zemí. Pokud je tímto způsobem odpad přepravován k odstranění, příslušný orgán místa odeslání má povinnost dotázat se tohoto státu, zda si přeje zaslat písemný souhlas s plánovanou přepravou. Stejná povinnost platí i při přepravě odpadů určených k využití s tím, že pokud se má tranzit uskutečnit přes třetí zemi, pro kterou platí rozhodnutí OECD, existuje zde možnost uplatnění institutu tichého souhlasu.

3.4.3 Přeprava odpadů na území jednotlivých členských států

Vnitrostátní přeprava odpadů, včetně nastavení dozorového a kontrolního systému, spadá do jurisdikce jednotlivých členských států. Komunitární právo tuto právní úpravu pouze „usměrňuje“ ve smyslu potřeby soudržnosti vnitrostátního systému se systémem Společenství, a to za účelem *zajištění vysoké úrovně ochrany a lidského zdraví*.⁶³ Nařízení č. 259/93 stanovilo členským státům povinnost zavést vhodný systém dozoru nad přepravou odpadů a její kontroly v rámci své příslušnosti, který by byl v souladu se systémem tímto nařízením nastaveným. Nařízení č. 1013/2006 na této povinnosti nic podstatného nezměnilo. O nastavení kontrolních systémů jednotlivých členských států jsou informovány ostatní členské země prostřednictvím Evropské komise.

Přepravu odpadů na území České republiky reguluje zákon o odpadech, který pro tyto účely stanoví - ve srovnání s přepravou odpadů mezi členskými státy EU - mírnější kontrolní mechanismy. Podle § 24 zákona o odpadech obecně platí pro podnikatele povinnost přepravovat odpady v souladu s platnými předpisy upravujícími přepravu zboží (zejména

⁶² Maďarsku a Maltě již vyjednané přechodné období skončilo v roce 2005.

⁶³ Viz. bod 13 preambule nařízení č. 1013/2006.

nebezpečného)⁶⁴. Tyto subjekty jsou dále povinny na vyžádání kontrolních orgánů předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace související s přepravou odpadů. Novela zákona

o odpadech č. 34/2008 Sb. doplňuje další dvě povinnosti – uchovávat doklady související s přepravou po dobu 3 let ode dne zahájení přepravy⁶⁵ a označit motorové vozidlo přepravující odpad způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem (připravovaná vyhláška ministerstva).⁶⁶ Dále se nově stanoví povinnost dopravce informovat řidiče o povaze přepravy a odpovědnost dopravce za vybavení vozidla potřebnými doklady po celou dobu přepravy.

Subjektům, které se účastní na přepravě odpadů – na základě terminologie zákona o odpadech se bude jednat o „oprávněné osoby“⁶⁷ (nejedná-li se o osoby, které přepravují odpady v rozporu se zákonem), jsou pro nakládání s odpady stanoveny specifické povinnosti, z nichž se pro přepravu odpadů uplatní zejména následující: zařadit přepravovaný odpad podle Katalogu odpadů, předat přepravované odpady pouze osobě oprávněné, při přepravě nebezpečných odpadů zajistit jejich balení a označení a zpracovat identifikační list nebezpečného odpadu.

Podle § 16 odst. 4 zákona o odpadech odpovídá za dopravu odpadů dopravce, nicméně dopravce není oprávněn převzít tyto odpady do svého vlastnictví, pokud není zároveň osobou k tomu oprávněnou podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech⁶⁸. Pro vnitrostátní přepravu odpadů jiných než nebezpečných nejsou zákonem o odpadech stanoveny – kromě obecných povinností pro nakládání s odpady – žádné zvláštní povinnosti, při přepravě nebezpečných odpadů je navíc nutné podle § 24 odst. 1 písm. c) vést evidenci⁶⁹ (nevede se při vnitropodnikové dopravě) a ohlašovat přepravované nebezpečné odpady v rozsahu stanoveném zákonem o odpadech a prováděcím právním předpisem, kterým je vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů⁷⁰. Evidenční list je odesílatel povinen jednak přiložit k zásilce nebezpečného odpadu a jednak ho zaslat obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa zahájení přepravy do 10 dnů od jejího zahájení. Pokud oznamovatel neobdrží do 20 dnů od odeslání odpadu od příjemce potvrzený evidenční list o převzetí nebezpečného odpadu, informuje o tom příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Přeprava nebezpečných odpadů na území ČR nepodléhá žádnému souhlasu.

3.4.4 Vývoz odpadů ze států EU

Pokud jsou odpady přepravovány do států, které nejsou členy EU, nařízení č. 1013/2006 diferencuje mezi odpady určenými k odstranění a odpady určenými

⁶⁴ Např. zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, Evropská dohoda o mezinárodní silniční dopravě nebezpečných věcí (ADR), Řád pro mezinárodní železniční dopravu nebezpečného zboží (RID).

⁶⁵ Zavedení této povinnosti je reakcí na podobné ustanovení nařízení č. 1013/2006 pro přeshraniční přepravu odpadů.

⁶⁶ Jedná se o inspiraci z Rakouska, kde musí být vozidla přepravující odpad označena písmenem „A“ (Abfall).

⁶⁷ Oprávněnou osobou se podle § 4 písm. r) zákona o odpadech rozumí každá osoba, která je oprávněna k nakládání s odpady podle zákona o odpadech nebo podle zvláštních předpisů.

⁶⁸ K převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněn pouze podnikatel, který je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, provozovatel zařízení, které splňuje požadavky stanovené pro vstupní suroviny (§ 14 odst. 2 zákona o odpadech), provozovatel zařízení ke sběru, výkupu nebo využívání biologicky rozložitelných odpadů podle § 33b odst. 1 písm. b) zákona o odpadech nebo za stanovených podmínek obec.

⁶⁹ Odesílatel a příjemce jsou povinni podle § 40 zákona o odpadech vyplnit evidenční list, evidence se archivuje po dobu nejméně 5 let.

⁷⁰ Podle § 25 této vyhlášky se evidence o přepravě nebezpečných odpadů vede na zvláštním evidenčním listě pro každou přepravu zvlášť.

k využití. Pro odpady určené k odstranění platí striktní zákaz vývozu do třetích zemí, s výjimkou vývozu do zemí ESVO, které jsou rovněž stranami Basilejské úmluvy⁷¹. Pro postup před přepravou odpadů se uplatní podobná oznamovací a schvalovací procedura jako pro přepravu odpadů mezi členskými státy EU s tím rozdílem, že příslušný orgán pro tranzit ve třetí zemi má na podání žádosti o doplňující informace 60 dnů od předání svého potvrzení o přijetí oznámení a v návaznosti na to může příslušný orgán místa odeslání vydat rozhodnutí o souhlasu či nesouhlasu s přepravou nejdříve po uplynutí 61 dnů od předání potvrzení o přijetí příslušným orgánem pro tranzit (neobdrží-li písemné souhlasy všech ostatních dotčených příslušných orgánů dříve). Vzhledem k tomu, že odpad vyvážený z území EU je předmětem celního řízení, celní úřad vývozu a celní úřad výstupu musí mít k dispozici orazítkovanou kopii rozhodnutí o souhlasu s přepravou, aby mohl být odpad propuštěn do příslušného vývozního celního režimu. Tuto kopii celnímu úřadu zasílá příslušný orgán místa odeslání, přičemž celní úřad výstupu zasílá tomuto orgánu orazítkovanou kopii průvodního dokladu, kterou obdržel od dopravce. Nařízení č. 1013/2006 stanoví, že příslušný orgán místa odeslání je povinen informovat příslušný orgán místa určení v případě, že do 42 dnů od výstupu odpadu z území Společenství neobdrží informace od zařízení o převzetí odpadu a taktéž v čl. 35 odst. 3 písm. f) rozšiřuje povinné náležitosti smlouvy mezi oznamovatelem a příjemcem o využití nebo odstranění odpadu.

Vývoz odpadů určených k využití do třetích zemí, na které se nevztahuje rozhodnutí OECD se zakazuje v případě odpadů nebezpečných⁷², odpadů označených za nebezpečné zemí určení (podle čl. 3 Basilejské úmluvy), odpadů, jejichž dovoz země určení zakázala a odpadů, u kterých existuje podezření, že s nimi nebude v zemi určení nakládáno způsobem šetrným k životnímu prostředí. U odpadů zeleného seznamu mají tyto země možnost jejich dovoz úplně zakázat, požadovat postup předchozího písemného oznámení a souhlasu, případně nevyžadovat žádnou kontrolu těchto odpadů v zemi určení (potom se pro tyto přepravy přiměřeně uplatní tzv. obecná informační povinnost).

Při vývozu odpadů k využití do zemí, na které se vztahuje rozhodnutí OECD, se přiměřeně uplatní postup pro přepravu odpadů v rámci ES s tím, že vývoz odpadů zeleného seznamu podléhá postupu předchozího písemného oznámení a souhlasu, při vývozu odpadů žlutého seznamu se uplatní stejný postup jako při vývozu odpadů určených k odstranění do zemí ESVO, které jsou zároveň smluvními stranami Basilejské úmluvy.

Vývoz odpadů určených k odstranění nebo k využití může být proveden pouze za předpokladu splnění všech následujících podmínek: a) oznamovatel obdržel písemný souhlas od dotčených příslušných orgánů a splnil případné podmínky pro přepravu, b) byla uzavřena smlouva mezi oznamovatelem a příjemcem, která obsahuje všechny stanovené náležitosti, c) byla poskytnuta finanční záruka nebo odpovídající pojištění, d) je zajištěno nakládání s odpady způsobem šetrným k životnímu prostředí⁷³. V případě nedokončené nebo nedovolené přepravy se použijí ustanovení nařízení o povinnosti převzít odpady zpět, jak bylo uvedeno výše. Další podmínky pro vývoz odpadů z ČR stanoví zákon o odpadech v § 55 odst. 3, kromě již uvedených podmínek musí oznamovatel ministerstvu předložit povolení k provozu zařízení k odstraňování nebo využívání odpadů.

⁷¹ I tyto země (Island, Lichtenštejnsko, Norsko, Švýcarsko) však mohou dovoz takových odpadů zakázat, resp. k němu neudělit písemný souhlas.

⁷² Výčet odpadů, které je takto zakázáno vyvážet, obsahuje na základě čl. 36 příloha V nařízení č. 1013/2006.

⁷³ Pro posouzení této podmínky je možné využít přílohy VIII nařízení č. 1013/2006, která obsahuje pokyny pro nakládání s odpady způsobem šetrným k životnímu prostředí.

3.4.5 Dovoz odpadů do států EU

Na základě čl. 41 nařízení č. 1013/2006 platí pro dovoz odpadů určených k odstranění ze států, které nejsou členskými státy EU zásadní zákaz, a to s výjimkou dovozu ze zemí, které jsou smluvními stranami Basilejské úmluvy, nebo se kterými byla uzavřena ze strany Společenství nebo členských států v souladu s čl. 11 Basilejské úmluvy dohoda nebo ujednání⁷⁴. Od těchto zemí se vyžaduje, aby příslušnému orgánu členského státu určení předem předložily řádně odůvodněnou žádost založenou na skutečnosti, že nemají technickou kapacitu a zařízení pro odstranění odpadů způsobem šetrným k životnímu prostředí. Nově se výjimka uplatní i na dovoz odpadů určených k odstranění z jiných oblastí v případě, kdy z výjimečných důvodů během krize nebo války nebo během mírových operací nelze uzavřít dohody nebo pokud příslušný orgán v zemi odeslání nebyl určen nebo nemůže jednat⁷⁵.

Na postup pro dovoz odpadů k odstranění ze zemí, které jsou smluvní stranou Basilejské úmluvy, se přiměřeně použije postup pro přepravu odpadů k odstranění v rámci Společenství s tím, že příslušný orgán pro tranzit mimo Společenství má pro vydání svého rozhodnutí lhůtu 60 dnů od předání svého potvrzení o přijetí oznámení. Pro účely celního řízení zasílá příslušný orgán místa určení orazítkovanou kopii svého rozhodnutí o souhlasu s přepravou celnímu úřadu vstupu do Společenství, který na oplátku tomuto orgánu zašle potvrzenou kopii průvodního dokladu od dopravce.

Dovoz odpadů určených k využití je stejně jako dovoz odpadů určených k odstranění zásadně zapovězen, a to se stejnými výjimkami, ke kterým přistupuje navíc možnost dovážet odpady k využití ze zemí, na které se vztahuje rozhodnutí OECD. Podmínky a postupy pro dovoz těchto odpadů jsou podobné podmínkám pro dovoz odpadů určených k odstranění.

Dovoz odpadů určených k odstranění nebo k využití může být proveden pouze za předpokladu splnění následujících podmínek (ty jsou podobné jako u vývozu odpadů): a) oznamovatel obdržel souhlas od dotčených příslušných orgánů a splnil případné podmínky pro přepravu, b) byla uzavřena smlouva mezi oznamovatelem a příjemcem, která obsahuje všechny stanovené náležitosti, c) byla poskytnuta finanční záruka nebo odpovídající pojištění, d) je zajištěno nakládání s odpady způsobem šetrným k životnímu prostředí. Další podmínky pro dovoz odpadů na území ČR stanoví zákon o odpadech v § 55 odst. 3; kromě již výše zmíněných podmínek musí navíc smlouva o environmetálně šetrném využití nebo odstranění odpadů obsahovat závazek oznamovatele vzít odpady zpět, jestliže tuto přepravu nebude možno provést nebo dokončit předpokládaným způsobem.

3.4.6 Tranzit odpadů přes státy EU

Při tomto způsobu přepravy, kdy zásilka s odpadem pouze přechází přes území Společenství, se u odpadů určených k odstranění obdobně použije postup pro dovoz odpadů k odstranění ze zemí, které jsou smluvní stranou Basilejské úmluvy (viz. výše). Tento postup je doplněn o povinnost prvního a posledního příslušného orgánu pro tranzit ve Společenství zaslat orazítkovanou kopii rozhodnutí o souhlasu s přepravou celním úřadům vstupu do Společenství a výstupu ze Společenství, které jim po propuštění odpadu do příslušného celního režimu zašlou zpět potvrzenou kopii průvodního dokladu. Stejný postup se uplatní pro tranzit odpadů určených k využití, pokud se na stát odeslání a určení nevztahuje rozhodnutí OECD.

⁷⁴ Tyto dohody a ujednání mají zaručit, že odstranění odpadu proběhne ve schváleném zařízení a že přitom budou dodrženy požadavky na nakládání způsobem šetrným k životnímu prostředí.

⁷⁵ Z těchto důvodů se nevyžaduje ani souhlas příslušných orgánů místa odeslání.

V případě, že se na stát odeslání a určení rozhodnutí OECD vztahuje, použije se obdobně postup pro dovoz odpadů určených k využití s tím, že výměna kopie rozhodnutí o souhlasu s přepravou a průvodního listu proběhne stejně jako u tranzitu odpadů určených k odstranění.

3.5 Úloha orgánů veřejné správy při přeshraniční přepravě odpadů

Za účelem zavedení a efektivního fungování kontrolního systému při přeshraniční přepravě odpadů působení veřejné moci nezbytné. Evropská unie ponechává nastavení vhodného kontrolního systému na členských státech, nařízení č. 1013/2006 nicméně stanoví v čl. 50 členským státům povinnost zavést *účinné, přiměřené a odrazující* sankce za porušení tohoto nařízení a dále povinnost kontrol zařízení a podniků a namátkových kontrol přeprav odpadů⁷⁶, které mohou být podle čl. 50 bod 3 prováděny zejména na místě vzniku za účasti původce, držitele nebo oznamovatele, na místě určení za účasti příjemce nebo zařízení, na hranicích Společenství (v ČR pouze mezinárodní letiště) nebo během přepravy uvnitř Společenství.

Podle zákona o odpadech se v rámci českého kontrolního systému angažuje hned několik orgánů, které mají odlišné kompetence. Jedná se o ministerstvo, Českou inspekci životního prostředí (dále také „inspekce“), celní orgány, Policii České republiky (dále také „policie“), krajské úřady a nově také podpůrně obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Aby však mohl kontrolní systém, jehož cílem je především odhalování nedovolených přeprav odpadů a umožnění následného sankcionování subjektů, které se na těchto přepravách podílejí, efektivně fungovat, musí být realizován na vzájemné úzké spolupráci jednotlivých orgánů veřejné správy. Při přeshraniční přepravě odpadů stoupá ve významu samozřejmě také spolupráce mezi jednotlivými státy, na základě čl. 50 bod 6 nařízení č. 1013/2006 spolu členské státy navzájem dvoustranně nebo mnohostranně spolupracují, aby usnadnily předcházení nedovoleným přepravám a jejich odhalování.

3.5.1 Ministerstvo životního prostředí

Vzhledem k tomu, že ministerstvo je dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech ústředním kontrolním orgánem státní správy v oblasti odpadového hospodářství, v rámci přeshraniční přepravy odpadů jsou tomuto orgánu svěřeny zásadní pravomoci, zejména ve vztahu k zahraničí: 1) vykonává vrchní státní dozor⁷⁷ v oblasti odpadového hospodářství, 2) vykonává funkci tzv. ohniskového bodu (Focal Point) Basilejské úmluvy⁷⁸, 3) vykonává funkci příslušného správního úřadu a kontaktního subjektu pro přeshraniční přepravu odpadů (podle nařízení č. 1013/2006), 4) rozhoduje o uložení povinnosti vrátit odpady zpět do ČR, o povinnosti zabezpečit environmentálně šetrné odstranění nebo využití odpadů a o povinnosti uhradit náklady za toto odstranění nebo využití, 5) poskytuje příslušným složkám Evropské komise a orgánům mezinárodních smluv a protokolů požadované informace o stavu odpadového hospodářství v ČR, 6) zařazuje odpad v případech, kdy nelze odpad jednoznačně zařadit podle Katalogu odpadů,

⁷⁶ Kontroly přeprav zahrnují podle čl. 50 bod 4 nařízení č. 1013/2006 prohlídku dokladů, potvrzení totožnosti a případně i fyzickou kontrolu odpadů.

⁷⁷ Podle § 72 odst. 2 zákona o odpadech se jedná o dozor nad tím, jak správní úřady, které vykonávají státní správu v oblasti odpadového hospodářství, dodržují právní předpisy v této oblasti, a nad tím, jak jsou dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí příslušných správních úřadů v oblasti nakládání s odpady.

⁷⁸ Jedná se o subjekt odpovědný za příjem a předkládání informací.

7) zpracovává a vede souhrnnou evidenci mj. o druzích odpadů, jejich množství a způsobech nakládání s nimi, zařízeních k nakládání s odpady, dopravních odpadů, souhlasech a dalších rozhodnutích vydaných podle zákona o odpadech a tuto evidenci zpřístupňuje občanům a 6) rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí inspekce a krajského úřadu. Ministerstvo taktéž poměrně hojně využívá metodických nástrojů pro účely vyjasnění a zpřehlednění problematiky přeshraniční přepravy odpadů adresátům právních norem.⁷⁹

3.5.2 Česká inspekce životního prostředí

Inspekce má při přeshraniční přepravě odpadů poměrně široké pravomoci, zejména co se týká kontrolních a sankčních oprávnění. Podle § 76 zákona o odpadech inspekce: 1) je v rámci přeshraniční přepravy odpadů oprávněna provádět kontroly na místě vzniku odpadu, u oznamovatele, příjemce a na hraničních přechodech a kontrolovat doklady s touto přepravou spojené, a za tím účelem provádí fyzickou kontrolu odpadů, odebírá a analyzuje vzorky, 2) kontroluje, jak jsou podnikatelskými subjekty dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí v oblasti odpadového hospodářství, 3) dává ministerstvu podněty k uplatnění vrchního státního dozoru, 4) dává podněty krajskému úřadu k zákazu provozu zařízení k odstraňování odpadů, 5) ukládá pokuty,⁸⁰ a to: a) do výše 1 000 000 Kč, pokud podnikatel neumožní kontrolním orgánům výkon kontrolní činnosti nebo neposkytne pravdivé nebo úplné informace související s nakládáním s odpady, b) do výše 10 000 000 Kč pokud podnikatel nezařadí odpad podle Katalogu odpadů, předá odpad neoprávněné osobě, neoprávněně převezme odpad, provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu nebo v rozporu s tímto souhlasem nebo provozním řádem, c) do výše 50 000 000 Kč pokud podnikatel nakládá s nebezpečnými odpady bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním, ukládá na skládku odpady, které je takto zakázáno ukládat, poruší povinnosti stanovené právními předpisy ES a tímto zákonem pro přeshraniční přepravu odpadů, neplní podmínky stanovené MŽP v rozhodnutí ve věci přeshraniční přepravy odpadů.

3.5.3 Celní orgány

Celním orgánům, kterými jsou celní úřady, celní ředitelství a Generální ředitelství cel (GŘC), jsou svěřena především kontrolní oprávnění. V zákoně o odpadech se nicméně objevuje institut kauce, kterou jsou celní orgány (CÚ nebo ČR) v rámci kontrol přehraniční přepravy odpadů oprávněni udělovat. Podle § 77 odst. 1 celní úřady⁸¹: 1) kontrolují vnitrostátní i přeshraniční kontrolu odpadů, 2) předávají podněty ministerstvu k uplatnění vrchního státního dozoru, 3) ukládají nápravná opatření. Vzhledem k tomu, že § 77 není sestaven příliš systematicky, bylo by možno vedle již uvedených kompetencí celních orgánů uvést následující: 4) předávají podněty ČIŽP, 5) (celní úřady) rozhodují při dovozu odpadů o propuštění do navrženého celního režimu, 6) (GŘC) poskytuje ministerstvu informace o

⁷⁹ Např. Metodický pokyn pro postup při přeshraniční přepravě odpadů a/nebo předupravených odpadů do ČR za účelem jejich energetického využití, Metodický pokyn k zařazování odpadů na zelený seznam, Metodický pokyn pro přepravu odpadů uvedených na zeleném seznamu k využití z ČR do Polska, Slovenska, Maďarska, Lotyšska a Malty. Dostupné na internetových stránkách ministerstva:

http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/preshranicni_preprava_odpadu

⁸⁰ Blíže k činnosti a výsledkům inspekce na internetových stránkách <http://www.cizp.cz>.

⁸¹ Vzhledem k tomu, že stejná oprávnění mají i celní ředitelství, zúžení výčtu celních orgánů pouze na celní úřady není přesné. Nicméně je nutno dodat, že pouze celní úřady mají oprávnění kontrolovat dovoz baterií nebo akumulátorů ze států, které nejsou členskými státy EU (§ 77 odst. 1 písm. b).

odpadech, které byly vyvezeny z ČR do států, které nejsou členskými státy EU, nebo které byly z těchto států dovezeny do EU.

Ustanovení § 77 stanoví v odst. 4 – 14 a 16 – 21 povinnosti a oprávnění celních orgánů při kontrole přeshraniční přepravy odpadů, které mj. poukazují na celní orgány jako na klíčovou kontrolní složku při přepravě odpadů, neboť na rozdíl od inspektorů ČIŽP mají celníci za účelem kontroly oprávnění zastavovat vozidla. Při přeshraniční přepravě odpadů celní orgány kontrolují: a) zda je odpad vybaven příslušnými doklady, b) zda odpad odpovídá údajům v těchto dokladech uvedených, c) zda přepravované zboží není odpadem, d) zda přeshraniční přeprava odpadu není v rozporu s příslušnými právními předpisy ES a zákonem o odpadech. Při těchto kontrolách jsou celní orgány oprávněny zastavovat vozidla, nařizovat odstavení vozidla na vhodné místo⁸², kontrolovat doklady provázející odpad a zboží, doklady prokazující totožnost osoby přepravující odpad, provádět fyzickou kontrolu odpadů a zboží, odebrat a analyzovat vzorky a pořizovat fotodokumentaci. Pokud je při této kontrole podle § 77 odst. 6 zjištěno⁸³ porušení právních předpisů ES nebo zákona o odpadech, jsou celní orgány oprávněny provádět šetření také na místě vzniku odpadů u původce, držitele nebo oznamovatele a na místě určení u konečného příjemce.

Ustanovení § 77 odst. 8 stanoví, že v případě zjištění porušení právních předpisů (jedná se o nedovolenou přepravu podle nařízení č. 1013/2006, přeprava je uskutečňována v rozporu s povolením), může celní úřad stanovit kauci ve výši od 10 000 do 50 000 Kč. Pokud řidič, který podle § 77 odst. 9 pro účely vybírání kaucí vždy zastupuje dopravce, stanovenou kauci nesloží, celní orgány mohou vozidlo odstavit, zabavit doklady a zakázat řidiči pokračování v jízdě. Řidič vozidla může pokračovat v jízdě po zaplacení požadované kauce nebo po zaplacení pokuty inspekci (ta je uložena rozhodnutím ve správním řízení vedeném inspekcí na základě podnětu celního orgánu). Kauce však v praxi nejsou celními orgány příliš využívány, neboť v takto stanovené výši nejsou dostatečným zajišťovacím prostředkem pro škody, které mohou vzniknout v případě nedovolené přepravy odpadů na zdraví a životním prostředí.

Jak již bylo výše naznačeno, celní orgány nejsou orgány odbornými – tuto roli plní inspekce, která v této oblasti celním orgánům poskytuje odbornou pomoc, a také krajský úřad, který rozhoduje v případě pochybností, zda přepravovaná věc je odpadem či nikoli (ve lhůtách stanovených správním řádem, což v těchto případech, kdy musí být rozhodováno rychle, není příliš efektivní).

Při dovozu odpadů mají celní úřady povinnost nepropustit zboží do navrženého režimu⁸⁴, pokud a) zboží, které není deklarováno jako odpad je odpadem, b) odpad není vybaven příslušnými doklady a c) vývoz nebo dovoz odpadu je zakázán. Celní úřady o takovémto rozhodnutí neprodleně informují ministerstvo a právnické i fyzické osoby jsou povinny vyvézt odpad neprodleně zpět do státu, který není členským státem EU (tj. do státu původu).

⁸² Toto ustanovení představuje v současnosti významný problém, neboť žádný právní předpis nestanoví, co se pod tímto pojmem rozumí a žádná „vhodná místa“ – tj. odstavné plochy, které by splňovaly požadavky na zabezpečení vozidla a ochranu zdraví a životního prostředí při odstavení vozidla s odpadem – nejsou stanoveny.

⁸³ Vzhledem k charakteru nákladu a s ohledem na osobu celníka tento náklad kontrolujícího, dochází v praxi spíše než ke zjištění pouze k důvodnému podezření na toto porušení.

⁸⁴ Tzn. podle čl. 4 odstavce 16 Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, v platném znění do režimu propuštění do volného oběhu, tranzitu, uskladňování v celním skladu, aktivního zušlechťovacího styku, přepracování pod celním dohledem, dočasného použití, pasivního zušlechťovacího styku nebo vývozu.

3.5.4 Policie České republiky

Novelou zákona o odpadech č. 314/2006 Sb. byla kontrolní pravomoc při přeshraniční přepravě odpadů svěřena také policii. Ta podle § 77a v rámci pohraničního odbavování a v pásmu do 25 km od státních hranic zaznamenává a podle možností dokumentuje podezřelé jevy a okolnosti nasvědčující nelegální přeshraniční přepravě odpadů do ČR, předává zjištěné podněty orgánům inspekce a celním úřadům k provedení vlastních nápravných opatřeních a dále spolupracuje a v rámci součinnosti poskytuje odbornou pomoc a přiměřené podmínky orgánům inspekce a celním úřadům, přičemž tyto orgány zase poskytují odbornou pomoc policii. Neopomenutelná je úloha policie při odhalování a vyšetřování trestných činů v souvislosti s protiprávní přepravou odpadů.

3.5.5 Krajské úřady

Krajským úřadům zákon o odpadech ukládá významné povinnosti a oprávnění, které se ve větší či menší míře dotýkají i přeshraniční přepravy odpadů. Krajský úřad zejména vydává rozhodnutím souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů a s jeho provozním řádem podle § 14 zákona o odpadech. Doba, na kterou může být souhlasné rozhodnutí vydáno, zákon o odpadech (s výjimkou skládek nebezpečných odpadů) nestanoví, krajský úřad tedy může volně uvážit, zda svoje rozhodnutí vydá na dobu určitou či nikoli⁸⁵. V každém případě by však ze strany krajského úřadu měla být zajištěna pravidelná kontrola (nejen) těchto zařízení, mj. i za účelem, zda se zde nenakládá s přeshraničně přepraveným odpadem jinak než v souladu s platnými právními předpisy. V případě, že dojde ke změně podmínek rozhodných pro vydání rozhodnutí o udělení souhlasu, provozovatel zařízení není schopen zajistit podmínky ochrany životního prostředí stanovené v právních předpisech nebo podnikatel, kterému byl souhlas udělen opakovaně porušuje povinnosti stanovené zákonem o odpadech, nebo opakovaně neplní podmínky, na které je souhlas vázán, krajský úřad zruší nebo změní své rozhodnutí o udělení souhlasu.

Krajské úřady se přímo podílejí na kontrolním systému přeshraniční přepravy odpadů také v tom smyslu, že rozhodují podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech v pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad (na návrh vlastníka této movité věci nebo správního úřadu provádějícího řízení). Této možnosti využívají zejména celní orgány jako neodborná kontrolní složka kontrolního mechanismu přepravy odpadů – podle § 77 odst. 19 požádá celní úřad v této věci o rozhodnutí krajský úřad místně příslušný místu provedení kontroly.

Jak judikoval Nejvyšší správní soud, „rozhodování (rozhodnutí) v pochybnostech (...), zda se určitá movitá věc považuje za odpad ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je úkonem správního orgánu předběžné povahy, proti němuž je žaloba nepřípustná ve smyslu ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s.“⁸⁶ Na tomto místě je vhodné zdůraznit již výše zmíněné, totiž že krajský úřad rozhoduje v této věci podle správního řádu, tzn. sice bez

⁸⁵ Všechna rozhodnutí vydaná podle zákona o odpadech má krajský úřad povinnost evidovat a zasílat ministerstvu do 30. dubna roku následujícího po jejich vydání. Seznam zařízení, kterým bylo toto rozhodnutí vydáno, musí krajský úřad zveřejnit na portálu veřejné správy, případně jiným vhodným způsobem.

⁸⁶ Viz. rozsudek NSS 4 AS 31/2004 – 53.

zbytečného odkladu, nicméně ve lhůtě 30 dnů, což může působit v případech kontrol přeprav odpadů (tj. přímo na silnici) nemalé problémy.⁸⁷

3.5.6 Obecní úřad obce s rozšířenou působností

Při vnitrostátní přepravě odpadů plní obecní úřad zejména funkci „správce“ dokladů – zejména vede a zpracovává evidenci odpadů a způsobů nakládání s nimi, zařízení k nakládání s odpady, dopravců odpadů jím vydaných souhlasů atd., má obecné kontrolní pravomoci nad dodržováním právních předpisů a správních rozhodnutí na úseku odpadového hospodářství. Zatím poslední novela zákona o odpadech č. 34/2008 Sb. přinesla obecním úřadům obcí s rozšířenou působností novou povinnost, čímž se zařazují mezi subjekty veřejné správy, které participují na kontrolním a dozorovém systému přeshraničního pohybu odpadů. Jedná se o povinnost zajistit bezpečné uskladnění odpadů v případě přepravy odpadů, která nemůže být dokončena (podle čl. 22 odst. 9 nařízení č. 1013/2006) a v případě odhalení nedovolené přeshraniční přepravy odpadů (čl. 24 odst. 7 nařízení č. 1013/2006), hrozí-li poškození lidského zdraví nebo životního prostředí nebo pokud k němu již došlo. Úhradu vynaložených nákladů potom příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (tj. ten, v jehož územní působnosti se odpad nachází) uloží rozhodnutím osobám odpovědným za nedovolenou nebo nedokončenou přepravu odpadů.

3.5.7 Práva a povinnosti pracovníků kontrolních orgánů

V závěru kapitoly věnované úloze orgánů veřejné správy při přeshraniční přepravě odpadů je vhodné se zmínit o povinnostech a oprávněních pracovníků výše zmíněných orgánů. Inspektoři, pověřeni pracovníci ministerstva i zaměstnanci krajů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jsou podle § 81 zákona o odpadech oprávněni při výkonu své kontrolní činnosti vstupovat v nezbytně nutném rozsahu, popřípadě vjíždět na cizí pozemky nebo vstupovat do cizích objektů užívaných pro podnikatelskou činnost nebo provozování jiné hospodářské činnosti⁸⁸. Případy z praxe však ukázaly, že při kontrole objektů, kam byly v rozporu s právními předpisy nakonec odpady z přeshraniční přepravy odpadů umístěny (což se ovšem stává i v případě odpadů vzniklých na území ČR), nelze výše uvedené oprávnění často použít, neboť tyto odpady se ve velkém množství případů často nacházejí v objektech, jejichž vlastníky jsou fyzické osoby. Pokud totiž neexistují průkazné podklady o protiprávní činnosti této fyzické osoby, nemá možnost do těchto objektů vstoupit ani policie. Inspekce proto v těchto případech využívá oprávnění pracovníků stavebních úřadů, kteří do těchto objektů mohou vstupovat při zjišťování stavu stavby a pozemku a při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 68/2007 Sb., a pokud je při této kontrole uvnitř objektu zjištěno např. podezřelé shromáždění většího množství nebezpečných odpadů, uvědomí se příslušný kontrolní orgán, který již potom disponuje podkladem k vlastnímu šetření, přičemž kontrolu může provést např. za spolupráce s policií.⁸⁹

Výše uvedení pracovníci kontrolních orgánů dále mohou podle § 81 zákona o odpadech požadovat potřebné doklady, údaje a písemná nebo ústní vysvětlení týkající se předmětu kontroly, odebírat vzorky a pořizovat fotodokumentaci.

⁸⁷ Zvláště v situacích, kdy je takováto kontrola prováděna v době, která není pro zaměstnance krajského úřadu dobou pracovní (víkendy, svátky, v noci...).

⁸⁸ Zákon zde uvádí výjimku z tohoto oprávnění – pokud není třeba povolení podle zvláštních předpisů. Do objektů důležitých pro obranu státu je možné vstupovat pouze se souhlasem příslušného orgánu, do jehož působnosti tento objekt náleží.

⁸⁹ Viz. Havelka, Petr: Zkušenosti ČIŽP z případů nelegálních skladů. Odpady č. 7 – 8, 2007, s. 11.

Při výkonu své činnosti jsou tyto pracovníci povinni se prokázat průkazem, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech tvořících předmět obchodního a služebního tajemství, o kterých se dozvěděli v souvislosti s výkonem své kontrolní činnosti, před vstupem do cizích objektů informovat provozovatele, respektovat provozní, bezpečnostní a další předpisy upravující činnost provozovatele, pořizovat protokol o provedené kontrole, šetřit majetek kontrolovaného subjektu. Inspektoři mohou navíc po vyzvání celních orgánů a v jejich doprovodu vstupovat na místa, kde konají kontrolu a provádět odbornou kontrolní činnost zaměřenou na plnění povinností na úseku přeshraniční přepravy odpadů. Nutno doplnit, že celníci a policisté vykonávají jako příslušníci ozbrojených bezpečnostních sborů svoji činnost na základě zvláštních právních předpisů.⁹⁰

3.6 Odpovědnost za protiprávní přeshraniční přepravu odpadů

Nařízení č. 1013/2006 taxativně vymezuje v čl. 2 bod 35 případy, kdy se přeprava odpadů považuje za přepravu nedovolenou. Jedná se o přepravu:

- provedenou bez oznámení všem dotčeným příslušným orgánům,
- provedenou bez souhlasu dotčených příslušných orgánů,
- se souhlasem dotčených příslušných orgánů získaný zfalšováním, uvedením nesprávných údajů nebo podvodem,
- provedenou způsobem, který není výslovně uveden ve formuláři oznámení nebo v průvodním dokladu,
- provedenou v rozporu s článkem 34 (zákaz vývozu odpadů určených k odstranění s výjimkou vývozu do zemí ESVO), článkem 36 (zákaz vývozu odpadů určených k využití do zemí, na které se nevztahuje rozhodnutí OECD), článkem 39 (zákaz vývozu odpadů do Antarktidy), článkem 40 (zákaz vývozu odpadů do zámořských zemí a území), článkem 41 (zákaz dovozu odpadů určených k odstranění s výjimkou dovozu ze zemí, které jsou smluvní stranou Basilejské úmluvy, nebo zemí, s nimiž byla uzavřena dohoda, nebo z jiných oblastí v případě krize nebo války) a článkem 43 (zákaz dovozu odpadů k využití s výjimkou dovozu ze zemí, na které se vztahuje rozhodnutí OECD nebo které jsou smluvní stranou Basilejské úmluvy, nebo zemí, s nimiž byla uzavřena dohoda, nebo z jiných oblastí v případě krize nebo války) nařízení,
- uskutečněnou s ohledem na ustanovení o přepravě odpadů zeleného seznamu (čl. 3 odst. 2) a odpadů výslovně určených k laboratorní analýze (čl. 3 odst. 4), jenž byla zapříčiněna: a) odhalením, že odpad není uveden na zeleném seznamu, b) nedodržením čl. 3 odst. 4 nebo c) uskutečněním přepravy způsobem výslovně neuvedeným v dokumentu podle přílohy VII k nařízení (porušení obecné informační povinnosti).

Nařízení č. 1013/2006 pouze vymezuje pojem „nedovolená přeprava odpadů“ a pomineme-li stanovený postup zpětného převzetí odpadů v případě zjištění nedovolené přeshraniční přepravy odpadů, který je založen na zjištění subjektu odpovědného za tuto přepravu, neřeší se zde odpovědnost za škodu z této přepravy vzniklou. Je proto zcela v kompetenci členských států nastavit odpovědnostní a sankční systém za provádění nedovolené přepravy odpadů s tím, že je samozřejmě nutné reflektovat i jiné normy evropského práva a práva mezinárodního.

⁹⁰ Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Odpovědnost za přeshraniční přepravu odpadů v rozporu s právními předpisy je třeba zasadit do širšího právního rámce, který představuje systém právní odpovědnosti při ochraně životního prostředí. Tzv. ekologicko právní odpovědnost zahrnuje jak odpovědnost deliktů (za trestné činy a za správní delikty) tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí.

3.6.1 Mezinárodní právní úprava

Vůbec první mezinárodní úmluvou, která zakotvila komplexní pravidla odpovědnosti za škody na životním prostředí je Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí (Luganská úmluva), přijatá Radou Evropy ve švýcarském Luganu v roce 1993. Luganská úmluva představuje snahu o komplexní řešení problematiky odpovědnosti za environmentální škody a je „*progresivní zejména tím, že je založena na principu objektivní odpovědnosti s širším než ryze soukromoprávním vymezením pojmu škoda*“⁹¹. Luganská úmluva ze své působnosti vylučuje škody vzešlé z přepravy nebezpečných výrobků a z jaderných havárií, nicméně se vztahuje na řadu nebezpečných činností (za předpokladu, že jsou vykonávány profesionálně), jako je např. provoz zařízení pro spalování, úpravu, manipulaci nebo recyklaci odpadů, pokud jejich množství představuje významné nebezpečí pro člověka nebo životní prostředí. Luganská úmluva doposud nevstoupila v platnost.

Vedle regulace občanskoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí se v rámci mezinárodního práva pomalu prosazuje i regulace trestněprávní odpovědnosti za delikty proti životnímu prostředí. Na celosvětové úrovni doposud nebyla žádná úmluva o trestněprávní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí přijata, avšak na regionální úrovni byla Radou Evropy přijata Úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí, která nicméně doposud nevstoupila v účinnost.⁹² „*Hlavním principem konvence je požadavek důsledné kriminalizace každého protiprávního jednání proti jednotlivým taxativně vyjmenovaným složkám životního prostředí, které dosáhne určitého stupně intenzity společenské nebezpečnosti*“.⁹³ Mezi trestné činy (*criminal offences*), za jejichž úmyslné spáchání se každá smluvní strana zavazuje ve svém vnitrostátním právu přijmout vhodná opatření, patří i nezákonné disponování, zacházení, uskladňování, přeprava, vývoz nebo dovoz nebezpečných odpadů, které mohou způsobit hmotnou škodu na majetku, poškodit zdraví či způsobit smrt lidí, zhoršit kvalitu vzduchu, vod, půdy, ohrozit rostliny a živočichy. Strany se dále zavazují prostřednictvím vnitrostátního práva upravit vyjmenované delikty (včetně provinění při nakládání s odpady) tak, aby k naplnění skutkové podstaty stačilo nedbalostní jednání, přičemž úmluva umožňuje státům přijmout výhradu ke kriminalizaci jen úmyslných deliktů anebo pouze hrubě nedbalostních deliktů. Pokud z protiprávních činů, které ohrožují nebo poškozují životní prostředí nevzniknou škodlivé následky, je na vůli smluvních stran, zda takové delikty budou posuzovány a postihovány jako delikty trestněprávní nebo správněprávní. Lze souhlasit s názorem, že přijetí úmluvy představuje významný posun v mezinárodní politice ochrany životního prostředí, neboť bylo podnětem a inspirací

⁹¹ Viz. Stejskal, Vojtěch: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, s. 227.

⁹² K účinnosti úmluvy je třeba její ratifikace minimálně třemi státy, což se doposud nestalo.

⁹³ Viz. Stejskal, Vojtěch: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, s. 231.

k formulaci evropského postoje k ekologické kriminalitě a pro další právní úpravy, zejména v rámci práva Společenství.⁹⁴

Zásadním právním dokumentem v oblasti odpovědnosti za škodu vzniklou v rámci přeshraniční přepravy odpadů je Protokol k Basilejské úmluvě o odpovědnosti a náhradě škody v případě škod způsobených přeshraničním pohybem a odstraňováním nebezpečného odpadu, který byl přijat dne 10. prosince 1999 (dále jen „Protokol“). Přestože Protokol doposud nevstoupil v účinnost - v současnosti má 13 signatářů⁹⁵, mezi nimiž ČR nefiguruje, je vhodné se zde s ohledem na jeho návaznost na Basilejskou úmluvu zmínit o odpovědnostním systému, který nastavuje.

Pojem „škoda“ je v Protokolu definován jako ztráta na životě nebo ublížení na těle, ztráta nebo poškození majetku nebo ztráta na příjmech (ušlý zisk) přímo plynoucí z poškození životního prostředí, náklady vzniklé z uvedení poškozeného životního prostředí do původního stavu a náklady na preventivní opatření. Podle článku 3 se Protokol vztahuje na škody, které vznikly v průběhu přeshraniční přepravy nebezpečných i jiných odpadů, včetně nedovolené přepravy, a to od okamžiku nakládky odpadu ve státě, odkud je odpad vyvážen, přičemž od tohoto okamžiku stanoví objektivní odpovědnost (*strict liability*) pro oznamovatele. Pokud je však škoda způsobená ozbrojeným konfliktem, nepřátelskou akcí, občanskou válkou nebo povstáním, živelní událostí, v souladu s opatřením veřejného orgánu státu, ve kterém škoda vznikla nebo pokud byla škoda úmyslně způsobena třetí stranou, včetně osoby, která škodu utrpěla, je možné se z odpovědnosti vyvinít. V případě více odpovědných osob se uplatní princip solidární odpovědnosti. Aniž by byla dotčena ustanovení o objektivní odpovědnosti (tj. odpovědnosti za výsledek), subjektivní odpovědnost (*fault-based liability*) se podle článku 5 Protokolu uplatní v případě úmyslného či nedbalostního jednání (příp. opomenutí) v rozporu s Basilejskou úmluvou. Protokol dále obsahuje ustanovení o preventivních opatřeních, možnostech liberace, finančních zárukách, lhůtách apod., přičemž obsahuje nejen hmotné, ale i procesní právo.

3.6.2 Komunitární právní úprava

Společný rámec pro prevenci a nápravu škod na životním prostředí se zavádí na úrovni sekundárního práva⁹⁶ směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Systém odpovědnosti založený touto směrnicí spočívá na zásadě „znečišťovatel platí“, tzn. že provozovatel – podnikatel, který způsobuje škody na životním prostředí nebo vytváří bezprostřední hrozbu takovéto škody v zásadě nese náklady na nutná preventivní nebo nápravná opatření, zavádí se systém objektivní odpovědnosti. Směrnice definuje pojem „škody na životním prostředí“ jako škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, škody na vodách a škody na půdě, přičemž „škodou“ se rozumí podle čl. 2 bod 2 „*měřitelná nepříznivá změna v přírodním zdroji nebo měřitelné zhoršení přírodního zdroje, ke kterému může dojít přímo nebo nepřímo*“. Směrnice se vztahuje mj. i na škody na životním prostředí způsobené některou ze stanovených činností, mezi které patří i přeshraniční přeprava odpadů, která vyžaduje schválení nebo je zakázána podle nařízení

⁹⁴ Viz. Tichá, Tereza: Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. České právo životního prostředí č. 2, 2005, s. 10.

⁹⁵ Viz. Internetové stránky Basilejské úmluvy: <http://www.basel.int/ratif/protocol.htm>.

⁹⁶ Mezi podklady, které jsou výsledkem dlouhodobé diskuse o otázkách právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, patří Zelená listina o nápravě škod na životním prostředí z roku 1993 a Bílá listina o ekologicko-právní odpovědnosti z roku 2000.

č. 259/93⁹⁷ (resp. nařízení 1013/2006). Negativní působnost směrnice vymezuje čl. 4 – nevztahuje se (podobně jako tomu je u Luganské konvence) na škody na životním prostředí nebo bezprostřední hrozby takové škody způsobené ozbrojenými konflikty, nepřátelskou akcí, občanskou válkou nebo povstáním, živelní událostí výjimečné a neodvratné povahy a dále na škody, které vznikly při události, za kterou spadá odpovědnost a náhrada škody do oblasti působnosti některé ze stanovených mezinárodních úmluv⁹⁸. Na škody na životním prostředí způsobených znečištěním neohraničené povahy a na bezprostřední hrozbu takových škod se směrnice vztahuje pouze v případě, že je možné najít příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů.

Směrnice dále upravuje přijímání preventivních opatření a nápravných opatření, která hradí provozovatel. Nákladů na preventivní a nápravná opatření se provozovatel zproští, pokud prokáže, že škoda, resp. bezprostřední hrozba škody na životním prostředí byla způsobena třetí stranou i přes přijetí vhodných bezpečnostních opatření, nebo je důsledkem splnění závazného příkazu nebo pokynu orgánu veřejné moci.⁹⁹ Směrnice ponechává na úvaze členských států, zda dovolí provozovateli zprostit se nákladů na nápravná opatření, pokud prokáže, že nejednal úmyslně ani z nedbalosti a že škody na životním prostředí byly způsobeny činností výslovně povolenou nebo se nepovažovalo za pravděpodobné, že by touto činností mohla být způsobena škoda na životním prostředí. Příslušný orgán členského státu má podle čl. 11 směrnice povinnost stanovit, který provozovatel škody nebo bezprostřední hrozbu škod zavinil a posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření by měla být přijata. Zároveň směrnice stanoví, že fyzické nebo právnické osoby dotčené (nebo pravděpodobně dotčené) škodami na životním prostředí, osoby, které mají dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí nebo osoby, jejichž právo bylo údajně porušeno, mohou příslušnému orgánu členského státu předložit žádost o opatření podle směrnice (tj. preventivní nebo nápravná). Členské státy EU měly tuto směrnici implementovat do 30. dubna 2007, nicméně zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě a o změně některých zákonů, kterým je tato směrnice provedena do českého právního řádu, byl vyhlášen až v květnu 2008.

3.6.3 Národní právní úprava

Vymáhání povinností v rámci ochrany životního prostředí se obecně realizuje zejména prostřednictvím norem správního práva, resp. správního trestání. Správního deliktu (přestupku) se může dopustit fyzická osoba (jedná se o odpovědnost subjektivní) a právnická osoba či fyzická osoba – podnikatel (odpovědnost objektivní). Vzhledem k tomu, že při přeshraniční přepravě odpadů jsou povinnosti ukládány zejména druhé kategorii subjektů (zjednodušeně podnikatelům), deliktní správní odpovědnost právě těchto subjektů je nejvýznamnější. Přestupky při nakládání s odpady vymezuje § 69 zákona

o odpadech, za nedovolenou přepravu odpadů podle nařízení 259/93 (resp. 1013/2006) nebo provedení přeshraniční přepravy odpadů v rozporu s povolením může inspekce uložit fyzické

⁹⁷ Příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

⁹⁸ Např. Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (1992), Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu (1989), Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody (1963).

⁹⁹ S výjimkou příkazů nebo pokynů vydaných v důsledku emisí nebo událostí způsobených vlastní činností provozovatele.

osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Podpůrně je možné aplikovat zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a to s ohledem na skutkové podstaty přestupků v § 45 (přestupky na úseku ochrany životního prostředí), příp. § 46 (ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě). S ohledem na potenciálně vysoký stupeň společenské nebezpečnosti podnikatelských subjektů je kategorie objektivní odpovědnosti konstruována v českém právu životního prostředí jako odpovědnost absolutní (tj. bez možnosti liberace a jen s omezenými prvky případné moderace¹⁰⁰). Důsledkem absence kodifikace správních deliktů je skutečnost, že jednotlivá ustanovení (nejen) o správních deliktech na úseku ochrany životního prostředí jsou roztržena ve značném množství právních předpisů, což vytváří dosti nejednotný systém správního trestání. Jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů spojených s přeshraniční přepravou odpadů vymezuje zákon o odpadech v § 66 např. poruší-li fyzická osoba oprávněná k podnikání nebo právnická osoba povinnosti stanovené nařízením č. 259/93 (resp. 1013/2006) a zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu, neplní podmínky stanovené ministerstvem v rozhodnutí ve věci přeshraniční přepravy odpadů nebo nesplní povinnost uloženou rozhodnutím podle § 58 (vrácení odpadů) inspekce jí uloží pokutu do výše 50 000 000 Kč.

Trestněprávní odpovědnost se uplatní v případě takových protiprávních činů proti životnímu prostředí, pro které zjevně nejsou sankce na úrovni správního práva dostačující. Úloha trestního práva při ochraně životního prostředí je v poslední době významná, neboť aktivity organizovaných skupin při páchání trestné činnosti se rozšiřují a zvyšují.¹⁰¹ Trestná činnost při přeshraniční přepravě odpadů musí být postihována v případě naplnění skutkových podstat trestných činů uvedených v §§ 181a, 181b (ohrožení a poškození životního prostředí), 181e (nakládání s odpady¹⁰²), případně §§ 179 a 180 (obecné ohrožení), § 257 (poškozování cizí věci) nebo § 258 (zneužívání vlastnictví) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Vedle deliktů odpovědnosti české právo dále zná obecnou soukromoprávní odpovědnost za škodu a veřejnoprávní odpovědnost za ekologickou újmu. Základní rozdíl mezi těmito dvěma druhy odpovědnosti představuje skutečnost, že odpovědnost za ekologickou újmu je možné uplatňovat i vůči vlastníkově věci, což soukromoprávní úprava z důvodu principu volné dispozice prakticky neumožňuje¹⁰³.

4. Případy nedovolené přeshraniční přepravy odpadů na území České republiky a jejich řešení

Funkčnost a efektivita kontrolního systému přeshraniční přepravy odpadů prošla náročnou zkouškou poměrně nedávno, kdy byl na území ČR zaznamenán masivní návoz

¹⁰⁰ Viz. Damohorský, Milan a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 77.

¹⁰¹ Viz. Tamtéž, s. 71.

¹⁰² „(1) Kdo, byť i z nedbalosti, v rozporu s právními předpisy ukládá **nebezpečné odpady** nebo je odkládá, **přepravuje** nebo jinak s nimi nakládá, a tím poškodí nebo ohrozí životní prostředí, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem. (2) Stejně bude potrestán, kdo, byť i z nedbalosti, poruší právní předpisy upravující nakládání s odpady tím, že **přepraví odpad přes hranice státu** bez oznámení nebo souhlasu příslušného správního úřadu, anebo v takovém oznámení nebo žádosti o souhlas nebo v připojených podkladech uvede nepravdivé nebo hrubě zkrácené údaje nebo podstatné údaje zamlčí.“

¹⁰³ Více k problematice např. Damohorský, Milan a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 82 – 87.

odpadů z Německa (kauzy Sosnová, Libčeves, Lahovičky, Milovice atd.)¹⁰⁴, zejména v prvních měsících roku 2006. Podle situační zprávy bylo do února 2006 v různých objektech na území ČR objeveno 15 000 tun nelegálně dovezených odpadů (zhruba 625 kamionů), přičemž nejvíce takových míst se nacházelo v dojezdové vzdálenosti od německých hranic.¹⁰⁵ Důvody tohoto neutěšeného stavu je možné shrnout následovně: 1/ rozdílné cenové relace způsobů nakládání s odpady v jednotlivých zemích, 2/ zpřísnění právních norem v Německu¹⁰⁶ 3/ rozdílná vynutitelnost práva (a výše sankcí za nelegální způsoby nakládání s odpady).¹⁰⁷ Z uvedených důvodů vyplývá, že hlavním motivem nedovolených přeprav odpadů – které je možné klasifikovat jako jeden z hlavních typů kriminality páchané na životním prostředí – je úspora nákladů. Z praxe vyplývá, že tato forma kriminality je typická (i z výše uvedených důvodů) pro státy střední a východní Evropy jakožto potencionální příjemce. „*Organizované zločinecké firmy používají rozsáhlou škálu metod – jsou falšovány dokumenty k získání exportního povolení (záměny komodit v celních formulářích, špatně vyplněné celní doklady), nebezpečné odpady jsou deklarovány jako zcela jiné látky nebo smíchány s neškodnými příměsemi*“.¹⁰⁸

A jaká byla reakce kontrolního systému na případy nedovolených přeprav odpadů na území ČR? Dalo by se říci, že došlo k „mobilizaci“, i když poněkud opožděné, některých kontrolních orgánů – zejména inspekce a celních orgánů. „*V roce 2006 inspekce neplánovaně zkontrolovala řádově tisíce vytipovaných objektů, ve kterých bylo možné skladovat nelegálně dovezené odpady. ČIŽP dále poskytla tisíce telefonických konzultací ponejvíce celním orgánům a provedla stovky výjezdů do podezřelých objektů nebo do místa, kde bylo celními orgány zadrženo vozidlo podezřelé z nelegální přeshraniční přepravy odpadů.*“¹⁰⁹ Podobně jako inspekce, celní orgány prováděly od 1. března 2006 přednostně kontroly přeshraničních přeprav odpadů (na úkor jiných činností), hlídky mobilního dohledu celní správy nepřetržitě operovaly v bezprostřední blízkosti vybraných hraničních přechodů, a také byla zprovozněna speciální telefonní linka na operační střediska jednotlivých celních ředitelství a na Generálním ředitelství cel pro podněty veřejnosti.

4.1 Vybrané případy

Cílem této kapitoly je pokusit se na základě stručné charakteristiky některých nejznámějších případů nedovolené přeshraniční přepravy odpadů na území ČR o shrnutí postupu jednotlivých kontrolních orgánů a výsledků těchto postupů.

4.1.1 Kauza Sosnová¹¹⁰

¹⁰⁴ Více viz. např. internetové stránky inspekce (www.cizp.cz).

¹⁰⁵ Viz. -jhm-: Nelegální dovozy odpadů – situační zpráva. Odpady č. 3, 2006, s. 11.

¹⁰⁶ Od 1.6.2005 jsou v Německu uzavřeny skládky pro ukládání neupraveného odpadu a spalování představuje ve srovnání se skládkováním odpadu dražší variantu jeho odstranění.

¹⁰⁷ Viz. Slavík, Jan: Ekonomické aspekty přeshraničního pohybu odpadů. Odpady č. 9, 2006, s. 23.

¹⁰⁸ Viz. Chmelík, Jan: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Praha: Linde, 2005, s. 18.

¹⁰⁹ Z Výroční zprávy ČIŽP za rok 2006, s. 27

([http://www.cizp.cz/\(3lbw4s55nsqu5cfjq3rzej45\)/files/=1757/VZ_CIZP_2006-CZ.pdf](http://www.cizp.cz/(3lbw4s55nsqu5cfjq3rzej45)/files/=1757/VZ_CIZP_2006-CZ.pdf)).

¹¹⁰ Podle: na základě informací inspekce na internetových stránkách, informací získané z rozhovorů s pracovníky inspekce a ministerstva, informace získané z internetových stránek a interních materiálů Celní správy ČR.

V první polovině září 2005 zjistila inspekce při běžné kontrole návoz většího množství odpadů plastů do bývalého teletníku v objektu RAMŠ v Sosnové u České Lípy. Jednalo se o odpady, které byly do objektu dopraveny na základě objednávky české fyzické osoby - podnikatelky, z větší části v rámci přeshraniční přepravy odpadů z Německa, částečně přes další české zprostředkovatele. Podnikatelka nedisponovala souhlasem k provozu zařízení pro nakládání s odpady, a proto inspekce předala informace o případu ministerstvu a celním orgánům, které byly současně požádány o spolupráci. Počátkem října 2006 se uskutečnila společná akce inspekce a celních orgánů, při které bylo zjištěno, že se jedná o nedovolenou přepravu odpadů. Celkem 4 kamiony s komunálním odpadem (deklarovaným jako odpad z plastů) byly zadrženy a následně vráceny zpět do země původu (Německa). S podnikatelkou bylo zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty a stanovení lhůt a podmínek pro zjednání nápravy. Do doby vydání rozhodnutí, kterým byly podnikatelce stanoveny lhůty a podmínky pro zjednání nápravy, byla v rámci řízení vydána předběžná opatření ve smyslu zákazu jakéhokoli příjmu odpadů na provozovnu v Sosnové. V rozhodnutí o nápravných opatřeních uložila inspekce mj. podnikatelce, aby ve stanoveném termínu postupně předala všechny odpady nashromážděné v areálu RAMŠ osobám, které provozují zařízení pro nakládání s odpady a k jeho provozu vlastní souhlas místně příslušného krajského úřadu. Počátkem roku 2006 začala inspekce provádět pravidelné kontroly areálu za účelem monitoringu nad odvozem odpadů oprávněným osobám. Ani v současnosti však lokalita není úplně vyčištěna - sama podnikatelka zajistila odstranění či využití cca 1 000 – 1 200 t odpadů, podle inspekce by měl být v dohledné době proveden odvoz zbylých odpadů zpět do Německa, a to za účasti 5 spolkových zemí.

4.1.2 Kauza Libčeves¹¹¹

Počátkem ledna 2006 byla objevena v Libčevsi na Lounsku skládka odpadu z Německa (zejména odpady plastů a textilní odpady), která několikrát hořela. Inspekce zahájila se společností Bau-24, s.r.o., která odpady – jak bylo zjištěno - na území ČR dopravila, správní řízení, nicméně od 6. března 2006 byl na majetek této společnosti prohlášen konkurs, jednatel společnosti není na území ČR a na výzvy k odvozu odpadu společnost nereagovala. Skládku proto zlikvidovala na náklady státu najatá společnost. Na základě pokynu ministerstva byl odpad převezen do meziskladu a ministerstvo životního požádalo příslušný německý úřad o vrácení všech nelegálně dovezených odpadů z areálu v obci Libčeves zpět do Německa (s ohledem na skutečnost, že za nedovolenou přeshraniční přepravu odpadů byl odpovědný německý odesílatel). V současné době je lokalita zcela vyčištěna od odpadů.

4.1.3 Kauza Milovice

V závěru roku 2005 dopravila společnost AM Servis s.r.o. odpad z Německa (komunální, plastové, textilní odpady) na území ČR a uskladnila je v objektu v bývalém vojenském prostoru (bývalé letiště Boží Dar, Milovice), do kterého vnikla protiprávně, bez vědomí majitele. Objekt byl opuštěný a dobře dostupný. Inspekce uložila výše uvedené společnosti pokutu ve výši 2,7 mil Kč, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci.¹¹² Sankce nebyla uložena v maximální možné výši sazby dané zákonem o odpadech, protože společnost

¹¹¹ Podle: na základě informací inspekce na internetových stránkách, informací získané z rozhovorů s pracovníky inspekce (RNDr. Jitka Jenšovská, inspektorka) a ministerstva (Ing. Jana Volfová, Ing. Jana Samková), informace získané z internetových stránek a interních materiálů Celní správy ČR.

¹¹² Přehled sankcí udělených inspekcí v souvislosti s nelegální přeshraniční přepravou odpadů na území ČR obsahuje příloha II.

nakládala pouze s odpady kategorie ostatní a inspekci se podařilo této společnosti prokázat uložení jen části odpadů umístěných v Milovicích. „*Za přitěžující okolnost byl naopak hodnocen přístup společnosti, která nespolupracovala s inspekcí ani s majitelem objektu, odpady dovezla pouze za účelem finančního zisku, bez úmyslu odpady v ČR dále využít a bez ohledu na způsobené následky, tj. náklady spojené s následným vyklizením objektu a uložením odpadů na legální skládku.*“¹¹³ Z lokality bylo odvezeno 350 t odpadů zpět do Bavorska a 890 t do spalovny v Braniborsku a v současnosti je již lokality zcela vyčištěna.

4.2 Shrnutí

Jak uvádí na svých internetových stránkách inspekce, v současné době se případy nelegálního dovozu odpadů na území České republiky již téměř neobjevují. Z výše popsaných a dalších případů nelegálně přepravených odpadů lze sestavit seznam nejčastějších provinění a porušení platných předpisů na úseku přeshraniční přepravy odpadů:

- 1/ přepravovaný náklad je deklarován jako výrobek nebo surovina a nedoprovází ho žádné doklady,
- 2/ přepravovaný odpad nesouhlasí s údaji uvedenými v průvodním dokladu, včetně případů, kdy je přepravovaný odpad v dopravním prostředku zamaskován, překryt, případně smíšen,
- 3/ odpad je přepraven do zařízení, které nemá oprávnění k nakládání s odpady,
- 4/ přepravený odpad je navezen na pozemek či do objektu (nejčastěji opuštěný a nevyužívaný), a to i bez vědomí majitele pozemku objektu, přičemž původce, dopravce ani příjemce je neznámý.

V případě, že je nedovolená přeprava odhalena, případně jsou odhaleny její následky a vypátrány odpovědné subjekty a inspekce zahájí správní řízení (případně je zahájeno trestní řízení - pokud jsou naplněny skutkové podstaty některého z výše uvedených trestných činů proti životnímu prostředí), jehož výsledkem je uložení pokuty odpovědnému subjektu, ještě není „vyhráno“. V lepším případě je nedovolená přeprava odhalena „na kolech“, v horším případě je nutné odstranit následky odpadu již vyloženého. Vzhledem k tomu, že odpovědnými subjekty často bývají právnické osoby – obchodní společnosti, které již v okamžiku zahájení správního řízení jsou v konkursním řízení, případně je na tyto společnosti konkursní řízení prohlášeno v průběhu správního řízení, je mnohdy velice obtížné, až nepravděpodobné, že budou náklady za zpětnou přepravu, případně využití či odstranění tohoto odpadu na těchto subjektech vymoženy. Vzhledem k obtížné vymahatelnosti nápravných opatření tak v konečném důsledku náklady (alespoň primárně) nese stát. Situace je poměrně komplikovaná také z důvodu, že postup vracení odpadů z přeshraniční přepravy, která nebyla dokončena nebo byla nedovolená je pouze v kompetenci ministerstva (podle § 58 zákona o odpadech, na základě nařízení č. 1013/2006), přičemž samotná procedura vyjednávání o vracení odpadů do země původu může být dosti zdlouhavá, záleží na přístupu a spolupráci příslušného orgánu dotčeného státu.

5. Závěr

¹¹³ Viz. Awwadová, Ivana: Nelegální dovoz odpadů z Německa. 21. 8. 2006. Dostupné z internetových stránek inspekce: ([http://www.cizp.cz/\(qqy3o2v0porwfo45csjtib45\)/default.aspx?id=684&ido=372&sh=811821912](http://www.cizp.cz/(qqy3o2v0porwfo45csjtib45)/default.aspx?id=684&ido=372&sh=811821912)).

Přeshraniční přeprava odpadů je z pohledu praktického tématem velice živým zejména v České republice, což dokazují četné případy nelegální přeshraniční přepravy odpadů, pro které je charakteristická spletnost odpovědnostních vztahů a často důkazní nouze u domnělých viníků.¹¹⁴ Systém kontroly přeshraniční přepravy odpadů, jehož nastavení předpokládá nařízení č. 1013/2006, a který je nastaven zákonem o odpadech, představuje co se týká kontrolních orgánů systém poměrně logický a ucelený. Kompetence jednotlivých kontrolních složek se doplňují, orgány si navzájem poskytují odbornou pomoc a součinnost, konají se společné kontrolní akce – to je ovšem současnost. Tomuto stavu, který je možné označit jako „žádoucí“ (odhlédneme-li od opakovaně deklarované personální nouze inspekce a potencionálního ohrožení kontrolního mechanismu v důsledku předpokládaného odnětí kompetencí celní správě v této oblasti¹¹⁵) však předcházela stav „nouzový“, s jehož následky se Česká republika vypořádává doposud. Přestože současný stav není důsledkem změny právní úpravy kontrolního systému přeshraniční přepravy odpadů, ale spíše výsledkem důsledného výkonu pravomocí příslušných kontrolních orgánů, je vhodné upozornit na některé nedostatky a navrhnout případná vylepšení právní úpravy de lege lata související s přepravou odpadů. De lege ferenda lze doporučit následující změny právní úpravy:

1/ Zrušit kaucí: Praxe ukázala, že kaucí se příliš neosvědčily. Důvodem je jednak výše kaucí, která je neúměrně nízká ve srovnání s potenciálním ohrožením a poškozením životního prostředí a lidského zdraví v případě možných následků z nedovolené přepravy odpadů. Pro zahraniční subjekty je kaucí ve výši 10 000 až 50 000 Kč poplatkem, se kterým subjekt hodlající nelegálně přeshraničně přepravit odpady na naše území vlastně počítá, aniž by ho to odradilo od zamýšlené činnosti. Dostí problematická (nebo spíše nedořešená) je taktéž správa, předávání a vracení vybrané kaucí vzhledem ke skutečnosti, že kaucí ukládají celní orgány a správní řízení vede inspekce. Názory na vybírání kaucí před vjezdem na území ČR¹¹⁶ je také nutné odmítnout jako nerealizovatelné s ohledem na Schengenský prostor, kterého je ČR součástí.

2/ Stanovit odpovědnost za náklady na odstavení vozidla celními orgány: Tento problém v současnosti zákon o odpadech neřeší, což může vést, resp. vést k pozdějším sporům mezi dopravci a celními orgány, potažmo státem. Nabízí se, aby do § 77 zákona o odpadech bylo vloženo ustanovení, které jasně stanoví, kdo nese náklady na odstavení vozidla, zejména náklady spojené s jízdou vozidla do místa odstavení, parkováním vozidla a případnou překládkou, uskladněním nebo jinou manipulací s nákladem - odpadem.

3/ Zkrátit lhůtu pro rozhodnutí krajského úřadu o skutečnosti, zda přepravovaná věc je či není odpadem: Lhůtu pro rozhodnutí, které krajský úřad vydává na žádost celních orgánů je nutné přizpůsobit aktuálním potřebám, tj. rozhodnout co nejdříve. Možným řešením může být stanovení zkrácené procesní lhůty pro tyto případy, ideálně by krajský úřad mohl rozhodovat na místě (což by často bylo v praxi nerealizovatelné), stanovení třídní lhůty by však již mohlo být postačující.

4/ Jasně vymezit kompetenční vztahy mezi inspekci a celními orgány: Ze stávajícího znění § 77 zákona o odpadech není zcela zřejmý okamžik přechodu kompetence mezi těmito orgány v případech, kdy celní orgány nařídí přerušeni přepravy a odstavení vozidla, a své zjištění postoupí inspekci. V těchto případech inspekce zahajuje správní řízení, v rámci kterého je třeba také rozhodnout, jaká opatření budou přijata ve vztahu k odstavenému vozidlu a nákladu, a to v rozsahu nezbytném pro zajištění účelu správního řízení nebo s ohledem na jeho výsledek. Za tímto účelem by mohlo být do § 76 odst. 1 zákona o odpadech

¹¹⁴ Podle odhadů inspekce trvale zůstane na legálních českých skládkách trvale uloženo nejméně 15 000 t odpadů, které sem byly na území ČR neoprávněně naveny, ale u kterých nebyl prokázán zahraniční původ.

¹¹⁵ Viz. Návrh věcného záměru zákona o Finanční a celní správě České republiky, jehož projednávání je v současnosti pozastaveno.

¹¹⁶ Viz. Slavík, Jan: Ekonomické aspekty přeshraničního pohybu odpadů. Odpady č. 9, 2006, s. 24.

(kompetence inspekce) vloženo nové písmeno j) ve znění: „j) rozhoduje o opatřeních, která mají být přijata ve vztahu k vozidlům a přepravovaným nákladům v případech, kdy bylo celní orgány nařízeno přerušení přepravy a odstavení vozidla na místo k tomu určené, a byl jí dán podnět k zahájení správního řízení.“

Jak vyplynulo z analýzy komunitární právní úpravy přepravy odpadů, nařízení č. 1013/2006 o přepravě odpadů vychází ze stejných principů jako předchozí právní úprava (nařízení č. 259/93) s tím, že jednotlivé instituty řeší podrobněji a zpřesňuje podmínky pro administrativní postupy spojené s přepravou odpadů. Je však třeba dodat, že přestože došlo s novou právní úpravou ke zpřesnění a částečně i ke zjednodušení kontrolních postupů, jedná se o právní úpravu poměrně komplikovanou (jak z pohledu obsahového tak formálního), zejména pro její adresáty. Obtížná „stravitelnost“ předpisů komunitárního práva je však bohužel jevem obvyklým.

Literatura a zdroje informací

Monografie a sborníky

- Damohorský, Milan a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, 641 s.
- Damohorský, Milan: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha: Karolinum, 1999, 212 s.
- Dudová, J., Jančářová, I., Pekárek, M., Průchová I.: Právo životního prostředí. II. Díl, Brno: Masarykova univerzita, 2006, 379 s.
- Chmelík, Jan: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Praha: Linde, 2005, 215 s.
- Král, Richard. Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. Praha: C.H.Beck, 2006, 136 s.
- Kružíková, Eva, Adamová, Eva, Komárek, Jan: Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce. Praha: Linde, 2003, 410 s.
- Machková, Hana, Černohlávková, Eva, Sato, Alexej a kol.: Mezinárodní obchodní operace. 4. vydání. Praha: 2007, 244 s.
- Pekárek, Milan, Jančářová, Ilona: Právo životního prostředí. I. Díl, Brno: Masarykova univerzita, 2002, 108 s.
- Římanová, Dana: Zákon o odpadech včetně prováděcích předpisů s výkladem. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Bova Polygon, 2005, 600 s.
- Stejskal, Vojtěch: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, 591 s.

Články

- Bébar, L., Pavlas, M., Stehlík, P., Jančářová, I., Puchýř, R.: Technické a právní aspekty energetického využívání odpadů. Odpadové fórum, 2005, č. 10, s. 15-19.
- Havelka, Petr: Zkušenosti ČIŽP z případů nelegálních skladů. Odpady č. 7 – 8, 2007, s. 11 – 12.
- Hraská, Danuše: Přeshraniční přeprava odpadů z pohledu inspekce. Odpady č. 9, 2006, s. 25 – 26.
- Jančářová, Ilona: Otazníky kolem pojmu „spalování odpadu a energetické využití odpadu“ a s tím související otázky dovozu odpadů. Ekologie a právo, 2005, č. 1, s. 17-19.

- -jhm-: Nelegální dovozci odpadů se teď zaměřují na Maďarsko. Odpady, 2007, č. 3, s. 12.
- -jhm-: Nelegální dovozy odpadů – situační zpráva. Odpady č. 3, 2006, s. 11 – 12.
- -jhm-: Část odpadu z Libčevsi se vrátila do Německa. Odpady č. 6, 2006, s. 6.
- -jhm-: Kontrola NKÚ: právní úprava v oblasti odpadů je neúčinná. Odpady, 2006, č. 7-8, s. 23-24.
- Kružíková, Eva: Postoj MŽP k dovozu odpadů do spaloven je jasný. Odpady, 2006, č. 2, s. 25.
- Slavík, Jan: Ekonomické aspekty přeshraničního pohybu odpadů. Odpady č. 9, 2006, s. 23 – 24.
- Šťastná, Jarmila: České právní normy spolu příliš nekorespondují. Odpady č. 3, 2007, s. 7 – 8.
- Tichá, Tereza: Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. České právo životního prostředí č. 2 (16), 2005, s. 9 - 17.
- Vail, Benjamin J.: International Waste Transport and the Czech Republic: A Policy Analysis. In Environmental Economics, Policy and International Relations, Pápera presented at 8th seminář of PhD students, zouny scientists and researchers of Visegrad group countries, Pratur: The University of Economics, 2006, s. 11-21.

Judikatura

- Rozsudek Evropského soudního dvora C – 6/00 Abfall Service AG (ASA) ze dne 27. 2. 2002
- Rozsudek Evropského soudního dvora C – 9/00 Palin Granit Oy ze dne 18. 4. 2002
- Nařízení Evropského soudního dvora C – 235/02, Saetti and Frediani ze dne 15. 1. 2004
- Rozsudek Evropského soudního dvora C – 444/00 Mayer Parry Recycling ze dne 19. 6. 2003
- Rozsudek Evropského soudního dvora spojené případy C – 304/94, C – 330/94, C – 342/94 a C – 224/95 Tombesi ze dne 25. 6. 1997
- Rozsudek Evropského soudního dvora C – 114/01 AvestaPolarit Chrome Oy ze dne 11. 11. 2003
- Rozsudek Evropského soudního dvora C – 457/02 Niselli ze dne 11. 11. 2004
- Rozsudek Evropského soudního dvora spojené případy C – 418/97 a C – 419/97 ARCO Chemie ze dne 15. 6. 2000
- Rozsudek Evropského soudního dvora C – 195/05 Komise v. Itálie ze dne 18. 12. 2007
- Rozsudek Evropského soudního dvora C – 259/05 Omni Metal Service ze dne 21. 6. 2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 4 As 31/2004 – 53 ze dne 21. 4. 2005

Vybrané internetové zdroje

- Ministerstvo životního prostředí: <http://www.env.cz>
- Česká inspekce životního prostředí: <http://www.cizp.cz>
- Evropská unie, zejména stránky: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s15002.htm>
- Stránky Basilejské úmluvy: <http://www.basel.int/about.html>
- Ministerstvo dopravy: <http://www.ministerstvodopravy.cz/>
- Poslanecká sněmovna ČR – dokumenty: <http://www.psp.cz/docs>
- Evropská agentura pro životní prostředí: <http://www.eea.eu.int>

Pozn. Veškeré uvedené internetové odkazy jsou ověřeny ke dni 30. 6. 2008.

Ostatní dokumenty a materiály

- IMPEL – Transfrontier Shipments of waste „TFS“. Conference Report. Paris, France, 21, 22 and 23 of March 2007.
- Metodický pokyn pro postup při přeshraniční přepravě odpadů a/nebo předupravených odpadů do ČR za účelem jejich energetického využití. Věstník MŽP, srpen 2005, ročník XV, částka 8, s. 1 – 3.
- Metodický pokyn k zařazování odpadů na zelený seznam. Věstník MŽP, prosinec 2001.
- Metodický pokyn pro přepravu odpadů uvedených na zeleném seznamu k využití z ČR do Polska, Slovenska, Maďarska, Lotyšska a Malty. Věstník MŽP, květen 2005, ročník XV, částka 5, s. 53 – 55.
- Návrh vyhlášky o přepravě odpadů a o změně vyhlášky č. 381/2001 Sb. – dosud neschváleno.
- Report of Interpol Pollution Crimes Working Group. Assessing the links between organised crime and pollution crimes. March 2007.
- Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o Interpretačním sdělení o odpadech a vedlejších produktech ze dne 21.2.2007, KOM (2007) 59 v konečném znění.
- Sdělení Komise Radě, Evropskému Parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Podpora trvale udržitelného využívání zdrojů. Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci ze dne 21.12.2005, KOM (2005) 666 v konečném znění.
- Společná závěrečná zpráva z koordinovaných kontrol týkajících se hospodaření s finančními prostředky státu a plnění mezinárodních závazků při nakládání s nebezpečnými odpady (Basilejská úmluva). Publikace je v elektronické podobě dostupná na stránkách Nejvyššího kontrolního úřadu

(<http://www.nku.cz/downloads/ostatni-publikace/koordinovane-kontroly-nebezpecne-odpady.pdf>)

Legal aspects of transborder shipments of waste

Summary

From a legal point of view transborder waste shipments involves and touches legal regulations of various branches of law. This paper should be understood as an attempt to legal analysis of shipment of waste that seems to be - regarding to significant number of illegal transborder shipments of waste to the Czech Republic territory - very actual and comprehensive subject matter. The principal aim of the paper is to analyze legal regulation of shipments of waste *de lege lata* and to focus on specific legal aspects of this regulation. The entrance of the Czech Republic to the European Union has brought both advantages as freedoms of common internal market (free movement of goods, persons, services and capital) and disadvantages as more pressure on Czech control bodies in order to avoid misusing of those freedoms. The need of effective control system arises in particular when transporting wastes – as unwelcome goods in most cases - abroad. This thesis comes out from assumption that established control system of waste transports in the Czech Republic seems not to be so effective as it should (and could) be. When verifying this assumption an attention has to be focused on analysis of national control system, which comes from valid legal regulation and whose operational suitability and utility was possible (especially thanks to media) not long ago (2005 – 2006) to study.

The paper is divided into four main parts. At first legal regulation development of the studied issue (transborder and intrastate shipment of wastes) is presented. The second part involves analysis of valid legal regulation with special regard to rights and duties of the subjects engaged in the process of waste shipment. The third part examines illegal shipment of wastes and liability and the fourth part brings closer some of the chosen cases of illegal transborder shipment of wastes in the Czech Republic. In conclusion author of the thesis attempts to propose (on the basis of acquired knowledge and information) legal regulation on shipment of waste *de lege ferenda*.



Mgr. Lenka Rybářová je absolventkou Právnické fakulty Masarykovy univerzity, v současnosti pracuje jako asistentka soudce Nejvyššího správního soudu a zároveň je doktorandkou na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Masarykovy univerzity





Rezoluce Valného shromáždění OSN k přeshraničním škodám pocházejícím z rizikových činností

JUDr. Ondřej Vícha

Valné shromáždění Organizace spojených národů přijalo v nedávné době dvě rezoluce, které se týkají problematiky předcházení přeshraničním škodám pocházejícím z rizikových činností. Učinilo tak na základě doporučení hlavního kodifikačního orgánu OSN, Komise pro mezinárodní právo (dále jen Komise¹), která se tématem mezinárodní odpovědnosti za škodlivé následky vyplývající z chování nezakázaného mezinárodním právem (*international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law*) zabývá již od roku 1978.¹

Na rozdíl od většiny dřívějších témat zpracovávaných v Komisi jde v tomto případě nikoliv o kodifikaci obyčejových norem obecného mezinárodního práva, ale o jeho progresivní rozvoj na smluvním základě [podle čl. 13 odst. 1 písm. a) Charty OSN]. Poučným pro tento rozvoj mezinárodněprávních pravidel je i několik rozhodnutí soudních a arbitrážních orgánů, které se dané problematiky týkají. Z oblasti práva životního prostředí je takovým rozhodnutím zejména arbitrážní nález ve věci *Trail Smelter* z roku 1941.²

V současném mezinárodním právu lze rozlišovat odpovědnost za mezinárodně protiprávní chování (*responsibility*) a odpovědnost za škodlivé následky vyplývající z činností, které nejsou mezinárodním právem zakázány (*liability*).³ Tento druhý typ odpovědnosti se prosazuje zejména v oblasti poškozování životního prostředí, které má původ v hospodářské (průmyslové) činnosti. Komise v rámci uvedeného projektu rozpracovávala zásady obsažené v **Závěrečné deklaraci o životním prostředí člověka** (Stockholm, 1972) a v **Deklaraci o životním prostředí a rozvoji** (Rio de Janeiro, 1992). Výsledkem této dlouhodobé činnosti Komise v oblasti rozvoje mezinárodněprávních pravidel odpovědnosti za škody způsobené činnostmi mezinárodním právem nezakázanými bylo přijetí dvou ucelených návrhů. Jedná se jednak o návrh článků o prevenci přeshraničních škod z rizikových činností přijatý Komisí v roce 2001⁴ a dále o návrh principů rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzešlé z rizikových činností přijatý Komisí v konečném znění v roce 2006.⁵

¹ K tomu blíže srov. např. Šturma, P.: K mezinárodní odpovědnosti za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In: Právník č. 7/1991.

² *Trail Smelter Arbitration*, 33 *AJIL* (1939), 182 & 35 *AJIL* (1941), 684. Tribunál ve svém arbitrážním nálezu přiznal náhradu škody Spojeným státům americkým a určil režim kontrol budoucích emisí z hutě nacházející se na území Kanady, která způsobila znečištění ovzduší. Z arbitrážního nálezu mimo jiné vyplývá, že „žádný stát nemá právo užívat nebo dovolit užívat své území takovým způsobem, aby způsobil kouřem škodu na území jiného nebo majetku či osobám na něm se nacházejícím“. Blíže srov. např. Birnie, P.W., Boyle, A.E.: *International Law and the Environment*. Second Edition. Oxford University Press, 2002, s. 109 nebo Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.: *Mezinárodní právo životního prostředí*, I. část (obecná), Nakladatelství IFEC, 1. vyd., 2004, str. 128-129.

³ Blíže srov. Šturma, P.: Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In: Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*. MU Brno 2003, zejm. str. 116-117.

⁴ Report of the International Law Commission, 2001, GAOR, Supplement No. 10 (A/56/10).

⁵ Report of the International Law Commission, 2006, GAOR, Supplement No. 10 (A/61/10).

Valné shromáždění OSN přijalo na základě těchto odborných doporučení Komise tyto rezoluce⁶:

1. **rezoluci č. 61/36 ze dne 4. prosince 2006** (č. A/RES/61/36) s názvem „Rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody pocházející z rizikové činnosti“, jejíž přílohu tvoří principy rozdělení ztráty v případě přeshraničních škod způsobených rizikovou činností (celkem 8 principů),⁷
2. **rezoluci č. 62/68 ze dne 16. prosince 2007** (č. A/RES/62/68) s názvem „Zvážení předcházení přeshraničních škod z rizikových činností a rozdělení ztrát z takových škod“, jejíž přílohu tvoří návrh článků o prevenci přeshraničních škod z rizikových činností (celkem 19 článků).

Rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody pocházející z rizikové činnosti (rezoluce Valného shromáždění OSN č. 61/36 ze dne 4.12.2006)

Tato rezoluce byla Valným shromážděním OSN přijata na základě doporučení Komise z roku 2006. Její přílohu tvoří návrh principů rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzešlé z rizikových činností (celkem 8 principů). Komise doporučila Valnému shromáždění OSN, aby schválilo návrh těchto principů ve formě rezoluce, a aby požádalo státy přijmout opatření na národní a mezinárodní úrovni za účelem jejich provedení. Valné shromáždění OSN vyjádřilo poděkování Komisi za její pokračující příspěvek ke kodifikaci a progresivnímu rozvoji mezinárodního práva, vzalo na vědomí principy rozdělení ztrát připravené Komisí a doporučilo jednotlivým vládám, aby věnovaly těmto principům pozornost.

Návrh principů se týká přeshraničních škod způsobených rizikovými činnostmi nezakázanými mezinárodním právem (čl. 1). Princip 2(a) definuje pojem „škoda“ jako „značnou škodu (*significant damage*) způsobenou osobám, majetku nebo životnímu prostředí, která zahrnuje ztrátu života nebo osobní újmu, ztrátu nebo poškození majetku, včetně majetku, který tvoří část kulturního dědictví, ztrátu nebo škodu ze zhoršení životního prostředí, náklady rozumných opatření k obnově majetku nebo životního prostředí, včetně přírodních zdrojů, a náklady rozumných následných opatření.“ Pojem „životní prostředí“ je definován principem 2(b) jako „přírodní zdroje, živé i neživé, jako jsou ovzduší, voda, půda, živočichové a rostliny, jejich vzájemné působení a typické znaky krajiny“.

Účelem těchto principů je zajistit rychlou a odpovídající kompenzaci (*prompt and adequate compensation*) obětem přeshraniční škody a uchovat a ochránit životní prostředí v případě přeshraniční škody, zejména s ohledem na zmírnění škody na životním prostředí a její nápravu nebo opětovnou obnovu (čl. 3). Princip 4 ukládá každému státu přijmout nezbytná opatření k zajištění rychlé a odpovídající kompenzace obětem přeshraniční škody způsobené rizikovými činnostmi na jeho území nebo pod jeho jurisdikcí či kontrolou. Tato opatření by měla spočívat v uložení odpovědnosti provozovateli rizikové činnosti nebo eventuálně jiné osobě či entitě, tato odpovědnost by měla být objektivní, tedy bez ohledu na zavinění (*should not require proof of fault*) a může být omezená, pokud je v souladu s principem adekvátní kompenzace. Tato opatření by rovněž měla spočívat v povinnosti provozovatele, popř. jiných osob, na vytvoření a udržování finančního zajištění jako je např.

⁶ Rezoluce Valného shromáždění OSN nejsou sice mezinárodněprávně závazné, nicméně v mezinárodním společenství požívají vysoké morální a politické závaznosti. Srov. např. David, V., Sladký, P., Zbořil, F.: Mezinárodní právo veřejné. 2 přepracované a doplněné vydání. Linde Praha, 2005, str. 227.

⁷ Blíže srov. Šturma, P.: Návrh Principů rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzešlé z rizikových činností: příspěvek k rozvoji mezinárodní odpovědnosti za škody na životním prostředí? In: Damohorský, M. (edit.): Pocta Doc. JUDr. Jaroslavi Drobňákovi, CSc. k jeho 70. narozeninám, PFUK Praha, 2007, str. 217-229.

pojištění nebo jiné finanční záruky ke krytí nároků na kompenzaci. Ve vhodných případech by tato opatření měla zahrnovat rovněž požadavek na vytvoření průmyslových fondů (*industry-wide funds*) na národní úrovni. V případě, že tato opatření nebudou dostatečná k poskytnutí adekvátní kompenzace, měl by stát původu zajistit, že budou k dispozici dostatečné finanční zdroje. Role státu se též výrazně projevuje v principu 5, který se týká následných opatření (*response measures*), které státy musí přijmout, tj. zejména včasné oznámení (*prompt notification*), konzultace, spolupráce při nehodě nebo vyhledání pomoci u příslušné mezinárodní organizace.

Princip 6 upravuje mezinárodní a vnitrostátní procesní prostředky nápravy (*international and domestic remedies*). Státy mají zajistit takové prostředky, které mohou být jak mezinárodní postupy pro řešení sporů, tak vnitrostátní administrativní a soudní mechanismy. Oběti přeshraniční škody by měly mít přístup k soudním či jiným prostředkům nápravy na území státu původu škody. Vnitrostátní prostředky nápravy mají být zajištěny státy obligatorně, kdežto mezinárodní prostředky nápravy mohou státy zajistit fakultativně vedle vnitrostátních, přičemž by měly být rychlé a měly by vyžadovat minimální náklady (např. rychlá arbitráž).

Princip 7 odkazuje na potřebu rozvoje zvláštních mezinárodních režimů obsažených v globálních, regionálních či dvoustranných dohodách, které by reagovaly na specifické odlišnosti různých druhů rizikových činností. Princip 8 se týká implementace návrhu těchto principů jednotlivými státy.

Prevence přeshraničních škod z rizikových činností (rezoluce Valného shromáždění OSN č. 62/68 ze dne 6.12.2007)

Tato rezoluce Valného shromáždění OSN byla přijata na základě doporučení Komise z roku 2001 a její přílohu tvoří návrh článků o prevenci přeshraničních škod z rizikových činností (celkem 19 článků). Komise doporučila Valnému shromáždění OSN, aby na základě návrhu těchto článků vytvořilo rámcovou mezinárodní úmluvu. Valné shromáždění OSN uvítalo ukončení práce Komise v této otázce, vyjádřilo poděkování Komisi za její pokračující příspěvek ke kodifikaci a progresivnímu rozvoji mezinárodního práva, doporučilo jednotlivým vládám, aby bez ohledu na další vývoj věnovaly pozornost návrhu těchto článků a vyzvalo je, aby se k tomuto návrhu vyjádřily, zejména s ohledem na doporučení Komise na přijetí návrhu těchto článků ve formě mezinárodní úmluvy.

Návrh článků se týká činností nezakázaných mezinárodním právem, které zahrnují riziko způsobení podstatné přeshraniční škody prostřednictvím jejich fyzikálních následků (čl. 1). Návrh definuje pojem „škoda“ jako „škodu na majetku, osobách nebo na životním prostředí (čl. 2 písm. b). Stát původu (tj. stát, na jehož území nebo jinak pod jeho jurisdikcí či kontrolou, jsou rizikové činnosti plánovány nebo prováděny) má přijmout všechna vhodná opatření (*all appropriate measures*) za účelem předcházení podstatným přeshraničním škodám nebo minimalizace jejich rizik (čl. 3). Dotčené státy (tj. státy původu a státy pravděpodobně postižené škodou) mají mezi sebou spolupracovat v dobré víře a pokud je to nezbytné mají vyhledat pomoc u příslušné mezinárodní organizace (čl. 4). Dotčené státy mají přijmout nezbytná legislativní, administrativní nebo další opatření zahrnujících vytvoření vhodných monitorovacích mechanismů k provedení těchto článků (čl. 5).

Stát původu má vyžadovat předchozí autorizaci (*prior authorization*) veškerých rizikových činností prováděných na jeho státním území, jakékoli závaznější změny nebo plánů na změny těchto rizikových činností. Dosud vydané autorizace by měly být přezkoumány za účelem dosažení souladu s těmito články s možností jejich případného

ukončení (čl. 6). Jakékoli rozhodnutí s ohledem na autorizaci rizikové činnosti by mělo být založeno na posouzení možných přeshraničních škod způsobených takovou činností, které by zahrnovalo posouzení vlivů takové činnosti na životní prostředí (*environmental impact assessment*) (čl. 7). Pokud z tohoto posouzení vyplývá riziko způsobení podstatné přeshraniční škody, stát původu oznámí státu pravděpodobně postiženému škodu rizika a jejich posouzení a předá mu veškeré dostupné technické a ostatní důležité informace, na kterých je založeno posouzení. Stát původu nemá učinit jakékoli rozhodnutí o autorizaci do doby přijetí odpovědi státu pravděpodobně postiženého, nejpozději do 6 měsíců (čl. 8).

Dotčené státy mají provádět konzultace za účelem dosažení přijatelného řešení a mají hledat řešení založená na spravedlivém vyvážení zájmů (*equitable balance of interests*) (čl. 9). Za účelem dosažení spravedlivého vyvážení zájmů mají dotčené státy vzít v úvahu návrhem vyjmenované faktory a okolnosti (např. stupeň rizika podstatné přeshraniční škody; význam rizikové činnosti s ohledem na sociální, ekonomický a technický význam takové činnosti pro stát původu; riziko podstatné škody na životním prostředí a dosažitelnost prostředků na prevenci takové škody; míra připravenosti dotčených států na přispění na náklady na prevenci; ekonomická realizovatelnost rizikové činnosti na jiném místě, jinými prostředky nebo nahrazením alternativní činností) (čl. 10).

V případě, že stát má rozumné důvody myslet si, že riziková činnost plánovaná nebo prováděná na území státu původu může způsobit riziko podstatné přeshraniční škody, může požadovat po státu původu, aby mu oznámil rizika a předal mu veškeré dostupné technické a ostatní důležité informace podle čl. 8. Během konzultací má stát původu, pokud to požaduje jiný stát, zavést přiměřená a proveditelná opatření (*appropriate and feasible measures*) za účelem minimalizování rizik nebo přerušení činnosti na rozumnou dobu (čl. 11). Dotčené státy si mají mezi sebou včas vyměňovat všechny dostupné informace týkající se rizikových činností (čl. 12) a dále poskytovat veřejnosti pravděpodobně dotčené rizikovou činností (*the public likely to be affected by an activity*) informace týkající se těchto činností, jejich rizik a škod, které mohou způsobit, a zjišťovat jejich názor (čl. 13).

Stát původu má vytvářet kontingenční plány k řešení mimořádných událostí (*contingency plans for responding to emergencies*) ve spolupráci se státem pravděpodobně dotčeným a příslušnou mezinárodní organizací (čl. 16). Stát původu má neprodleně oznámit státu pravděpodobně dotčenému jakoukoliv mimořádnou událost týkající se rizikové činnosti a poskytnout mu všechny důležité a dostupné informace (čl. 17). Těmito články nejsou dotčeny jakékoliv závazky vyplývající z mezinárodních smluv nebo pravidel obyčejového mezinárodního práva (čl. 18).⁸ Návrh článků upravuje rovněž mechanismus řešení sporů týkajících se jejich výkladu a provádění. Návrh umožňuje vytvoření nestranné vyšetřovací komise (*impartial fact-finding commission*), která by byla složena z členů jmenovaných jednotlivými stranami sporu a navíc jedním členem, který by neměl státní příslušnost stran sporu, kterého by jmenovali ostatní členové a který by byl předsedou komise. Pokud by se nepodařilo jmenovat předsedu do tří měsíců, může každá strana sporu požádat Generálního tajemníka OSN, aby jej jmenoval (čl. 19).

Závěrem

Výše popsané rezoluce Valného shromáždění OSN představují nepochybně významný přínos k progresivnímu rozvoji mezinárodního práva, který je však z pochopitelných důvodů

⁸ Jako příklad zvláštních mezinárodněprávních pravidel, která by touto obecnou mezinárodněprávní úpravou neměla být dotčena, lze uvést např. závazky vyplývající z Přílohy VI k Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě (Stockholm, 2005), která se týká odpovědnosti za ekologické havárie v Antarktidě. Blíže srov. Vícha, O.: Nová příloha k Madridskému Protokolu o odpovědnosti za ekologické havárie v Antarktidě. In: České právo životního prostředí č. 2/2005 (16), str. 57-62.

provázený řadou interpretačních problémů (např. široká definice „škody“, neurčitá definice „rizikových činností“, vztah mezi jednotlivými nároky na kompenzaci a jejich omezení, procesní prostředky nápravy⁹). Ve srovnání s původními záměry Komise zároveň dochází k posunu od mezinárodní odpovědnosti státu (*international liability*) k civilní odpovědnosti provozovatelů či jiných osob (*civil liability*) s cílem zajistit rychlou a odpovídající kompenzaci obětem přeshraniční škody.

Dalším interpretačním problémem navrhované mezinárodněprávní úpravy může být - v případě členských států EU - i její vymezení k principům řešení přeshraničních škod obsaženým v jednotlivých právních aktech Evropských společenství přijatým v oblasti ochrany životního prostředí. Převážná většina právních aktů ES přijatých v této oblasti upravuje rovněž způsoby řešení účinků přesahujících hranice států. Jako příklad lze uvést např. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí,¹⁰ směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES¹¹ nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění.¹²

⁹ Blíže viz poznámka č. 6, str. 229 nebo Šturma, P.: *International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible or Impossible?* In: Šturma, P. (ed.): *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*, UK, Praha, 2002, str. 27.

¹⁰ Podle směrnice 2004/35/ES mají členské státy ES – v případě, že se škody na životním prostředí dotýkají několika členských států ES nebo je toto pravděpodobné – spolupracovat, a to i prostřednictvím vhodné výměny informací, ve snaze zajistit, aby byla přijata preventivní a v případě nutnosti i nápravná opatření v souvislosti s takovými škodami na životním prostředí (čl. 15 odst. 1). Stát, z jehož území škody pocházejí, má - došlo-li ke škodám na životním prostředí – poskytnout dostatečné informace členským státům, které mohou být dotčeny (čl. 15 odst. 2). V případě, že členský stát zjistí v rámci svých hranic škody, které nebyly způsobeny v rámci jeho hranic, může to oznámit Komisi a všem ostatním dotčeným členským státům ES; může také poskytnout doporučení k přijetí preventivních nebo nápravných opatření a může usilovat, v souladu se směrnicí 2004/35/ES, o náhradu nákladů, které vynaložil v souvislosti s přijetím preventivních nebo nápravných opatření (čl. 15 odst. 3). K tomu blíže srov. např. Stejskal, V.: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. In: *České právo životního prostředí* č. 3/2004 (13), str. 9-18, Vícha, O.: Informace o transpozici směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v ČR. In: *České právo životního prostředí* č. 1/2007 (19), str. 21-37 nebo Stejskal, V., Vícha, O.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě. In: *České právo životního prostředí* č. 1/2008 (22).

¹¹ Podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2006/21/ES platí, že pokud si je členský stát ES, ve kterém je zařízení pro nakládání s těžebními odpady umístěno, vědom, že by provoz zařízení kategorie A mohl mít významný nepříznivý vliv na životní prostředí a mohl by představovat následná rizika pro lidské zdraví v jiném členském státě ES, nebo pokud o to členský stát ES, který by mohl být takto postižen, požádá, předá členský stát ES, na jehož území byla podána žádost o povolení podle článku 7, druhému členskému státu ES informace podle tohoto článku, a to ve stejnou dobu, kdy je zpřístupňuje svým státním příslušníkům. Tyto informace poslouží jako podklad pro jakékoli nezbytné konzultace v rámci dvoustranných vztahů mezi dvěma členskými státy ES na základě vzájemnosti a rovnoprávnosti. Blíže srov. Vícha, O.: Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. In: *Ekologie a právo* č. 6/2007, str. 2-9.

¹² Podle čl. 18 směrnice 2008/1/ES (kodifikace směrnice 96/61/ES) platí, že je-li si členský stát ES vědom, že by provoz určitého zařízení mohl mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí v jiném členském státě, nebo pokud členský stát, který by mohl být významně zasažen, o to požádá, předá členský stát, na jehož území byla podána žádost o povolení podle článku 4 nebo čl. 12 odst. 2, druhému členskému státu veškeré informace, které musí sdělit nebo zpřístupnit podle přílohy V, a to ve stejnou dobu, kdy je zpřístupní vlastním státním příslušníkům. Tato informace poslouží jako podklad pro jakékoli nezbytné konzultace v rámci dvoustranných vztahů mezi těmito členskými státy na základě vzájemnosti a rovnoprávnosti. V rámci svých dvoustranných vztahů členské státy zajistí, aby v těchto případech byly žádosti po přiměřenou dobu též zpřístupněny veřejnosti členského státu, který by mohl být postižen, aby bylo možno takto využít práva na podání připomínek předtím, než příslušný orgán dospěje k rozhodnutí. Příslušný orgán uvědomí každý členský stát, s nímž byly vedeny konzultace o rozhodnutí o žádosti a poskytne mu informace podle čl. 15 odst. 4. tento členský stát přijme

Z hlediska práva životního prostředí je nicméně podstatné, že se obě rezoluce týkají přeshraničních škod, které zahrnují nejen škody na majetku a osobách, ale i škody na životním prostředí (živočiších a rostlinách, povrchových a podzemních vodách, půdě, ovzduší, popř. krajině).



Nová rámcová směrnice o odpadech (opravdu v roce 2008 ?)

Mgr. Viktor Havlice

Úvod

Odpadová politika představuje jednu z nejstarších politik životního prostředí Evropské unie, neboť současná rámcová směrnice byla přijata v roce 1975. V posledních třiceti letech však došlo k podstatným změnám - všeobecné hospodářské a sociální souvislosti jsou odlišné, stejně jako praxe, technologie, místní a národní politiky a kolektivní uvědomění o odpadové problematice. Utváření evropských právních předpisů v oblasti odpadů, které probíhalo od roku 1975 stejným tempem, bylo v devadesátých letech zrychleno. V roce 1991 proběhla změna rámcové směrnice, již následovalo přijetí několika směrnic o postupech při zpracování odpadů a řízení některých toků odpadů. Původní směrnice 75/442/EHS byla zrušena pouze z důvodu kodifikace změn a nahrazena směrnicí č. 2006/12/ES.

I když bylo v oblasti odpadového hospodářství od 70. let minulého století dosaženo jistého pokroku, Evropská unie se nachází v situaci, kdy celkový objem odpadů stoupá a celkové množství odpadů ukládaných na skládku se nesnižuje, nebo pouze velice mírně, a to i přes pokroky dosažené v oblasti recyklace a spalování odpadů. Co se týká předcházení vzniku odpadů, lze prohlásit, že uplatňované politiky nevedly k hmatatelným výsledkům.

Je tedy jasné, že cíle současné politiky Společenství (omezování odpadů, podpora jejich opětovného použití, recyklace a využití, za účelem omezení jejich negativního vlivu na životní prostředí a přispívání k lepšímu využití zdrojů) zůstávají i nadále platné, ale zároveň je třeba dosáhnout lepší účinnosti jednotlivých opatření.

Impuls pro novou směrnici

Obrat nastává v roce 2002, kdy byl rozhodnutím Rady č. 1600/2002/ES vydán **6. akční program Společenství pro životní prostředí**. Obsahuje výzvu ke změně či k vytvoření nových právních předpisů o odpadech za účelem upřesnění rozdílu mezi odpady a materiály, které nejsou odpady a k vytvoření opatření pro předcházení vzniku odpadů.

Na jeho základě měla Evropská komise připravit *Tématickou strategii o odpadech*. Práce na strategii byla zahájena v roce 2003. Prvním krokem bylo zveřejnění konzultačního dokumentu nazvaného „Směrem k tématické strategii pro prevenci a recyklaci odpadů“. Toto sdělení, ke kterému byla vyhlášena veřejná konzultace v období května až listopadu 2003, se zabývalo současnou situací, identifikovalo neudržitelné trendy a oblasti, které si vyžadují nezbytnou změnu. V rámci konzultace Evropská komise obdržela 220 odpovědí, které společně s výstupy ze setkání se členskými státy, experty i jinými aktéry zohlednila při přípravě konečné verze Tématické strategie k předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci. Komise současně navrhla novou rámcovou směrnici o odpadech jako první důležitý legislativní krok v rámci naplňování této strategie.

Tématická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci vyhlášená na konci roku 2005 jako sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu (dále jen „EP“), Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů formuluje přístup k řešení problematiky na základě posuzování životního cyklu výrobků, který je založen na lepším

využití materiálů a energií při výrobě, hospodárném provozu, možnostech opakovaného využití výrobků i jejich materiálového a energetického potenciálu v době, kdy se stanou odpadem. Součástí jsou i návrhy na zjednodušení a modernizace odpadové legislativy.

Cíle rámcové směrnice a proces projednání

Komise pojala její tvorbu formou revize platné směrnice 2006/12/ES o odpadech s následujícími hlavními cíli:

- optimalizovat platné směrnice o odpadech při současném zachování její základní struktury a klíčových ustanovení (definice pojmů odpad, využití a odstraňování)
- odstranění pochybností, kdy jsou látky nebo předměty, které vznikly při výrobním procesu, jehož prvotním účelem není výroba těchto látek nebo předmětů, vedlejším produktem a nikoli odpadem (v souladu s Interpretacním sdělením o odpadech a vedlejších produktech, které vypracovala Komise, vydáno formou sdělení Komise Radě a EP dne 21.2. 2007)
- vymezení podmínek a stanovení kritérií za účelem upřesnění, kdy odpad přestává být odpadem
- zavedení přístupu zohledňujícího celý životní cyklus produktů a materiálů (nejen fázi odpadu)
- posílení opatření v zájmu předcházení vzniku odpadů
- snižování vlivu vzniku odpadů a nakládání s nimi na ž.p. s cílem zvýšit jejich hospodářskou hodnotu
- podpora využití odpadů a použití využitých materiálů za účelem zachování přírodních zdrojů – přiblížit se „recyklační společnosti“

Z dalších cílů, např:

- klasifikace odpadu jako nebezpečného odpadu by měla vycházet také z právních předpisů Společenství o chemických látkách, zvláště pokud jde o klasifikaci nebezpečných přípravků
- rozlišování mezi předběžným skladováním odpadu určeného ke sběru, sběrem odpadu a skladováním odpadu určeného ke zpracování

Nová rámcová směrnice má rovněž nahradit směrnice 91/689/EHS o nebezpečných odpadech a 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji!

13. února 2007 – vydání stanoviska EP v prvním čtení

Komise přijala v plném rozsahu, částečně nebo v zásadě 48 ze 120 pozměňovacích návrhů navržených Evropským parlamentem během prvního čtení.

20. prosince 2007 - byl přijat společný postoj Rady k přijetí rámcové směrnice o odpadech; 54 z výše uvedených 120 pozměňovacích návrhů bylo začleněno do společného postoje, a to doslova nebo v jejich duchu

5. února 2008 - Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a nezávadnosti potravin EP a vypracoval dokument: Návrh doporučení pro druhé čtení k návrhu společného postoje Rady, který obsahuje 31 přijatých pozměňovacích návrhů.

Podrobněji k vybraným otázkám

Ve směrnici o odpadech jsou odpady definovány jako produkty nebo materiály, které jsou odstraňovány. Po rozsáhlých konzultacích s účastníky dospěla Komise k závěru, že **není nutné podstatným způsobem měnit definici odpadů**, ale že je nezbytné objasnit, kdy odpady přestávají být považovány za odpady (a stávají se novými nebo druhotnými surovinami). Proto se navrhuje změna směrnice, ve které by byla stanovena ekologická kritéria vycházející z druhů odpadů, podle nichž by bylo možno stanovit, kdy odpady přestávají mít povahu odpadů. Tímto způsobem by došlo ke zlepšení ekologických vlastností recyklovaných produktů pomocí podpory podniků, které vyrábějí recyklované produkty odpovídající těmto ekologickým kritériím, a ke snížení zbytečných břemen týkajících se recyklace s nízkou mírou rizika.

Navržená definice pojmu odpad uvedená v čl. 3 ve společném postoji:

„odpadem je jakákoli látka nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil“

Hlavním současným problémem týkajícím se **definice využití a odstranění odpadů** ve směrnici o odpadech je to, že se používají pro různé účely. Ve směrnici, které se týkají úrovně recyklace vybraných odpadů jsou použity ke stanovení cílů a v nařízení o přepravě odpadů jsou použity ke stanovení toho, zda se na přepravu odpadů vztahují pravidla, jimiž se řídí vnitřní trh. Definice obsažené v platných právních předpisech, jak je vykládá Evropský soudní dvůr, nepodporují nejlepší environmentální praxi, například pokud jde o využívání energie z odpadů v komunálních spalovnách. Komise došla k závěru, že je třeba zavést další definici, a proto navrhla změnu směrnice o odpadech, kde bude **definice využití odpadů** vycházet z koncepce náhrady zdrojů v ekonomice a nikoli v konkrétní továrně. Mimo to změna umožní řešit environmentální problémy vyplývající z nových technologií a praxe v každém jednotlivém případě samostatně na základě postupů stanovených výborem.

Komise pro začátek zavedla při klasifikaci nakládání s odpady v komunálních spalovnách minimální účinnost jako základní kritérium stanovení, zda se jedná o využití nebo o odstranění odpadů.

Platná jurisdikce Evropského soudního dvora považuje naprostou většinu komunálních spaloven **za zařízení k odstraňování odpadů**. Toto zařazení by mohlo mít nepříznivé dopady, protože by vedlo k zhoršení životního prostředí. Například spalování s využitím energie se obvykle považuje za prostředek, jak zabránit ukládání komunálního biologicky rozložitelného odpadu na skládky. Existují zde ale obavy, že pokud bude spalování odpadu definováno ve stejné kategorii jako skládkování, některé orgány místní správy by mohly být uvedeny v pokušení zvolit si levnější alternativu (skládkování), což bude mít dopad na zhoršování životního prostředí. Mimo to dochází k negativní diskriminaci komunálních spaloven s vysokou energetickou účinností ve srovnání s kogeneračními zařízeními, které mají podobnou energetickou účinnost, ale nepodléhají tak přísné kontrole emisí.

Definice **využití odpadů**, která bere ohled na to, že energie vyrobená v komunálních spalovnách nahrazuje zdroje, které by byly použity v jiných elektrárnách, lépe vyjádří ekologický přínos spalování odpadů. Energetická účinnost komunálních spaloven se však může významným způsobem lišit. V případě nízké energetické účinnosti by spalování nemuselo být lepší alternativou než skládkování. Při vysoké energetické účinnosti by mohlo

být spalování stejně výhodné jako mechanická recyklace nebo kompostování některých druhů odpadů.

Posouzení dopadů ukazuje, že zavedení minimálních norem energetické účinnosti komunálních spaloven může přinést ekonomický i environmentální prospěch. Stanovení hodnoty minimálních norem s odkazem na podnik používající nejlepší dostupné techniky by napomohlo dosažení cílů zabránění ukládání odpadů na skládky. Komise navrhla pozměnit směrnici o odpadech tak, aby zahrnovala minimální normy energetické účinnosti s tím, že při jejich překročení se budou komunální spalovny považovat za zařízení pro využití odpadů. Tyto minimální normy vycházejí z nejlepších dostupných technik a využívají doporučení obsažená v referenčním dokumentu nejlepších dostupných technik (BREF) o spalování odpadů, aby byl použit ekvivalenční faktor o hodnotě 2,6 ke srovnání energie ve formě elektřiny a energie ve formě tepla, tj. 1 kWh elektřiny se rovná 2,6 kWh tepla, a faktor o hodnotě 1,1 pro dálkové vytápění.

Od uvedeného si Komise slibuje, že podpoří menší využívání skládek a používání nejlepších dostupných technik při využití energie ze spalování odpadů v komunálních spalovnách. Současně umožní trvalé zlepšování environmentální výkonnosti využití energie, protože minimální normy účinnosti budou pravidelně revidovány s ohledem na technický pokrok.

Navržené definice pojmů využití a odstranění odpadů v čl. 3 uvedené ve společném postoji:

"využitím je jakákoli činnost, jejímž hlavním výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí jiné materiály, které by jinak byly použity ke konkrétnímu účelu, nebo jejímž výsledkem je, že je odpad upraven k tomuto konkrétnímu účelu, nebo jejímž výsledkem je, že je odpad upraven k tomuto konkrétnímu účelu, a to v daném zařízení nebo v širším hospodářství. V příloze II je uveden neúplný seznam způsobů využití"

„odstraněním je jakákoli činnost, která není využitím, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie. V příloze I je uveden neúplný seznam způsobů odstraňování"

EP nicméně v prvním čtení přijal pozměňovací návrh, který vypustil normu energetické účinnosti v příloze II návrhu směrnice.

Stěžejní zásady, na kterých je směrnice postavena:

prevence

Tomu odpovídá snaha posílit ustanovení o předcházení vzniku odpadů zavedením požadavku, aby členské státy vypracovaly programy pro předcházení vzniku odpadů, přičemž se zaměří na hlavní dopady na životní prostředí a zohlední celý životní cyklus produktů a materiálů. Počítá se i s širokou účastí veřejnosti s ohledem na směrnici 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.

hierarchie způsobů nakládání s odpady

1. předcházení vzniku
2. úprava za účelem opětovného použití
3. recyklace
4. jiné využití, například energetické využití a
5. odstranění

Měla by se používat s odkazem na zohledňování životního cyklu a na celkové dopady na životní prostředí s ohledem na zásadu předběžné opatrnosti a udržitelnosti, technickou proveditelnost a hospodářskou životaschopnost, ochranu zdrojů i životního prostředí jako

celku, lidské zdraví, hospodářské a sociální dopady.

Podle Komise by se tato hierarchie měla aplikovat jako vůdčí princip (*guiding principle*). Oproti tomu EP navrhuje, aby se stala obecným pravidlem (*general rule*). Klíčovým aspektem v tomto názorovém rozdílu je přesvědčení EP, že k odchylování se od hierarchie nesmí docházet neformálně, ale pouze na základě procesního postupu.

zásada soběstačnosti a blízkosti

Za zvlášť citlivou oblast považuje MŽP přeshraniční přepravu odpadů a pravidla pro energetické využití odpadů. Česká republika společně s několika dalšími zeměmi prosazuje rozšíření principů blízkosti a soběstačnosti, jež se dosud používají pouze na odstraňování odpadů, i na využití směsného komunálního odpadu a na veškeré spalování odpadu ve spalovnách.

Citace z čl. 14 návrhu týkající se zásady soběstačnosti a blízkosti:

„Odchylně od nařízení (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů mohou členské státy za účelem ochrany své sítě omezit přepravu odpadů určených ke spálení, které je klasifikováno jako využití, do země, pokud bylo zjištěno, že by v důsledku této přepravy musely být odstraněny odpady, které vznikly na území daného členského státu nebo že by odpad musel být zpracován způsobem, jenž není v souladu s jejich národními plány pro nakládání s odpady. Členské státy oznámí tato rozhodnutí Komisi. Členské státy rovněž mohou omezit přepravu odpadů ze země s ohledem na životní prostředí, jak je uvedeno v nařízení (ES) č. 1013/2006.“

Vedle výše uvedených zásad návrh rámcové směrnice pochopitelně vychází z dalších, dnes již neodmyslitelných zásad, kterými jsou: *předběžná opatrnost, znečišťovatel platí, rozšířená odpovědnost výrobce, udržitelný rozvoj a subsidiarita.*

Další postup projednávání

V červnu by se mělo konat druhé čtení v EP. Do té doby bude jednat pracovní skupina Rady k rámcové směrnici. Zejména budou probíhat jednání se zpravodajkou výboru pro životní prostředí EP, ale bude se zabývat i návrhy členských států. Návrh doporučení pro druhé čtení, který Radě předložila zpravodajka Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a nezávadnost potravin, paní Caroline Jackson, obsahuje 31 pozměňovacích návrhů. Jeho obsahem je i vysvětlující vyjádření, ve kterém je reflexe na téma odstraňování a využívání odpadů. Zpravodajka jednak konstatuje jak hluboké jsou názorové rozdíly mezi poslanci, ale je tu rovněž uvedeno, že sama na odpad pohlíží jako na potenciálně důležité palivo v době, kdy EU čelí energetické krizi a je ve stále větší míře závislá na nejistých zahraničních zdrojích paliva. Dále uvádí, že zkušenost spousty členských států dokládá, že energie získaná z odpadu může materiálové využití doplňovat a nikoli ho vytlačovat. Již jen tyto glosy k jednomu z témat naznačují jak dramatické bude schvalování nové rámcové směrnice o odpadech.

♠♠

Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem?

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Dne 21.5.2008 přijal Evropský Parlament návrh Komise na vydání Směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Dokument musí podle legislativních pravidel projednat a schválit ještě Rada ES. Dá se tedy říct, že právní úprava společné trestněprávní ochrany životního prostředí v evropském komunitárním právu je snad těsně před cílem? V následujícím textu se budu zabývat zajímavým vývojem trestněprávní ochrany životního prostředí v rámci Evropské Unie. Došlo v něm v minulosti již k nejednomu zvratu, takže otazník v nadpisu je relevantní.

Jednotlivé dosavadní úpravy trestněprávní ochrany životního prostředí v členských státech EU lze charakterizovat třemi výrazy: rozdílné systémy, rozdílné instituty, rozdílné přístupy. Důvodů pro zavedení (resp.posílení) společné trestněprávní ochrany životního prostředí je přitom několik:

- 1) Uvalení trestních sankcí vyjadřuje společenský nesouhlas kvalitativně jiné povahy, než jak je tomu v případě správních sankcí či mechanismu náhrad dle občanského práva.
- 2) Správní či jiné sankce nemusejí být odrazující v případech, kdy jsou pachatelé nemajetní nebo naopak kdy jsou finančně velmi silní. V takových případech by bylo vhodnější a praktičtější přistoupit k sankci odnětí svobody.
- 3) Prostředky vyšetřování trestných činů a trestního stíhání včetně vzájemné právní asistence členských států, jsou účinnější, než nástroje správního či občanského práva a mohou účinnost těchto procedur posílit.
- 4) Vyšetřující orgány zapojené do vyšetřování trestných činů jsou jiné, než orgány správní moci, které udělují licence, souhlasy, či povolení v rámci využívání přírodních zdrojů a složek životního prostředí.¹

V rámci systému komunitárního práva životního prostředí se v případě trestněprávní odpovědnosti jedná o tzv. horizontální nástroj. Vedle ní se sem řadí i odpovědnost za škodu na životním prostředí. Uplatní se zde principy: odpovědnost původce; znečišťovatel platí; náprava škody u zdroje. Cílem je sjednocení úpravy v členských státech ES a přispět k prosazování opatření předpokládaných 6.Akčním programem ES.²

Žádný ze sekundárních právních předpisů, týkajících se životního prostředí, především nařízení či směrnic nekonkretizuje sankce použitelné v případě porušení povinností, které jsou jeho obsahem. Typická je proto obecná formulace, jako např. „členské státy přijmou odpovídající předpisy obsahující sankce za porušení těchto povinností“ (např.nařízení č.338/97/ES o obchodování s ohroženými druhy živočichů a rostlin). Jestli budou mít sankce přijaté v rámci vnitrostátního práva povahu občanskoprávní nebo trestněprávní, je ponecháno na úvaze členského státu; podle dosavadních rozhodnutí Evropského soudního dvora je pouze potřeba, aby byly přijaté sankce přiměřené a odstrašující a aby odpovídaly sankcím používaným v obdobných případech ve vnitrostátním právu.

¹ Komise ES, KOM (2007) 51 in fine 2007/0022 (COD).

² Stejskal, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Monografie. IFEC Praha 2006, str.124.

Inspirací a východiskem pro společnou komunitární úpravu byla Štrasburská úmluva Rady Evropy o trestně právní ochraně životního prostředí z roku 1998, kterou podepsalo i několik členských zemí tehdejší evropské patnáctky. Evropská rada na svém zasedání ve finském Tampere v říjnu 1999 vyzvala k hledání shody ohledně společných definic, znaků skutkových podstat a sankcí pro omezený počet zvláště významných oblastí zločinu, včetně trestných činů proti životnímu prostředí.

V roce 2001 byl ve švédském Goteborgu přijat Šestý akční program pro životní prostředí na léta 2002-2010. Jedním z jeho bodů byla problematika účinnosti a prosazování legislativních opatření EU v oblasti ochrany životního prostředí. Členské státy přijaly zásady, podle kterých je vyjádřena shoda na nutnosti přijetí společné úpravy ekologicko-právní odpovědnosti a podle nichž je třeba dále iniciovat boj s environmentální kriminalitou.

Dne 13.března 2001 přijala Komise návrh směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí (COM 2001)139). Účelem navrhované směrnice bylo zajistit účinnější uplatňování právních předpisů Společenství při ochraně životního prostředí zavedením minimálního souboru trestných činů v rámci celého Společenství. Důvody přijetí návrhu byly:

- a) rozdílnost sankčních systémů členských států,
- b) rozdílné uplatňování trestní odpovědnosti v případech závažné environmentální kriminality,
- c) neexistence společné úpravy trestního postihu těchto případů.

Právním základem byl čl.174 a 175 Smlouvy ES, což se později ukázalo jako velmi důležité, dále byla zachována možnost přijetí či zachování přísnější úpravy (čl.176 SES). Návrh směrnice obsahoval minimální požadavky na okruh deliktů, sankce a postavení fyzických a právnických osob.

Evropský parlament přijal zprávu k návrhu při prvním čtení dne 8.dubna 2002. Brzy ovšem došlo k pochybnostem, zda by směrnice nebyla v rozporu se Smlouvou o ES (zasahování do národní kompetence členských států). Proto se pro změnu Rada EU rozhodla připravit Rámcové rozhodnutí (*Council framework decision*) podle čl.34 odst.2 Smlouvy o EU (přijímat rámcová rozhodnutí za účelem sblížení právních a správních předpisů členských států). Opírala se přitom o tzv.třetí pilíř Smlouvy o EU – hlava VI – policejní a soudní spolupráce v trestních věcech. V lednu 2003 přijala Rada EU rámcové rozhodnutí Rady č.2003/80/SVV z 27.ledna 2003, o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva. Jednalo se o první vlastní právní předpis EU v oblasti potírání kriminality vůči životnímu prostředí. Inspirací pro přijetí byla i výše zmíněná Úmluva Rady Evropy o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva (Štrasburk, 1998).

Rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV nabylo platnosti dnem publikace v úředním věstníku EU (*Official Journal*), tj. dne 5.února 2003. Členské státy podle něj měly přijmout opatření nezbytná k převzetí ustanovení tohoto rámcového rozhodnutí do 27.ledna 2005. Rámcové rozhodnutí však nastolilo dvě zásadní otázky. Jednak, zda je skutečně nezbytné, aby právo ES uložilo členským státům využití konkrétních prostředků k dosažení zamýšleného cíle, čímž vybočí ze svého právního standardu, a jednak, které zmocnění a který pilíř evropské legislativy zakládá legitimitu takového přístupu.³ Právě druhá uvedená otázka vedla Komisi

³ Tereza Tichá: Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. in České právo životního prostředí č.2/2005 (16), str.9-19.

k podání žaloby proti Radě na základě čl. 35(6) Smlouvy o Evropské unii s požadavkem na to, aby rámcové rozhodnutí Rady bylo jako nezákonné zrušeno.

Dne 13. září 2005 rozhodl Evropský soudní dvůr tak, že zrušil rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva, a to z toho důvodu, že bylo přijato mimo legislativní rámec ES.⁴ Z rozhodnutí Evropského soudního dvora C-176/03 je třeba zdůraznit následující body:

- K vydání společné právní úpravy měl být použit jako právní základ čl. 175 SES.
- Účel a obsah napadeného rámcového rozhodnutí (zvýšení efektivnosti prosazování ochrany životního prostředí) spadá do kompetence ES.
- Přestože trestněprávní hmotné a procesní normy obecně nespádají do kompetence ES, toto nemůže bránit ES přijetí takových opatření, která jsou nezbytná k zajištění účinnosti ochrany životního prostředí, tedy i trestní sankce.

Myslím si však, že je potřeba na druhou stranu vyjádřit určitou podporu zmíněného zrušeného rámcového rozhodnutí. Čistě z věcného hlediska mohl být transpoziční proces v členských státech EU v roce 2005 završen a mohla být vytvořena společná právní úprava. Zrušení tohoto rámcového rozhodnutí by nemělo mít vliv na legislativní úpravu trestněprávní odpovědnosti v oblasti životního prostředí v připravované rekodifikaci trestního zákona v ČR.⁵ Dovolím si doplnit, že rekodifikace trestního zákona však byla Parlamentem v únoru 2006 z politických důvodů (netýkajících se ale ochrany životního prostředí) neschválena.

Vzhledem k rozsudku ESD považovala Komise za nutné stáhnout původní návrh směrnice z roku 2001 a předložit nový návrh. V uplynulých letech byl na úrovni společných jednání členských států a orgánů ES mnohokrát zvažován postup harmonizace opatření v oblasti trestního práva životního prostředí.

Šlo o

- 1) možnost nepřijímat na úrovni EU žádné opatření,
- 2) možnost zlepšit spolupráci mezi členskými státy prostřednictvím dobrovolných iniciativ,
- 3) možnost úplné harmonizace environmentálního trestního práva a
- 4) omezeného sbližování vnitrostátních právních předpisů týkajících se trestných činů proti životnímu prostředí v členských státech.

Nepřijetí opatření nebo přijetí nezávazných opatření zákonodárcem Společenství by nevedlo k dosažení žádného pozitivního dopadu na úroveň ochrany životního prostředí a neřešilo by stávající potíže při řešení otázky trestných činů proti životnímu prostředí, které do značné míry vyrůstají z rozdílů mezi zákony členských států.

Úplná harmonizace environmentálního trestního práva by překračovala míru, jež je nutná, a opomíjela by skutečnost, že vnitrostátní trestní právo je stále ještě pod silným vlivem příslušných kulturních hodnot⁶ každého členského státu, a proto se při provádění vyžaduje určitá flexibilita.

⁴ Rozsudek byl vydán pod číslem C-176/03.

⁵ Tereza Tichá: Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. in České právo životního prostředí č.2/2005 (16), str.9-19.

⁶ Např. v některých regionech států EU, jako je Španělsko, Itálie, Malta či Kypr, se ještě dnes považuje za normální lovit celoevropsky přísně chráněné stěhovavé druhy ptáků tradičními krajovými způsoby, v příkrém rozporu se Směrnicí 79/409/EHS, o ochraně volně žijících druhů ptáků.

Právě princip omezeného sblížování byl nakonec zvolen při přípravě nové směrnice. Přitom byla zvažována tři různá možná opatření: harmonizace seznamu závažných trestných činů, harmonizace rozsahu odpovědnosti právnických osob a sblížování úrovní sankcí za trestné činy spáchané za přitěžujících okolností. Ve všech třech případech byl velmi pozitivně posouzen jak možný dopad na úroveň ochrany životního prostředí, tak spolupráce policie a soudnictví, přičemž náklady pro podniky ani zátěž orgánů veřejné moci by nebyly významné.⁷

Dne 9.2.2007 zveřejnila Komise ES návrh na vydání směrnice Rady a Parlamentu o trestněprávní ochraně životního prostředí (KOM 2007/51 in fine). Ustanovení návrhu směrnice se vztahují na ochranu životního prostředí. Proto je za právní základ zvolen čl.175 odst.1 Smlouvy ES. Návrh respektoval jak zásadu subsidiarity (minimální mírou harmonizace), tak zásadu proporcionality (vysoká míra pružnosti při jejím provádění). Podle čl. 176 SES mají členské státy svobodu zachovat či zavádět opatření přísnější, než jsou opatření předpokládaná směrnicí. Například mohou zavádět další trestné činy, rozšiřovat míru trestnosti běžné nedbalosti a/nebo přidávat doplňkové typy a vyšší úrovně trestů.

Stejně jako rámcové rozhodnutí EU z roku 2003 i návrh směrnice ES z roku 2007 zavádí harmonizaci v oblasti 1) trestných jednání, 2) odpovědnosti fyzických a právnických osob. Na rozdíl od předpisu z roku 2003 však návrh z roku 2007 měl ještě sankce a tzv. doprovodná sankční opatření, např.povinnost uvést poškozené prostředí do původního stavu. To byl viditelný pokrok a zejména krok vstříc ochraně životního prostředí.

Měl to být pokrok, ale bohužel nakonec nebyl. V rámci dalšího soudního sporu Komise ES vs.Rada EU vydal na podzim 2007 Evropský soudní dvůr rozhodnutí č.C-440/05, ve kterém se zabýval žalobou Komise na neplatnost Rámcového rozhodnutí Rady EU 2005/667/SVV o boji proti znečištění z lodí, jednalo se o problém rozporu s čl. 31 odst. 1 písm. e) Smlouvy o EU, čl. 34 SEU a čl.47 SEU. Evropský soudní dvůr sice 1) potvrdil princip integrace politiky životního prostředí do dopravní politiky, 2) potvrdil možnost zavést skutkové podstaty trestných činů Společenstvím, ale 3) vyloučil možnost zavádět konkrétní druh a výše trestních sankcí!⁸

Na základě tohoto rozhodnutí ESD Komise upravila i návrh směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 2007. Evropský Parlament dne 21.5.2008 přijal v 1.čtení upravenou verzi návrhu směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Nejpodstatnější změnou je, že druh a výše sankce je ponechán na jednotlivých členských státech, přičemž sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Mezi další změny patří, že všechny skutkové podstaty trestných činů jsou vázány na protiprávnost. Vždy má jít o protiprávní jednání, tedy podle návrhu směrnice čl.2 (a) takové, které porušuje právní předpisy Společenství nebo zákon, správní předpis či nařízení příslušného orgánu členského státu vydané za účelem ochrany životního prostředí.

Ve zkratce lze provést jejich výčet:

- protiprávní vypouštění, emise nebo uvolňování množství materiálu nebo ionizujícího záření do ovzduší, půdy nebo vody
- protiprávní nakládání s radioaktivním materiálem;
- protiprávní nakládání s odpady, včetně nebezpečných;
- protiprávní přeprava odpadů v množství nikoli zanedbatelném za účelem zisku;

⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁸ K rozhodnutí blíže viz rubrika Judikatura Evropského soudního dvora v tomto čísle časopisu.

- protiprávní provozování rizikových zařízení;
- protiprávní nakládání s chráněnými druhy živočichů a rostlin;
- protiprávní obchodování s chráněnými druhy živočichů a rostlin;
- významné poškozování chráněného přírodního stanoviště;
- protiprávní obchodování s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu Země.

Směrnice obsahuje v příloze katalog norem ES a EURATOM z oblasti ochrany životního prostředí, jejichž porušení zakládá protiprávnost.

V rámci ČR jsou nástroje trestněprávní odpovědnosti v oblasti životního prostředí jsou zakotvené v zákoně č.140/1961 Sb., trestní zákon. Oblast trestněprávní ochrany životního prostředí je řešena v podstatě až od roku 1989, přičemž zásadní význam měla zejména novela trestního zákona č.134/2002 Sb., která zavedla několik speciálních skutkových podstat z ochrany biodiverzity, či ochrany životního prostředí při protiprávním nakládání s odpady. Novela rovněž reformulovala základní skutkové podstaty Ohrožení a poškození životního prostředí (§181a, 181b) a pokusila se posílit v rámci nich i ochranu přírodních zdrojů a složek životního prostředí. Značné naděje byly vkládány pak zejména do zvláštních skutkových podstat na ochranu biodiverzity, § 181f-181h, stíhajících ta jednání, jež jsou nebezpečná pro přežití ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a to jak v rámci ČR, tak v rámci EU (§181f,181g) a dále ochrana populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na území ČR bez ohledu na stupeň ohrožení (§181h). Podle statistik Ministerstva spravedlnosti se však nevyužívají soudy zas tak často, neboť jsou problémy materiální i procesní, např. s nevhodnými formulacemi samotných skutkových podstat v trestním zákoně, se zjištěním skutku, s dokazováním, ze strany orgánů činných v trestním řízení se lze pak setkat s problémy vzhledem k vysoké odborné náročnosti vyšetřování trestných činů v oblasti ochrany biodiverzity, s nedostatkem zkušeností, podceňováním stupně společenské nebezpečnosti těchto trestných činů atd. Přitom ale podle informací Ministerstva vnitra nárůst kriminality v oblasti neoprávněného nakládání s živočichy a rostlinami neustále po roce 2000 vzrůstá.⁹

Porovnáme-li oba texty, evropský návrh směrnice vyžaduje závažný následek na složkách životního prostředí, lidském zdraví a životě. V platném českém trestním zákoně oproti navrhované evropské úpravě chybí:

- problematika emisí ionizujícího záření;
- poškozování některých chráněných přírodních stanovišť;
- protiprávní obchod s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu Země či jejich používání;
- vázanost jednání na výsledek v podobě závažného následku na složkách životního prostředí, lidského života a zdraví (až na výjimky).

Platný český trestní zákon ve srovnání s návrhem směrnice ES upravuje jen částečně tuto problematiku:

- neoprávněné nakládání (včetně obchodu) s odpady a obaly;
- neoprávněné nakládání (včetně obchodu) s ohroženými živočichy a rostlinami.

Velké naděje byly v odborné veřejnosti spojovány na přelomu let 2005/2006 s návrhem rekodifikace trestního zákona, v rámci něhož byla připravena poprvé v dějinách Československa i České republiky samostatná hlava věnovaná trestněprávní ochraně životního prostředí. obsahovala propracované skutkové podstaty jednotlivých trestných činů, a to jak obecného charakteru vztahující se k celému životnímu prostředí, tak i speciální

⁹ Usnesení vlády č.1044 ze dne 23.října 2000 k Aktualizované koncepci boje proti organizovanému zločinu, předložené Ministerstvem vnitra.

skutkové podstaty, z nichž některé se týkaly ochrany biodiverzity přímo a některé nepřímo. Mnohé transponovaly závazky ČR vyplývající z komunitárního práva. Bohužel z politických důvodů (netýkajících se ochrany životního prostředí) v únoru 2006 Poslanecká sněmovna rekodifikaci trestního zákona odmítla. Nová Poslanecká sněmovna vzešlá z voleb v červnu 2006 se v současné době zabývá dalším novým návrhem rekodifikace trestního zákona, v červenci 2008 se návrh projednával v rámci druhého čtení v obecné rozpravě. Porovnáme-li však návrh evropské směrnice a návrh českého trestního zákona, zjistíme, podobně jako u současného platného trestního zákona, že ani návrh nového evropskou směrnicí o trestněprávní ochraně životního prostředí v převážné většině nezohledňuje. Tím jsou zároveň nevyužity i principy Rady Evropy v oblasti trestněprávní ochrany životního prostředí.



Integrovaný registr znečišťování – legislativní aktualita

JUDr. Tereza Tichá, Ph.D.

Začátkem roku 2008 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů. Jedná se o právní úpravu, která komplexně upravuje ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí (dále jen „IRZ“) a postupně (s ohledem na přechodná ustanovení) nahradí právní úpravu IRZ zakotvenou zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

Kromě toho se nový zákon zabývá otázkou integrace ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí. Smyslem této části zákona je postupné zajištění toho, že povinné subjekty – provozovatelé technických jednotek, kteří vypouštějí znečišťující látky do ovzduší, vody či půdy nebo přenášejí znečišťující látky v odpadech, resp. produkují odpad jako takový, ohlašovali údaje o tomto znečišťování životního prostředí na jediné centralizované místo. Mělo by tak dojít ke zjednodušení jejich ohlašovací povinnosti (zejména po administrativní a technické stránce) a dále též ke zlepšení výkonu státní správy na straně orgánů ochrany životního prostředí. K funkčnosti tohoto schématu přinesl zákon č. 25/2008 Sb. též změny dotčených „složkových předpisů“. S ohledem na přechodná ustanovení dojde k postupnému naplnění integrovaného ohlašovacího schématu do roku 2011, resp. 2012.

Samotný integrovaný registr znečišťování byl upraven samostatným zákonem jednak z důvodu přijetí společné evropské právní úpravy a jednak z důvodu potřeby oddělení od problematiky IPPC. Vedle nového českého zákona je třeba vzít v úvahu přímo účinné nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 166/2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (nařízení o E-PRTR). Toto nařízení bylo adaptováno do české právní úpravy právě zákonem č. 25/2008 Sb., současně však samo stanoví přímé povinnosti vybranému okruhu provozovatelů. Povinnost ohlašovat podle požadavků tohoto nařízení je dána již pro rok 2008 (tedy údaje za rok 2007).

V souladu s přechodnými ustanoveními se plně do transformovaného IRZ ohlásí údaje až za rok 2009. Do té doby, tedy při ohlášení za roky 2007 a 2008, je třeba postupovat jak podle nového zákona, tak podle zákona č. 76/2002 Sb. a jeho prováděcích předpisů: nařízení vlády č. 368/2003 Sb., o integrovaném registru znečišťování, ve znění nařízení vlády č. 304/2005 Sb., vyhláška č. 572/2004 Sb., kterou se stanoví forma a způsob vedení evidence podkladů nezbytných pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování.

Pokud jde o rozsah ohlašovací povinnosti, je třeba konstatovat, že zákonodárce si kladl za cíl, aby vedle adaptace evropského nařízení byl zachován již zavedený rozsah ohlašování do IRZ v České republice.

Nový zákon definuje povinné subjekty, a to ve svém ustanovení § 3 odst. 1 a 2. Těmi jsou jednak provozovatelé uvedení v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006, tj. provozovatelé vyjmenovaných činností, a dále provozovatelé, podnikající fyzické nebo právnické osoby provozující provozovnu, kterou tvoří jedna nebo více stacionárních

technických jednotek provozovaných v jedné lokalitě, v níž je prováděna jiná činnost, než je uvedena v příloze 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006, nebo činnost s nižší kapacitou, než je uvedena v této příloze. Povinnost ohlašovat potom vzniká překročením ohlašovacích prahů. Rozsah ohlašovací povinnosti je určen v § 3 odst. 1 zákona č. 25/2008 Sb. Ohlašují se úniky a přenosy znečišťujících látek podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství - nařízení o E-PRTR. Dále se ohlašují úniky znečišťujících látek při překročení jejich prahových hodnot a přenosy znečišťujících látek, při překročení jejich prahových hodnot, v odpadech mimo provozovnu, které vznikají přímo nebo v přímé souvislosti s činností provozovaných zařízení; seznam těchto látek včetně prahových hodnot stanoví vláda stanovit nařízením.

Předmětné nařízení vlády bylo přijato pod číslem 145/2008 Sb. Jeho celý název zní: nařízení vlády, kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí. Podstatou tohoto nařízení je již naznačené zachování rozsahu ohlašovací povinnosti, který byl v České republice dosažen od roku 2003 (v tomto roce bylo přijato prováděcí nařízení k zákonu o integrované prevenci, které stanovilo rozsah ohlašování do IRZ). Současně dochází ke sjednocení rozsahu látek k ohlášení uvedených v evropském nařízení o E-PRTR. Došlo tedy k celkovému rozšíření ohlašovaných znečišťujících látek.

Vládní nařízení má tři přílohy. Příloha č. 1 stanoví všechny znečišťující látky a prahové hodnoty pro ohlašování úniků (do vody, půdy a ovzduší). Příloha č. 2 stanoví znečišťující látky a prahové hodnoty pro ohlašování přenosů látek v odpadech mimo provozovnu. Příloha č. 3 obsahuje údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování. Podrobnější informace o konkrétních látkách a rozsahu ohlašování je možné nalézt na webových stránkách www.irz.cz.

Hlavní roli při správě IRZ má i nadále Ministerstvo životního prostředí. To je jednak zřizovatelem transformovaného IRZ a dále je též partnerem pro jednání a předávání údajů evropským orgánům. Kromě toho zajišťuje přenos dat v rámci integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí orgánům veřejné správy příslušným podle zvláštních právních předpisů. Denní administrací IRZ, jakož i integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí byla pověřena Česká informační agentura životního prostředí (CENIA, www.cenia.cz). Kontrolním orgánem ve věcech upravených zákonem č. 25/2008 Sb. je Česká inspekce životního prostředí, která bude řešit správní delikty (zejména neohlášení do IRZ, popř. ohlášení nesprávných údajů).

IRZ je velmi významným nástrojem pro účast veřejnosti, neboť údaje do něj ohlášené jsou plně veřejně přístupné. Na jejich základě lze aktivně přistupovat k ochraně životního prostředí či alespoň sledovat jeho kvalitu ve svém okolí.

Závěrem lze dodat, že český IRZ je součástí evropské sítě registrů znečišťujících látek. Na základě nařízení E-PRTR došlo k vytvoření evropského registru, který tedy obsahuje (resp. za rok 2007 získá první údaje) informace od všech členských států Evropských společenství. Opět se jedná o veřejnosti přístupnou databázi údajů, která může napomoci nejen environmentálnímu povědomí, studijním a komparativním účelům, ale též konkurenčním tlakům mezi provozovateli na využívání šetrnějších a životní prostředí co nejméně zatěžujících technologií.



Zakázané prostředky a způsoby usmrcování, odchytu a jiných forem využívání volně žijících živočichů

JUDr. Jana Prchalová

Zakázané prostředky a způsoby usmrcování, odchytu a jiných forem využívání volně žijících živočichů (dále jen „zakázané prostředky“) mají v evropských zemích již dlouholetou tradici, přičemž první iniciativa k současně platné úpravě vzešla na půdě Rady Evropy. Důvodem této regulace je jednak zájem na ochraně přírody, zejména ochraně biodiverzity (např. ochrana před nevýběrovými prostředky odchytu nebo usmrcování), a jednak ochrana živočichů proti týrání a naopak snaha o šetrné zacházení s nimi.

1. Úprava zakázaných prostředků v mezinárodních smlouvách

Pokud se nejprve zaměříme na oblast mezinárodních úmluv, zákazy usmrcování, odchytu nebo jiných forem využívání volně žijících živočichů, které jsou obecně nežádoucí, byly již před dlouhou dobou stanoveny v Bernské úmluvě. Bernská úmluva neboli Úmluva o ochraně evropské volně žijící fauny a flóry a stanovišť (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) byla sjednána ve švýcarském Bernu 19. září 1979 a vstoupila v platnost 1. června 1982. Česká republika ji podepsala dne 8. října 1997, v platnost pro ni úmluva vstoupila 1. června 1998 a je publikována sdělením MZV pod č. 107/2001 Sb.m.s.

Mezi cíle Bernské úmluvy patří chránit planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy a jejich přírodní stanoviště, prosazovat spolupráci států při ochraně přírody a klást zvláštní důraz na ochranu ohrožených a zranitelných druhů, včetně druhů stěhovavých.

Součástí této ochrany je i povinnost stanovená v čl. 8 úmluvy, zavazující členské státy, aby zabránily „užívání veškerých bezohledných prostředků odchytu a usmrcování a užívání veškerých prostředků, které by mohly způsobit, že v místě vymizí nebo bude vážně rušena populace určitého druhu, zvláště pak prostředků uvedených v příloze IV.“ Vzhledem k slovu „zejména“ je zřejmé, že se v příloze IV nejedná o uzavřený výčet, ale že smluvní strany k tomu mohou přidat podle svého uvážení další zakázané prostředky. Tomu nasvědčuje i čl. 12 úmluvy, podle něhož mohou smluvní strany k ochraně planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a jejich přírodních stanovišť přijmout opatření přísnější, než stanoví úmluva. Zákazy se vztahují na případy odchytu nebo usmrcení živočichů stanovených v příloze III (chráněné druhy) a na případy udělení výjimky pro druhy v příloze II (přísně chráněné druhy) úmluvy.

Příloha IV úmluvy obsahuje následující výčet zakázaných prostředků:

SAVCI

Smyčky (pytlácká oka).

Živá zvířata použita jako oslepená nebo zmrzačená návnada.

Magnetofony.

Elektrická zařízení, schopná zabíjet nebo omráčit.

Zdroje umělého osvětlení.

Zrcadla a jiné oslňující prostředky.

Zařízení pro osvětlení terčů.

Hledí pro střelbu v noci, s elektronickým zvětšením obrazu nebo pro převrácení obrazu a podobná zařízení.

Výbušniny¹⁾

Sítě²⁾.

Pasti²⁾.

Jed a návnady s jedem nebo s umrtvujícím prostředkem.

Zaplynování nebo vykuřování.

Poloaautomatické nebo automatické zbraně, se zásobníkem schopným pojmout více než dva náboje.

Letadlo.

Motorové vozidlo v pohybu.

1) Vyjímaje lov velryb.

2) Jestliže jsou použity k zabíjení ve velkém měřítku nebo k zabíjení bez výběru.

PTÁCI

Smyčky (pytlácká oka)¹⁾.

Lepidla.

Háčky.

Živí ptáci jako oslepená nebo zmrzačená návnada.

Magnetofony.

Elektrická zařízení, schopná zabíjet nebo omráčit.

Zdroje umělého osvětlení.

Zrcadla a jiná oslňující zařízení.

Zařízení pro osvětlení terčů.

Hledí a podobná zařízení pro střelbu v noci, s elektronickým zvětšením obrazu nebo pro převrácení obrazu.

Výbušniny.

Sítě.

Pasti.

Jed a návnady s jedem nebo s umrtvujícím prostředkem.

Poloaautomatické nebo automatické zbraně, se zásobníkem schopným pojmout více než dva náboje.

Letadlo.

Motorové vozidlo v pohybu.

*1) S výjimkou rodu *Lagopus* na sever od 58° severní šířky.*

Sladkovodní ryby

Výbušniny.

Ruční zbraně.

Jedy.

Anestetika.

Střídavý elektrický proud .

Zdroje umělého osvětlení.

RACI (Decapoda)

Výbušniny.
Jedy.
(stav k 1.1.2008)

2. Úprava v souvisejících směrnících ES

Na tuto úpravu navázala směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, jejímž cílem je rovněž ochrana evropských druhů a jejich stanovišť. Tato směrnice se Bernskou úmluvou silně inspirovala a stejně jako ona obsahuje v návaznosti na čl. 15 v příloze VI výčet zakázaných způsobů. Jde o druhy v příloze Va) a rovněž u druhů v příloze IVa) tam, kde se povolí odchylka. Členské státy se v čl. 15 zavazují, aby zakázaly u těchto druhů **použití veškerých nevýběrových prostředků schopných způsobit vymizení populací těchto druhů v místním měřítku nebo vážné narušení populací těchto druhů**. Výčet v příloze VI směrnice opět není konečný.

V čl. 15 cit. směrnice se uvádí:

„Čl. 15

Pokud jde o odchyt nebo usmrcování druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze V a) a v případech, kdy jsou v souladu s článkem 16 uplatněny odchylky při odebrání, odchytu nebo usmrcování druhů uvedených v příloze IV a), zakázou členské státy použití veškerých nevýběrových prostředků schopných způsobit vymizení populací těchto druhů v místním měřítku nebo vážné narušení populací těchto druhů, a to zejména:

- a) použití prostředků pro odchyt a usmrcování uvedených v příloze VI a);**
- b) jakékoli formy odchytu a usmrcování z dopravních prostředků uvedených v příloze VI.“**

Příloha VI směrnice:

„Zakázané metody a prostředky odchytu a usmrcování a způsoby přepravy

A) Nevýběrové prostředky

SAVCI

- Slepá nebo zmrzačená živá zvířata použitá jako návnada,
- magnetofony,
- elektrická zařízení schopná usmrtit nebo omráčit,
- zdroje umělého světla,
- zrcadla a jiná oslňující zařízení,
- zařízení na osvětlení cíle,
- hledí pro střelbu v noci s elektronickým zařízením na zvětšení nebo konverzi obrazu,
- výbušniny,
- sítě, které jsou svou podstatou nebo způsobem použití nevýběrové,
- pastě, které jsou svou podstatou nebo způsobem použití nevýběrové,

- kuše,
- jed a návnady s jedem nebo s anestetickým prostředkem,
- plynování nebo vykuřování,
- poloautomatické a automatické zbraně se zásobníkem schopným pojmout více než dva náboje.

RYBY

- Jed,
- výbušniny.

b) Způsoby přepravy

- Letadla,
- motorová vozidla.“

Další směrnici se zakázanými prostředky je směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků, která stanoví zakázané prostředky ve vztahu k ptákům. Směrnice se vztahuje na všechny druhy volně žijících ptáků na evropském území členských států ES s výjimkou Grónska. Zakázané prostředky jsou uvedeny v čl. 8 a v příloze IV.

„Článek 8

1. Pokud jde o lov, odchyt nebo usmrcování ptáků v souladu s touto směrnicí, zakáží členské státy užití všech prostředků, zařízení nebo metod, jimiž jsou ptáci ve velkém měřítku nebo nevýběrovým způsobem chytáni nebo usmrcováni nebo jejichž použití by mohlo způsobit vymizení druhů v určitých územích, a to zejména druhů, které jsou uvedeny v příloze IV a).

2. Členské státy navíc zakáží jakýkoli lov z dopravních prostředků uvedených v příloze IV b) a za podmínek uvedených tamtéž.

PŘÍLOHA IV

a) - Smyčky (pytlácká oka), lepidla, háčky, slepá nebo zmrzačená živá zvířata použitá jako návnada, magnetofony, elektrická zařízení schopná usmrtit nebo omráčit

- Zdroje umělého světla, zrcadla, zařízení na osvětlení cílů, hledí pro střelbu v noci s elektronickým zařízením na zvětšení nebo konverzi obrazu

- Výbušniny

- Sítě, pasti, jed a návnady s jedem nebo s anestetickým prostředkem

- Poloautomatické a automatické zbraně se zásobníkem schopným pojmout více než dva náboje

b) - Letadlo, motorová vozidla

- Lodi jedoucí rychlostí vyšší než pět km/h. Na otevřeném moři mohou členské státy z bezpečnostních důvodů povolit použití motorových lodí s maximální rychlostí 18 km/h. O jakémkoli uděleném povolení uvědomí členské státy Komisi.“

Oběma uvedenými směrnicemi je Česká republika vázána ode dne svého přístupu k Evropské unii (EU), tj. od 1.5.2005.

Při přístupu České republiky k Bernské úmluvě Česká republika uplatnila tři výhrady, z nichž jedna se týkala zakázaných způsobů: jednalo se o výhradu k uvedení poloautomatických nebo automatických zbraní se zásobníkem schopným pojmout více než dva náboje do přílohy IV úmluvy z důvodu povoleného užívání těchto zbraní k lovu tehdy platným zákonem č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, a tehdy platnou vyhláškou č. 134/1996 Sb., kterou se provádí zákon o myslivosti.

Při transpozici směrnice 92/43/EHS do našeho právního řádu však nebylo možno uplatňovat žádné výhrady a v oblasti ochrany přírody s EU ani nebylo vyjednáno žádné přechodné období. Směrnicí tedy bylo nutno převzít v plném rozsahu již ode dne vstupu do EU. Proto tato výhrada ztratila svůj význam.

3.Současná úprava v právním řádu České republiky

Bernská úmluva, směrnice 92/43/EHD a směrnice 79/409/EHS se promítly především do zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který je základním zákonem v oblasti ochrany přírody a krajiny, popř. do podzákonných prováděcích předpisů vydaných na jeho základě, zejména vyhlášky č. 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s vytvářením soustavy NATURA 2000, ve znění vyhlášky č. 390/2006 Sb. V současné době však tyto právní předpisy neupravují problematiku zakázaných způsobů. V § 5 odst. 7 zákona č. 114/1992 Sb. je sice zákaz používat pro odchyt a zabíjení volně žijících živočichů způsoby, metody a prostředky, které Ministerstvo životního prostředí (MŽP) stanoví prováděcí vyhláškou a možnost MŽP udělit z takového zákazu výjimku, ale v současné době toto zmocnění není využito a výčet takových zakázaných způsobů v právních předpisech na úseku ochrany přírody neexistuje.

Základní úpravu této problematiky v České republice obsahuje **zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů**, který se vztahuje na všechna zvířata – domestikovaná, žijící v lidské péči i volně žijící v přírodě. Předmětem tohoto zákona je ochrana všech zvířat proti týrání a snaha o zajištění jejich welfare, což se někdy překládá jako „příznivé životní podmínky“, ale přesnější by zřejmě byl výraz „příznivý životní stav“ (neboť jde o stav nejen vnější, ale i jejich citění a prospívání. Lze též použít překlad blaho zvířat, ale to se zdá poněkud nadnesené, když v realitě spíše než o jejich blaho jde o zajištění aspoň určité šetrnosti při nakládání s nimi).

Zde bychom se měli ještě zastavit u použití různých pojmů zákonem č. 114/1992 Sb. a zákonem č. 246/1992 Sb. a porovnat to s úpravou v evropském kontextu. Zákon č. 114/1992 Sb. se vztahuje na volně žijící živočichy, jež definuje v § 3 odst. 1 písm. a) a zavádí legislativní zkratku „živočich“. Tento pojem zahrnuje obratlovce i bezobratlé. Vedle toho však zákon č. 246/1992 Sb. hovoří o zvířatech a tento pojem definuje v § 3 písm. a). Z toho jasně vyplývá, že zákon č. 246/1992 Sb. se vztahuje jen na obratlovce, kdežto bezobratlí podle něj nejsou chráněni. Podíváme-li se na Bernskou úmluvu a směrnici 92/43/EHS, ty používají v anglickém překladu termín „animal“. Animal však znamená vzhledem k textu těchto dokumentů jak obratlovce, tak bezobratlé. Pokud kromě toho zkoumáme např. zákony členských států v oblasti ochrany přírody nebo welfare, setkáme se většinou s tím, že pojem animal je užíván v širším slova smyslu a pokud tyto předpisy chtějí hovořit jen o obratlovcích, používají pojem vertebrates, a to obvykle ve spojitosti se zvl. právní úpravou pokusů na zvířatech. To je nutno mít na paměti při zkoumání české právní úpravy v této oblasti.

V zákoně č. 246/1992 Sb. je příslušná úprava zakotvena v § 14:

„§ 14

Ochrana volně žijících zvířat

(1) Je zakázáno odchyťovat nebo usmrcovat volně žijící zvíře

- a) pomocí oka, tlučky, sítě, smyčky, pytláckého oka, harpuny nebo čelist'ových pastí anebo pomocí obdobně zkonstruovaného zařízení,**
- b) pomocí jedovatých návnad a jedů v jakýchkoliv formách včetně plynování, nejde-li o případ podle odstavce 2,**
- c) do jestřábích košů a pomocí lepu,**
- d) pomocí výbušnin,**
- e) pomocí luků a samostřílů,**
- f) pomocí elektrického proudu, nejde-li o výkon práva upravený zvláštními právními předpisy, 2a)**
- g) pomocí poloautomatické nebo automatické zbraně se zásobníkem schopným pojmout více než 2 náboje, nejedná-li se o případ podle § 5 odst. 2 písm. c),**
- h) pomocí zbraně s hledím pro střelbu v noci, s elektronickým hledím apod.,**
- i) pomocí letadla nebo motorového vozidla,**
- j) pomocí zvuku magnetofonu nebo podobného zařízení, mimo zařízení používaných v souladu se zvláštními právními předpisy, 2a)**
- k) pomocí zrcadla nebo jiného oslňujícího zařízení,**
- l) pomocí zdroje umělého osvětlení a zařízení pro osvětlení terčů,**
- m) pomocí formalínových nebo lepících pastí,**
- n) pomocí zvířat použitých jako živá návnada, nebo nástraha, nejde-li o lov podle zvláštních předpisů 1d) .**

(2) Deratizace, odchyt a usmrcování volně žijících zvířat patřících mezi škodlivé organismy se řídí zvláštními právními předpisy. 2) , 2c) , 2e) , 2f)

(3) Provozovatel odchytových zařízení je musí provozovat tak, aby odchycená zvířata nebyla týrána.

(4) Zákaz odchytu do sítí se nevztahuje na odchyt savců nebo ptáků za účelem zazvěřování honiteb, ptáků za účelem ornitologického výzkumu, na odchyt zvířete

drženého v zajetí anebo na odchyt toulavého nebo opuštěného zvířete. Zákaz se nevztahuje na odchyt ryb v rybářských revírech, který provádí uživatel revíru. Pro účely ornitologického výzkumu dále neplatí zákaz odchytu ptáků do sítí za použití zvuku magnetofonu nebo podobného zařízení.

(5) Zakazuje se odchyt jedinců druhů původních volně žijících na území České republiky pro chov ve farmovém chovu, zájmovém chovu nebo chovu, jehož cílem je domestikace.

(6) Každý, kdo se ujal péče o jedince volně žijícího druhu zvířat, který není v důsledku zranění nebo z jiných okolností schopný existence ve volné přírodě, je odpovědný za jeho zdraví a stav a je povinen zajistit o něj péči v souladu se zvláštními právními předpisy; 2) , 2a) , 2e) za takovou péči se považuje i oznámení místa nálezu obci nebo předání zvířete do záchranné stanice, anebo pokud se jedná o zvěř, mysliveckému hospodáři. Jde-li o zvíře zvláště chráněného druhu, postupuje se v souladu se zvláštním právním předpisem. 2e)

(7) Pro ochranu letišť, městských aglomerací nebo jiných objektů je povoleno použít sokolnický vycvičených dravců, je-li to v souladu se zvláštním právním předpisem. 2e)

1d) Zákon č. 102/1963 Sb. , o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb. , o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

2) Zákon č. 166/1999 Sb. , ve znění pozdějších předpisů.

2a) Zákon č. 23/1962 Sb. , o myslivosti, ve znění zákona ČNR č. 146/1971 Sb. , zákona ČNR č. 96/1977 Sb. , zákona ČNR č. 143/1991 Sb. a zákona ČNR č. 270/1992 Sb. (úplné znění č. 512/1992 Sb.).

Vyhláška č. 20/1988 Sb. , kterou se provádí zákon o myslivosti .

Zákon č. 102/1963 Sb. , o rybářství.

Vyhláška č. 103/1963 Sb. , kterou se provádí zákon o rybářství .

2c) Zákon č. 258/2000 Sb. , o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

2e) Zákon č. 114/1992 Sb.

Zákon č. 16/1997 Sb. , o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně a doplnění zákona č. 114/1992 Sb. , o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

2f) Zákon č. 120/2002 Sb. , o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 147/1996 Sb. , o rostlinolékařské péči a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

3) Zákon č. 87/1987 Sb.

Vyhláška č. 117/1987 Sb. , o péči o zdraví zvířat.

4) Vyhláška č. 80/1965 Sb. , o ochraně volně žijících živočichů.“

(Pro úplnost lze uvést, že v § 14a cit. zák. je další regulace, a to vymezení zakázaných činností s volně žijícími zvířaty, což vyplývá z jiných pramenů zejména z oblasti ochrany welfare zvířat.)

Ve vztahu k § 5 odst. 7 zákona č. 114/1992 Sb. je tedy příslušná úprava obsažena právě zde. Je to stanovení zakázaných prostředků a jejich výčet chránící volně žijící živočichy, a to obratlovce.

Kromě toho můžeme poukázat na související zvláštní, lez říci doplňující právní úpravu v zákoně č. 114/92 Sb., a to pro volně žijící živočichy v § 5, zejména pak v odstavci 3, a navíc pro ptáky v § 5a odst. 6. Ust. § 5a odst. 6 ukládá povinnost tomu, kdo buduje nebo rekonstruuje nadzemní vedení vysokého napětí, aby je opatřil ochrannými prostředky, které účinně zabrání usmrcování ptáků elektrickým proudem.

Další související zvláštní právní úprava platí pro zvěř (tj. vybrané druhy obratlovců vymezené v § 2 zákona o myslivosti) a pro ryby a vodní organismy ve smyslu zákona o rybářství.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, stanoví zakázané způsoby lovu v § 45:

„§ 45

(1) Lov zvěře smí být prováděn jen způsobem odpovídajícím zásadám mysliveckým, zásadám ochrany přírody a zásadám ochrany zvířat proti týrání. Zakazuje se

a) chytat zvěř do ok, na lep, do želez, do jestřábích košů, tluček a nášlapných pastí a pomocí háčků, chytat ondatry do vrší,

b) lovit zvěř způsobem, jímž se zbytečně trýzní, trávit zvěř jedem nebo ji usmrcovat plynem,

c) lovit zvěř do sítí, pokud nejde o její odchyt za účelem zazvěřování nebo u zvěře pernaté o ornitologický výzkum,

d) lovit zvěř pernatou na výrovkách, lovit zvěř s pomocí živých živočichů jako návnad,

e) nahánět zvěř srnčí pomocí ohařů, ostatní zvěř spárkatou s pomocí psů v kohoutku vyšších než 55 cm,

f) lovit sluku vyháněním pomocí psa a plašením s honci,

g) lovit zvěř s pomocí elektrických zařízení schopných zabíjet nebo omráčit, zdrojů umělého osvětlení, zrcadel, zařízení pro osvětlení terče, hledí pro střelbu v noci s elektronickým zvětšením obrazu nebo pro převrácení obrazu, reprodukční soustavy s hlasy zvěře, výbušnin,

h) lovit zvěř s pomocí mechanismů pohybujících se po zemi, nad zemí nebo po vodě, pokud nejde o loď plovoucí rychlostí menší než 5 km/hod.,

i) střílet zvěř jinou zbraní než loveckou (dlouhou palnou zbraní kulovou, brokovou nebo kombinovanou, určenou k loveckým účelům),

j) střílet zvěř zakázanými zbraněmi, jejich doplňky a střelivem, 24)

k) střílet zvěř srnčí jinou zbraní než kulovnicí s nábojem s energií ve 100 m nižší než 1000 J (joulů) a ostatní zvěř spárkatou nižší než 1500 J; to neplatí při lovu selete a lončáka prasete divokého, které lze při nadhánce, nahánce nebo nátláčce střílet i brokovnicí s jednotnou střelou,

l) střílet zvěř z poloautomatických nebo automatických zbraní se zásobníkem schopným pojmout více než 2 náboje,

m) lovit zvěř kromě prasat divokých a lišek obecných za noci, tj. hodinu po západu slunce až do hodiny před východem slunce; lovit prase divoké a lišku obecnou v noci bez použití vhodné pozorovací a střelecké optiky,

n) lovit zvěř v době nouze ve vzdálenosti do 200 m od krmelců a slanisk,

o) dávat do krmiva lákací a narkotizační prostředky, pokud to není prováděno za účelem odchytu,

p) střílet zvěř na hnízdech a vystřelovat hnízda,

r) lovit zvěř na honebních pozemcích, na kterých současně probíhá sklizeň zemědělských plodin, a na sousedních pozemcích ve vzdálenosti do 200 m od hranice těchto pozemků,

s) lovit zvěř na čekané ve vzdálenosti do 200 m od hranic sousední honitby, lovit bažanty ve vzdálenosti do 200 m od sousední bažantnice a v těchto vzdálenostech příkrmovat zvěř, umísťovat myslivecká zařízení a provádět lov z mysliveckých a jiných zařízení,

t) střílet spárkatou zvěř v odchytových a aklimatizačních zařízeních a v přezimovacích objektech, s výjimkou zvěře poraněné a chovatelsky nežádoucí,

u) lovit na společném lovu zvěř spárkatou kromě laní a kolouchů jelena evropského a jelena siky, muflonek a muflončat, selete a lončáka prasete divokého; tento zákaz se netýká lovu v oborách,

v) střílet zajíce polního, bažanta obecného, orebici horskou, perličku obecnou, kachnu divokou, poláka velkého, poláka chocholačku, lysku černou, husu velkou, husu běločelou

a husu polní jinak než loveckou zbraní brokovou na společných lovech za účasti minimálně 3 střelců a stanoveného počtu loveckých psů,

w) používat olověné brokové náboje k lovu vodního ptactva.

(2) V rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti o povolení, popřípadě uložení úpravy stavu zvěře v honitbě nebo o zrušení chovu určitého druhu zvěře může být uvedeno, že při této úpravě stavu zvěře neplatí některé zakázané způsoby lovu uvedené v odstavci 1 písm. g), jde-li o lov v noci, a dále v odstavci 1 písm. m), t) a u).

(3) Zákazy nebo omezení lovu stanovené zvláštními právními předpisy zůstávají nedotčeny. 25)

**25) Například § 21 , 30 , § 34 odst. 2 a § 60 zákona č. 114/1992 Sb. , ve znění pozdějších předpisů,
§ 14 zákona č. 246/1992 Sb. , ve znění pozdějších předpisů.“**

Poznámka: § 21, 30, § 34 odst. 2 a § 60 se vztahují k jiné problematice, nejde o návaznost na zakázané způsoby ve smyslu tohoto článku.

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů, upravuje zakázané prostředky v § 13:

„§ 13

(1) Lov ryb a vodních organismů smí být prováděn v rybníkářství pouze způsobem uvedeným v § 3 odst. 2 a v rybářském revíru zpravidla lovem na udici nebo jiným způsobem lovu, který stanoví příslušný rybářský orgán; v rybářském revíru může jednotlivá oprávněná osoba provádět lov nejvýše na 2 udice.

(2) Při lovu v rybářském revíru a v rybníkářství se zakazuje

a) používat prostředků výbušných, otravných nebo omamných látek,

b) používat bodců jakéhokoliv druhu, lapaček, udic bez prutů, dále vidlic a rozsošek, jakož i střílet ryby, tlouci ryby, chytat je na šňůry, do rukou a do ok,

c) užívat k lovu ryb elektrického proudu, lovit ryby pod ledem.

(3) V rybářských revírech se zakazuje lov

a) vybraných druhů ryb po dobu jejich hájení z důvodu ochrany jejich rozmnožování,

b) vybraných druhů ryb, které nedosáhly nejmenší lovné míry, z důvodu ochrany těchto druhů ryb,

c) mimo denní doby lovu ryb v kalendářním roce z důvodu ochrany rybí obsádky,

d) za použití jakýchkoliv stálých zařízení k lovu ryb nebo sítí, které nejsou od sebe vzdáleny alespoň 50 m, nebo zabraňovat tahu ryb po i proti vodě,

e) z lodí obytných, z plavidel veřejné dopravy a ze zvláštních plovoucích zařízení využívaných k přepravě materiálu,

f) v plavebních komorách,

g) v blízkosti přehradních hrází nejméně 100 metrů od hrázového tělesa,

h) ze silničních a železničních mostů,

i) v místech, kde se nahromadily ryby za mimořádně nízkého stavu vody nebo při škodlivém znečištění vody a též ryby shromážděné k přezimování a rozmnožování, lovit rybí plůdky, pokud tato opatření nečiní uživatel rybářského revíru k záchraně ryb nebo k jejich přenesení do jiných vod,

j) ryb do slupů, vrší,

k) v rybím přechodu nebo do vzdálenosti 50 m nad ním a pod ním.

(4) Ministerstvo je oprávněno na základě žádosti uživatele rybářského revíru nebo rybníkáře povolovat výjimku z odstavce 2 písm. a), neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení pro odstranění negativního vlivu vodního prostředí.

(5) Příslušný rybářský orgán je oprávněn povolovat výjimky z odstavce 2 písm. b) a c) a z odstavce 3 písm. a) a b), k chovu ryb, jejich záchraně při mimořádných situacích, k vědeckým účelům nebo v jednotlivých zvlášť odůvodněných případech. Zásady pro udělování výjimek ze zakázaných způsobů lovu stanoví prováděcí právní předpis.

(6) Lov ryb pomocí elektrického proudu je povolen pouze při splnění bezpečnostních předpisů. Osoba obsluhující elektrické zařízení musí mít u sebe povolení k takovému lovu a doklady opravňující použití elektrického zařízení, stanovené zvláštním právním předpisem. 12)

12) Vyhláška č. 50/1978 Sb. , o odborné způsobilosti v elektrotechnice, ve znění vyhlášky č. 89/1982 Sb.“

Další související úpravu obsahuje přímo závazný předpis ES, kterým je nařízení Rady (EHS) č. 3254/91 ze dne 4. listopadu 1991 o zákazu používání nášlapných pastí ve Společenství a zakazující do Společenství přivážet kožešiny a zboží vyrobené z některých druhů volně žijících živočichů pocházejících ze zemí, kde jsou k jejich odchytu používány nášlapné pasti nebo jiné lapací metody, které nesplňují mezinárodní humánní normy pastí, další předpisy Evropských společenství vydané na jeho základě, zejména nařízení Komise (ES) č. 35/97, nařízení Komise (ES) č. 2087/2001, rozhodnutí Rady č. 97/602/ES. Podle tohoto nařízení bylo používání tzv. nášlapných pastí ve Společenství zakázáno od 1.1. 1995. Pro Českou republiku tato úprava začala platit od 1.5.2004 (dnem vstupu do EU).

Pojem „nášlapná past“ je definován v čl. 1 nařízení:

„Článek 1

Pro účely tohoto nařízení se "nášlapnou pastí" rozumí zařízení zkonstruované pro zachycení nebo uvěznění zvířat prostřednictvím čelistí, které se těsně sevřou kolem jedné nebo více končetin tak, že vylučují vytažení této končetiny nebo končetin z pasti.“

Čl. 3 stanoví pro Společenství zákaz dovozu kožešin vybraných druhů živočichů (příloha I) a ostatního zboží (příloha II). Dovoz takových kožešin a zboží lze připustit jen za podmínek stanovených v čl. 3.

4. Shrnutí

1. V našem právním řádu jsou zakázané prostředky stanoveny u obratlovců a dále zvlášť pro některé druhy obratlovců (zvěř, ryby). Pokud zvažujeme možnost použití ve vztahu k bezobratlým, pak je nutno říci, že Bernská úmluva a směrnice 92/43/EHS sice poskytují ochranu i bezobratlým, ale v předmětných přílohách s výčtem zakázaných prostředků tato skupina uvedena není. Většina zakázaných prostředků je také ve vztahu k nim irelevantní. Výjimkou by však mohlo být vykuřování nebo zaplynování. Je na vůli jednotlivých států zavázaných úmluvou nebo směrnicemi, zda zavedou nad rámec úmluvy a směrnic regulaci další. V České republice byl původně stanoven seznam zakázaných prostředků i pro bezobratlé v § 3 a příloze č. 3 vyhlášky č. 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s vytvářením soustavy NATURA 2000, ale to bylo novelou provedenou vyhláškou č. 390/2006 Sb. zrušeno. Vzácnější druhy bezobratlých jsou vyhlášeny za zvláště chráněné živočichy a jsou pak chráněny v rámci této kategorie.
2. Ze zkoumání kompatibility české úpravy zakázaných prostředků s Bernskou úmluvou a směrnicemi vyplýne, že plná kompatibilita dosud zajištěna není. **Nesoulad** je v následujících věcech:
 - a) V § 14 odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb. chybí zákaz vykuřování. Ten je ale do zákona vkládán nyní projednávanou novelou.
 - b) Bernská úmluva a směrnice zakazují používání živých zmrzačených nebo oslepených zvířat jako návnady. Zákon č. 246/1992 Sb. v § 14 odst. 1 písm. n) hovoří obecněji o zvířatech použitých jako živá návnada či nástraha, ale s výhradou odkazující na lov podle zvláštních předpisů. Takovými předpisy jsou zákon o myslivosti a zákon o rybářství. V zákoně o myslivosti je toto u lovu zvěře zakázáno v § 45 odst. 1 písm. d), avšak v zákoně o rybářství takový zákaz není. Jedná se o zde stále prosazovaný lov na „živou rybičku“, jedná se tedy o zraněného živočicha použitého jako vnadidlo.
 - c) Zákon o myslivosti v § 45 odst. 1 písm. g) stanoví zákaz řady prostředků, konkrétně „lovit zvěř s pomocí elektrických zařízení schopných zabíjet nebo omráčit, zdrojů umělého osvětlení, zrcadel, zařízení pro osvětlení terče, hledí pro střelbu v noci s elektronickým zvětšením obrazu nebo pro převrácení obrazu, reprodukční soustavy s hlasy zvěře, výbušnin“, což je v souladu s úmluvou i směrnicemi. Pochyby však zakládá § 45 odst. 2 cit. zák., podle kterého orgán státní správy myslivosti může rozhodnout o odchylce od tohoto zákazu. Podíváme-li se do zákona č. 246/1992 Sb., příslušné zákazy jsou dány

v § 14 odst. 1 písm. d), f), g), j), k) a l), avšak u písmen f) a j) je učiněna výhrada s odkazem na zákon o myslivosti. I když dojdeme k výkladu, že úprava v § 14 zákona č. 246/1992 Sb. musí být aplikována přednostně vzhledem k dikci předvěti § 45 odst. 1 zákona o myslivosti, pak nejméně v těchto dvou věcech [písmena f) a j)] tedy existuje nesoulad s úmluvou a směrnicemi. Bernská úmluva a směrnice umožňují od těchto zákazů vydat odchylku, ale jen z taxativně stanovených důvodů s upřesněním, kterých druhů se to týká, o jaké prostředky jde, charakter rizika, musí být zabezpečeny kontroly a reporting. To myslivecký zákon postrádá.

3. Při porovnávání § 14 zákona č. 246/1992 Sb. a § 45 zákona o myslivosti lze dospět k názoru, že obě tyto úpravy nejsou optimálně provázány, někdy není vztah zcela jasný a někdy dochází k překryvu. Zde ještě rovněž čeká do budoucna úkol pro legislativce.

Summary:

The aim of this article is to accomplish the assesement of the current regulation concerning the prohibited use of the means, arrangements or methods used for the large scale or non-selective killing or capture of the animals. The comparison elaborated in this area has involved on the one hand current Czech regulation in this sphere and, on the other hand, the relevant international treaties (Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats) and relevant *acquis communautaire*. In the Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats, Directive 79/409/EEC and Directive 92/43/EEC, there are listed all main prohibited means (poison, explosive, blind or mutilated animals used as live decoys, some types of the nets and of the traps, some types of the guns etc.) which have to be set down in the relevant regulation in the orders of law of the EU member states. In Czech republic, there is the Act No 246/1992 Col. on the protection of animals against cruelty taken as the basic act for the implementation of this regulation, also for wildlife. However, there is also another additional regulation in the Czech system of law (for example hunting law) which has been compared from the view of their conformity with international sources, as well. In the finale, the conclusion is that Czech law, in some points, has not achieved the full compatibility with treaties and *acquis communautaire* yet.



JUDr. Jana Prchalová pracuje jako právnička v legislativním odboru Ministerstva financí, předtím dlouhodobě pracovala v legislativním odboru Ministerstva životního prostředí. Zabývá se finančním právem, zájmově též právem na ochranu přírody a krajiny a na ochranu zvířat proti týrání. Je autorkou publikace „Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000 s komentářem a prováděcími předpisy“ (Linde, Praha 2006) a spoluautorkou publikace „Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992-2005“ (MŽP, Planeta 6/2005).



Evropská komise schválila Operační program Životní prostředí 2007 – 2013

Podepsání Programového dokumentu Operační program Životní prostředí Evropskou komisí otevřelo cestu k pěti miliardám euro z evropských strukturálních fondů. Ministerstvo životního prostředí a Státní fond životního prostředí zároveň vyhlásují již třetí vlnu příjmu žádostí do Operačního programu Životní prostředí.¹ Státní fond životního prostředí (SFŽP) přijímal žádosti již od září 2007 a ke konci roku 2007 evidoval přes tisíc podaných projektů. První rozhodnutí o přidělení dotací bylo v lednu 2008.

V Bruselu ve čtvrtek 20. prosince 2007 na zasedání Rady ministrů životního prostředí EU podepsali evropská komisařka pro regionální rozvoj Danuta Hübner a ministr životního prostředí Martin Bursík programový dokument Operační program Životní prostředí (OP ŽP). Tento dokument definuje rámec pro přípravu projektů zaměřených na zlepšení stavu životního prostředí v letech 2007 - 2013.

Přestože OP Životní prostředí byl podepsán v druhé polovině prosince 2007, Státní fond životního prostředí, který je pro OP ŽP zprostředkujícím subjektem, zpracovával již 700 žádostí o cca 18,5 miliardy Kč z první výzvy vyhlášené v červnu 2007 a současně od 19. listopadu 2007 do 31. ledna 2008 přijímal projekty z výzvy druhé.

Schválením tohoto operačního programu získává Česká republika přístup k prostředkům určených na projekty podporující zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní (1989 mil. EUR), zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí (634 mil. EUR), udržitelné využívání zdrojů energie (673 mil. EUR), zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží (777 mil. EUR), omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik (61 mil. EUR), zlepšování stavu přírody a krajiny (599 mil. EUR) a rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu (42 mil. EUR).

Ministerstvo životního prostředí a SFŽP 14. prosince 2007 otevřeli třetí výzvu pro tzv. velké projekty (nad 25 mil. euro) a na projekty jako je zateplování škol a školských zařízení, výstavba a rekonstrukce čistíren odpadních vod a stokových systémů. V rámci priority 1 (vodohospodářská infrastruktura) jsou podporovány projekty jak v obcích nad 2000 obyvatel, tak i projekty pro obce menší, které se nacházejí v územích vyžadujících zvláštní ochranu. Jedná se o výstavbu, rekonstrukci a intenzifikaci centrálních čističek odpadních vod a výstavbu, rekonstrukci a dostavbu stokových systémů sloužících veřejné potřebě. Cílem je zejména naplnit požadavky směrnice Rady č. 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod.

Operační program Životní prostředí je zaměřený na zlepšování kvality životního prostředí, a tím i zdraví obyvatelstva. Přispívá ke zlepšování stavu ovzduší, vody i půdy, řeší problematiku odpadů a průmyslového znečištění, podporuje péči o krajinu, využívání obnovitelných zdrojů energie a budování infrastruktury pro environmentální osvětu. Má osm prioritních os (včetně tzv. technické pomoci).

Operační program Životní prostředí předpokládá čerpání finanční podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF) a z prostředků Fondu soudržnosti (FS). Program čerpá

¹ www.opzp.cz

18,4 % z 26,96 miliardy eur určených ze strukturálních fondů EU pro Českou republiku. Celkem OP ŽP nabídne přes 5,2 miliardy eur, tj. cca 150 miliard Kč. Jde o druhý největší operační program pro ČR v programovém období 2007 - 2013.

Projekty v rámci Operačního programu Životní prostředí budou v letech 2007 až 2010 financovány podle pravidla $n+3$. To znamená, že prostředky alokované na rok 2007 lze čerpat v průběhu následujících tří let, po roce 2010 pak bude platit pravidlo $n + 2$.

OP ŽP přináší řadu zjednodušení pro žadatele. Jde zejména o zrychlené financování projektů s platbami do třiceti dnů od předložení neuhrazených faktur, rozšíření způsobilých nákladů o projektovou dokumentaci či stavební dozor. Hranice tzv. velkých projektů, které podléhají schválení Evropskou komisí, se u Fondu soudržnosti posunula z 10 na 25 milionů eur. To celý proces administrace žádostí samozřejmě urychlí. Projekty jsou administrovány ve vlastním informačním systému Bene-fill.

Programový dokument OP ŽP byl 15. listopadu 2006 projednán a schválen vládou ČR a 7. března 2007 byl přijat Evropskou komisí k formálnímu hodnocení. Dne 13. 11. 2007 byl Evropské komisi oficiálně zaslán ke schválení a po necelých šesti týdnech v Bruselu oficiálně schválen.

Státní fond životního prostředí dosud přijal celkem přes tisíc žádostí o dotace. 707 v první výzvě a 310 v probíhající druhé výzvě.

Třetí výzva k podávání žádostí se týká projektů z první prioritní osy na snížení znečištění vod, snížení znečištění z komunálních zdrojů a zlepšení jakosti pitné vody. Příjem žádostí poběží od 3. března do 30. dubna roku 2008 do konce ledna příštího roku (s výjimkou žádostí o podporu tzv. velkých projektů nad 25 mil. EUR, které lze podávat od 3. března 2008 do 19. prosince 2008), a prioritní osy 3 v rámci které lze podávat od 21. prosince 2007 do konce ledna 2008 žádosti na projekty Realizace úspor energie s omezením na projekty pro školy a školská zařízení. Termín je určen tak, aby školy mohly projekty, např. zateplení budov, zrealizovat v průběhu letních prázdnin. Přesné znění výzvy je na <http://www.opzp.cz/clanek/11/368/treti-vyzva---oblasti-podpory>.

Podrobné informace k Operačnímu programu Životní prostředí, včetně kompletního textu třetí výzvy, fotografií a loga ke stažení, najdete na <http://www.opzp.cz>, informace lze získat i na bezplatné lince 800 260 500.

Řídícím orgánem pro OP ŽP je Ministerstvo životního prostředí ČR. Podrobné informace o jeho aktuální činnosti jsou k dispozici na <http://www.env.cz>.

Státní fond životního prostředí ČR, zřízený zákonem č.388/1991 Sb., již 16 let zásadním způsobem přispívá na investice do ochrany a zlepšování životního prostředí, financuje především investice do projektů na ochranu vod, ochranu ovzduší, využití obnovitelných zdrojů energie, nakládání s odpady, ochranu přírody a krajiny a vzdělávání, a to buď z národních zdrojů, nebo ze zdrojů Evropské. Aktuální informace o činnosti SFŽP naleznete na <http://www.sfzp.cz>.

*Redakce, s využitím tiskové zprávy
Státního fondu životního prostředí a Ministerstva
životního prostředí z 21. prosince 2007. ♠♠*



Právo ochrany přírody v Polsku

Mezi odborníky není již žádným tajemstvím, že Ministerstvo životního prostředí ČR připravuje od jara letošního roku nový zákon o ochraně přírody a krajiny. Přesněji řečeno, politickým zadáním je připravit do roka a do dne věcný návrh nového zákona o ochraně přírody a krajiny. Rok 2008 by měl být tedy ve znamení získávání odborných podkladů a zkušeností. Vzhledem k poloze ve střední Evropě a podobným problémům se logicky jako jedna z prvních inspiračních zdrojů nabízí polská právní úprava ochrany přírody. Dovolují si tedy čtenáře našeho časopisu i případné jiné vážné zájemce upozornit na dvě pozoruhodná díla, vzešlá z okruhu autorů polské Vědecké společnosti pro právo životního prostředí ve Wroclawi, které se týkají teoretických základů práva ochrany přírody a platného polského zákona o ochraně přírody. Obě dvě knihy jsou sice napsány v polském jazyce, ale domnívám se, že vzhledem k určité jazykové příbuznosti obou slovanských jazyků, mnoha obecně užívaným mezinárodně-právním výrazům či použitým latinským výrazům bude text českému čtenáři srozumitelný i když se bez častého nahlížení do polsko-českého slovníku asi neobejde. Obě knihy jsou k dostání bohužel jen v Polsku nebo na objednávku přes internet www.bde.com.pl či www.difin.pl, k nahlédnutí jsou však k dispozici po předchozí domluvě u šéfredaktora tohoto časopisu.

1) Wojciech Radecki a kolektiv: Teoretické základy práva ochrany přírody. Monografie. Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2006. 434 s. ISBN 83-60644-01-2

Tato obsáhlá monografie (434 stran) vznikla v rámci vědeckého projektu „Teoretické základy práva ochrany přírody“ 2 HO2A 013 25, financovaného Ministerstvem vědy a informatiky, který byl řešen v rámci Vědecké společnosti pro právo životního prostředí Polské akademie věd v letech 2003-2006. Na jednotlivých kapitolách se podíleli především i českým čtenářům známý prof. dr.hab.Wojciech Radecki¹ a další zkušení autoři Prof.Dr.Jerzy Sommer, Prof.Dr.Jerzy Rotko, Dr.Jan Jerzmański, Dr.Sabina Moczko-Wdowczyk a Dr.Paweł Bojarski. Autorský kolektiv se ve svém díle věnoval popisu a analýze vybraných základních i speciálních teoretických problémů práva ochrany přírody. Monografie se dotýká v zásadě čtyř následujících okruhů:

I. Kapitola 1. zahrnuje etapy vývoje práva ochrany přírody v Polsku, od historických kořenů ve středověku až po především moderní etapu právní ochrany přírody, která se v zásadě dá rozdělit na čtyři časové úseky, týkající se přijetí a účinnosti čtyř zákonů o ochraně přírody, v letech 1934, 1949, 1991 a 2004.

II. Kapitoly 2. až 4. obsahuje základní teoretické otázky zabývající se předmětem práva ochrany přírody, jeho místu v systému práva životního prostředí, jakož i právní zásady a právní pojetí těchto základních otázek.

III. Monografie představuje nejdůležitější teoretickoprávní otázky polské právní úpravy ochrany přírody, které mají vztahy k právu

a) ústavnímu (kapitola 5.),

b) správnímu (kapitola 6.až 9.),

c) občanskému (kapitola 10. až 11.),

¹ Na stránkách časopisu České právo životního prostředí jsme pana profesora přivítali již třikrát: rozhovor v č.2/2001 (2), odborný příspěvek na téma právní úpravy ochrany přírody v Polsku v čísle 1/2006 (17) a odborný příspěvek na téma ochrany zvířat proti týrání v čísle 2/2006 (18).

d) trestnímu (kapitola 12.).

IV. Čtvrtý okruh je věnován mezinárodnímu a evropskému komunitárnímu právu ochrany přírody (kapitola 13.).

Úvahy autorského kolektivu se opírají především o právní aspekty platného polského zákona o ochraně přírody z 16.dubna 2004. Trefně autoři v předmluvě poznamenali, že ani tento zákon zřejmě není posledním slovem na poli práva ochrany přírody v Polsku. V jednotlivých kapitolách jsou velmi často zastoupeny i srovnávací přístupy, českého čtenáře jistě zaujme (a odborníka potěší) i četné odkazy na českou právní úpravu a českou odbornou literaturu.

V kapitole 1. se autoři věnují vývoji práva ochrany přírody a jeho historickým etapám. Autoři se podrobně věnují nejprve prvkům ochrany přírody ve středověku (tzv.systém regálů) až po 19.století. Počátky moderní ochrany přírody spadají podobně jako v Česku i na území Polska do poloviny 19.století a podobně jako u nás se i v Polsku zabývají teoretickými a praktickými koncepty ochrany přírody nejprve přírodovědci, mezi zakladateli autoři vyzdvihují úlohu dvou současníků našeho Rudolfa Maximoviče, tedy Adam Wodziczko a Wladyslaw Szafer, kteří publikovali svá zásadní díla ve třicátých letech 20.století. Oba vycházeli podobně jako Maximovič z teoretických konceptů německého prof.Hugona Conwentze a ze starších autorů Alexandera von Humboldta a jeho koncepce přírodních památek.² Čím se však bohužel nemůže pochlubit tehdejší česká právní věda, je první teoretická právní monografie o ochraně přírody, jako mají naši polští sousedé. Na str.18-22 recenzované knihy autoři přibližují myšlenky Jana Gwalberta Pawlikowskego, jehož teoretické studie výrazně přispěly k přijetí prvního polského zákona o ochraně přírody v roce 1934.³

Jan Gwalbert Pawlikowski přeložil a publikoval v ročníkách časopisu Ochrana přírody základní zákony na ochranu přírody čtených evropských států. Tuto rozsáhlou práci zakončil zvláštní monografií⁴, v které předložil první teoretické koncepce práva ochrany přírody založenou na třech předpokladech:

- 1) pojem „ochrana přírody“ ve správném chápání je moderním pojetím a pod ním rozumíme ochranu přírody pro ni samou bez ohledu na její ekonomické nebo užitkové hodnoty; motivací ochrany přírody je pouze její ideální povaha;
- 2) ochranné zákonodárství se začíná tam, kde chráníme přírodu bez ohledu na vůli vlastníka nebo uživatele a dokonce proti jeho vůli;
- 3) „právo ochrany přírody“ není zvláštním právním odvětvím, ale komplexem právních předpisů obsažených v rozmanitých právních odvětvích, jestliže jejich motivem je ochrana přírody.

Dne 10.března 1934 byl schválen první polský zákon o ochraně přírody.⁵ Byl to velmi krátký zákon obsahující jenom 34 články. Zákon měl pouze konzervační povahu, což bylo zdůrazněno kompetencí ministra pro náboženství a osvětu jako vrchního orgánu ochrany přírody. Ochrana podléhaly přírodní útvary, jejichž zachování bylo ve veřejném zájmu z důvodů vědeckých, estetických, historických, památkových nebo s ohledem na zvláštní znaky krajiny, a které orgány státní správy prohlásili za chráněné. V zákoně nebylo ani slovo

² Viz např. Vojtěch Stejskal: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Monografie. Linde Praha 2006.

³ K historii dosavadních čtyř polských zákonů o ochraně přírody doporučuji vyhledat na stránkách našeho časopisu článek: Wojciech Radecki: Nový polský zákon o ochraně přírody. České právo životního prostředí 1/2006 (17), str.67-79.

⁴ J.G.Pawlikowski. Prawo ochrony przyrody (*Právo ochrany přírody*), Kraków 1927.

⁵ Ustawa z 10 marca 1934 o ochronie przyrody Dz.U. Nr 31, poz.274 (*Zákon o ochraně přírody*) – „Dziennik Ustaw“ – Sbírka zákonů, dále jen Dz.U.).

o ekonomických motivech, což bylo ihned důvodem kritiky zákona jako zastaralého. Kritici zákona argumentovali tím, že těžiště ochrany přírody se přesunulo z konzervace jednotlivých přírodních útvarů na ochranu přírodního celku a přírodní rovnováhy.⁶ Tyto myšlenky přišly ke slovu po druhé světové válce.

Autoři recenzované monografie na str.26 krátce zmiňují fakt, že první polský zákon o ochraně přírody předběhl o rok vydání Říšského zákona o ochraně přírody v Německu (*Reichsnaturschutzgesetz*), který byl odborně natolik kvalitní, že na rozdíl od polského zákona vydržel o třicet let déle (až do roku 1976). Dovolím si dodat, že ačkoliv byl přijat na popud tehdejšího říšského kancléře Adolfa Hitlera, byl obsahově na velmi vysoké úrovni. Do roku 1958 platil na území celého Německa, po výroku Spolkového ústavního soudu byl však až do roku 1976 považován pouze za zemský zákon, což v praxi znamenalo, že byl považován jen jako jeden z pramenů práva ochrany přírody, vedle zemských zákoníků jednotlivých spolkových zemí.

V dalších částech kapitoly 1.se autoři věnují vývoji právní úpravy ochrany přírody v druhé polovině 20.století, nejprve teoretickým základům přijetí druhého zákona o ochraně přírody v roce 1949, jeho obsahu a jeho aplikaci. Tento zákon vydržel přes 40 let. Opět byl založen jen na konzervačním přístupu. Co je však velmi pozoruhodné, na rozdíl od Československa, Polsko již během 70. a 80.let ratifikovalo některé multilaterální mezinárodní úmluvy z oblasti ochrany přírody, jako např. Ramsarskou úmluvu o mokřadech mezinárodního významu, Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví či Canberská úmluva o ochraně živého mořských zdrojů Antarktidy. Autoři se v této části kapitoly zmiňují i o paralelním vývoji legislativy ochrany přírody v sousedních zemích, tedy Československu, Německé demokratické republice a Německé spolkové republice.

V závěrečných částech kapitoly 1. se autorský kolektiv zabývá právní úpravou ochrany přírody po pádu komunismu, třetím (1991) a čtvrtým (2004) zákonem o ochraně přírody. Ono období je již ovlivněno postupnou integrací práva ochrany přírody do práva životního prostředí. V období platnosti druhého polského zákona o ochraně přírody byl schválen dne 31.ledna 1980 komplexní zákon o ochraně a tvorbě životního prostředí⁷, který určitým způsobem ovlivňoval ochranu přírody. Ačkoliv zákon o ochraně a tvorbě životního prostředí zákon o ochraně přírody nenovelizoval, byla na jeho základě organizována ochrana zelených území, dřevin rostoucích mimo les a také zavedl nové formy ochrany přírody – krajinné parky a oblasti chráněného krajinného rázu – které zákon o ochraně přírody dosud neznal.

Když nastal v roce 1989 proces transformace společenského zřízení, objevila se v právní vědě myšlenka integrace ochrany životního prostředí a ochrany přírody v rámci jednotného zákona o ochraně přírodního prostředí.⁸ Ta byla vyjádřena přípravnou komisí, která zpracovávala celkovou reformu práva životního prostředí, v návrhu zákona o ochraně přírodního prostředí, který byl předložený v dubnu 1991 ministroví životního prostředí, přírodních zdrojů a lesnictví (ten byl v té době vrchním orgánem státní správy také v oblasti ochrany přírody). Téměř současně se ve Sněmovně objevil poslanecký návrh zvláštního zákona o ochraně

⁶ A.Wodziczko, Naukowo-organizacyjne zagadnienia ochrony przyrody w Polsce (*Vědecko-organizační otázky ochrany přírody v Polsku*), „Kosmos“, seria B, rocznik LX, z.1, Lwów 1935, s.29.

⁷ Ustawa z 31 stycznia 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (*Zákon o ochraně a tvorbě životního prostředí*) – Dz.U. Nr 3, poz.6.

⁸ W.Radecki, J.Sommer. Koncepcje regulacji prawnej ochrony przyrody (*Koncepcie právní úpravy ochrany přírody*) v J.Sommer (red.). Prawne formy ochrony przyrody (*Právní formy ochrany přírody*), Warszawa 1990, s.16-18.

přírody, který byl, k překvapení komise i ministra, dne 16.října 1991 schválen jako třetí polský zákon o ochraně přírody. Byl téměř dvakrát tak delší než dřívější zákony o ochraně přírody, obsahoval v původním znění 65 článků.⁹

Zákonem byly významně obohaceny právní formy ochrany přírody, rozšířeny předpisy o hospodaření s přírodními zdroji se zřetelem na Světovou strategii ochrany přírody a Světovou chartu ochrany přírody, zákon byl posílen i v oblasti institucionální (vznikly nové instituce v podobě Státní správy národních parků, služeb národních a krajinných parků a také stráže národních parků), byla zpřísněna právní odpovědnost za porušení předpisů v oblasti ochrany přírody (v třetím zákoně o ochraně přírody byly už předpisy o odpovědnosti za trestné činy, zatímco v prvním a druhém byly pouze předpisy o odpovědnosti za přestupky).

Třetí polský zákon o ochraně přírody byl mnohokrát novelizován. Když byl v roce 1997 schválen nový trestní zákoník (kodex), byly do jeho kapitoly XXII „Trestné činy proti životnímu prostředí“ převzaty skutkové podstaty trestných činů ze zákona o ochraně přírody. V souvislosti s novou koncepcí práva ochrany životního prostředí jako především emisního práva, která byla vyjádřena v základním zákoně z 27.dubna 2001, kodex práva ochrany životního prostředí¹⁰, který zahrnuje 442 článků, byly přeneseny do zákona o ochraně přírody právní instituty ochrany krajinných hodnot, dřevin a zelených území.

Nejvýznamnější novelizace zákona o ochraně přírody z 16.října 1991 byla provedena zákonem z 7. prosince 2000.¹¹ Tehdy byla změněna většina paragrafů zákona, několik nových přidáno a několik ustanovení zrušeno. Novelizace měla přizpůsobit polské právo ochrany přírody k právu Evropské Unie, ale tento cíl nebyl dosažen. Novelizace se setkala s rozporuplnou kritikou, jako pro ochranu přírody velmi škodlivou¹² a fatální s ohledem na legislativní požadavky.¹³

Odborná veřejnost došla postupně k názoru, že zákon ze 16.října 1991 už nemůže být zlepšen a že je třeba připravit nový návrh zákona o ochraně přírody. Návrh nového zákona byl předložen sněmovně 4.září 2003 a po půlroční intenzivní práci v komisích byl sněmovnou schválen dne 11.března 2004. Senát pak udělal několik změn, které byly většinou přijaty, a zákon byl konečně schválen 16.dubna 2004 jako čtvrtý polský zákon o ochraně přírody¹⁴ a po podepsání prezidentem republiky vstoupil v účinnost 1.května 2004 (současně s přistoupením Polska do EU. Tomuto zákonu se autoři věnují jak na závěr kapitoly 1., tak z něj vycházejí v teoreticko-právních úvahách v následujících částech monografie.

Zajímavá je úvaha, podložená statistikami, jak na tom je novodobá polská právní doktrína teorie ochrany přírody (str.53 monografie). Autoři odpovídají jedním jediným slovem: špatně. V letech 1991 – 2006 v podstatě nevyšla žádná teoretická monografie týkající se práva

⁹ Ustawa z 16 października 1991 o ochronie przyrody (*Zákon o ochraně přírody*) – Dz.U. Nr 114, poz. 492; pozdější novelty byly zapracovány do textu zákona a ten vyšel pod úplným zněním Dz.U.2001 Nr 99, poz.1079.

¹⁰ Ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (*Právo ochrany životního prostředí*) – Dz.U. Nr 62, poz.627.

¹¹ Ustawa z 7 grudnia 2000 o zmianie ustawy o ochronie przyrody (*Zákon kterým se mění zákon o ochraně přírody*) – Dz. U.2001 Nr 3, poz 21.

¹² L. Tomiałojć. Przywrócić rangę ochronie przyrody (*Je třeba obnovit význam ochrany přírody*), Aura 2001, nr.7, s.4-6.

¹³ W.Radecki. Przywrócić rangę prawu ochrony przyrody (*Je třeba obnovit význam práva ochrany přírody*), Aura 2001, nr. 9, s.4-6.

¹⁴ Ustawa z 16.kwietnia 2004 o ochronie przyrody (*Zákon o ochraně přírody*) – Dz.U.Nr 92, poz.880.

ochrany přírody, prvním pokusem byla až práce Polské právo ochrany přírody v roce 2006.¹⁵ Zbývají jen komentáře k oběma posledním zákonům. A pochopitelně tato recenzovaná monografie.

Kapitola 2. se zabývá předmětem práva ochrany přírody. První část kapitoly autoři věnují obecně právněteoretickým otázkám vymezení předmětu právní úpravy v rámci práva občanského, trestního a správního a jejich vlivy na vymezení předmětu práva ochrany přírody. Konkrétnější úvahy se věnují teoretickým aspektům vymezení předmětu práva ochrany přírody. Významně tento koncept ovlivňuje v polské právní doktríně existence Kodexů práva životního prostředí z roku 1990 a z roku 2001, a zejména obsah a poměr druhého zmiňovaného k Zákonu o ochraně přírody z roku 2004 a rozdíly mezi nimi. Podobné otázky zejména o poměru obou zákonů jsou nastoleny i v kapitole 3., řešící aspekty postavení práva ochrany přírody v rámci práva životního prostředí. Kapitola 4. obsahuje úvahy o právních zásadách projevujících se v právu ochrany přírody, a to jak obecně, tak v rámci zákona o ochraně přírody z roku 2004. V první části této kapitoly je rozebírán především princip prevence, a to i s vydatnou pomocí německé právní doktríny a s využitím prvků evropského komunitárního práva.

Kapitoly 5. až 12. představují analýzu nejdůležitějších teoretickoprávních otázek polské právní úpravy ochrany přírody, které mají vztahy k právu ústavnímu, správnímu, občanskému a trestnímu. Kapitola 5. se věnuje ústavněprávním otázkám ochrany životního prostředí ve vztahu k právní úpravě ochrany přírody. Vedle historie vývoje polské ústavnosti se autoři soustřeďují především na základ platné právní úpravy, jímž je čl. 86 Ústavy, podle kterého každý má povinnost dbát o stav životního prostředí a nese odpovědnost za jím způsobené zhoršení. Zásady této odpovědnosti stanoví zákon. Tento základní princip je pak rozveden v řadě právních předpisů, jedním z nich je i zákon o ochraně přírody z 16. dubna 2004.

Kapitola 6. se týká právních forem ochrany přírody. V polském právu ochrany přírody se tradičně rozlišují územní ochrana, objektová ochrana a druhová ochrana, vedle nich existuje v současnosti i ochrana dřevin a keřů a obecná ochrana krajinného rázu. Polská úprava neklade důraz na obecnou a zvláštní ochranu, tak jak je tomu např. v ČR.

Kapitola 7. obsahuje nástroje právní ochrany přírody. Nejprve autoři provádějí srovnání s nástroji v rámci Kodexu práva životního prostředí. Poté se již věnují nástrojům v rámci právní úpravy ochrany přírody, které rozdělují na

- speciální nástroje územní ochrany (např. ochranné pásmo),
- administrativně kontrolní nástroje (povolení k zásahu do přírody, povolení k realizaci ochrany přírody, kontrolní nástroje),
- imperativní nástroje (zákazy, příkazy, omezení),
- koncepční nástroje,
- poplatky,
- pokuty a jiné sankce,
- faktické nástroje ochrany (informační, vědecko-výzkumné, registrační, materiálně technické, jako např. značení držených chráněných živočichů, atd.).

Kapitola 8. analyzuje institucionální zabezpečení ochrany přírody v Polsku. Vedle vývoje právní úpravy v jednotlivých etapách se autoři věnují organizaci veřejné správy *de lege lata*, a to v rámci zákona o ochraně přírody a v jiných souvisejících právních úpravách. Autoři

¹⁵ J.Ciechanowicz-McLean (red.): *Polskie prawo ochrony przyrody*. Warszawa 2006.

analyzují obecnou i speciální správu a dále uvádějí i odborné poradní orgány. Českého čtenáře jistě zaujme na str. 249 informace, že v Polsku byla v roce 2000 zrušena stráž přírody. S organizací veřejné správy jistě souvisí i kontrola a dozor, autoři monografie toto téma rozvedly v samostatné kapitole 9. Nejprve pojednávají obecně o kontrole a dozoru a poté speciálně v rámci zákona o ochraně přírody. Na str.276 - 278 uvádějí pro českého čtenáře srovnání úlohy polské Inspekce životního prostředí s Českou inspekcí životního prostředí, přičemž je třeba upozornit na fakt, že v Polsku Inspekce životního prostředí není orgánem ochrany přírody jako ČIŽP v českém zákoně č.114/1992 Sb. Polská inspekce má jisté kompetence na úseku ochrany přírody, ale v rámci svého vlastního zákona obecného charakteru.

Kapitoly 10. a 11. se věnují soukromoprávním otázkám v rámci ochrany přírody, konkrétně kompenzací za omezení práv v důsledku ochrany přírody. Ve smyslu čl.21 Polské ústavy je třeba omezení vlastnického práva vždy za náhradu. Právo vlastnické může být omezeno jen v rámci mezí ústavnosti a jen v nezbytně nutné míře, která nenaruší jistoty práva vlastnického. Podle zákona o ochraně přírody lze vyvlastnit pozemek za účelem veřejného zájmu pro potřeby ochrany přírody (např.rozšíření národního parku). Existuje též úprava předkupního práva státu v rámci národního parku. Kapitola 11 upravuje odpovědnost za škody způsobené chráněnými živočichy. Autoři rozebírají úpravu v občanském zákoníku, v zákoně o myslivosti a v zákoně o ochraně přírody.

Kapitola 12. se týká deliktů odpovědnosti. Odpovědnost za trestné činy a přestupky je určena společným jmenovatelem trestní odpovědnosti. Procesním vyjádřením tohoto spojení je s účinností od 17. října 2001 přijetí principu, že jediným orgánem, který může vynést trest nejen za trestný čin, nýbrž také za přestupek, je soud (s výjimkou blokového řízení za přestupky). Na rozdíl od českého práva v Polsku jsou v rámci zákona o ochraně přírody upraveny i trestné činy a dále, za přestupek může uložit soud i trest odnětí svobody v délce X dní. Základním pramenem polského trestního práva *sensu stricto*, to znamená práva trestných činů, je trestní kodex, schválený dne 6. června 1997. Základním pramenem přestupkového práva (který spolu s trestním právem *sensu stricto* tvoří trestní právo *sensu largo*) je kodex přestupků, který byl schválený dne 20. května 1971. Polské trestní právo¹⁶ není založené na zásadě výlučnosti kodexu jako pramenu trestního práva, nýbrž připouští existenci:

- mimokodexového trestního práva *sensu stricto*, které zahrnuje předpisy obsahující skutkové podstaty trestných činů nacházejících se v jiných zákonech (než v trestním kodexu), přičemž ale pro všechny platí obecná část trestního kodexu;
- mimokodexového přestupkového práva, které zahrnuje předpisy obsahující skutkové podstaty přestupků nacházejících se v jiných zákonech (než v kodexu přestupků), přičemž ale pro všechny platí obecná část kodexu přestupků.

Poslední kapitola monografie se týká vybraných otázek mezinárodního a evropského komunitárního práva ochrany přírody. Osobně bych tuto problematiku zařadil mezi úvodní kapitoly monografie, neboť jsem přesvědčen, že národní úpravy jednotlivých evropských států vycházejí v současné době právě z kořenů mezinárodního a evropského komunitárního práva. Polsko je členem Evropské unie od roku 2004 a ratifikovalo i všechny významné mezinárodní úmluvy z oblasti ochrany přírody. Autoři se v 13. kapitole postupně věnují vymezení předmětu regulace, v rámci něhož vydělují ochranu druhovou, územní, přírodních zdrojů (jiných než druhů, např.ochrana tropických lesů, ochrana krajiny atd.) a ochranu přírody před některými druhy ohrožení (např.dezertifikace). Poté se autoři věnují zásadám

¹⁶ W.Radecki: Nový polský zákon o ochraně přírody. České právo životního prostředí 1/2006 (17), str.67-79.

vyplývající z mezinárodního práva ochrany přírody, metodám regulace a nástrojům ochrany. V rámci metod a nástrojů se autoři podrobně zabývají také evropským komunitárním právem, zejména směrnicemi z oblasti ochrany biodiverzity. V rámci pasáže o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí analyzují i směrnici 2004/35/ES, o prevenci škod na životním prostředí a jejich nápravě, která se úzce dotýká i ochrany přírody v pojetí evropského komunitárního práva. Závěrečná část se týká tvorby a ochrany soustavy Natura 2000.

V závěru monografie (str. 423 - 434) shrnují zásadní témata celé práce. Na samotný závěr autoři uvádějí, že právní úprava ochrany přírody je „*částí práva životního prostředí z hlediska hodnocení pojetí právních předpisů materiálněprávních, procesních a institucionálních. V rámci práva životního prostředí si však zachovává specifické odlišnosti, které pramení ze specifického předmětu ochrany, právních nástrojů a institutů, včetně vztahů k civilněprávním a trestněprávním předpisům*“.

Shrnu-li, recenzovaná monografie polských autorů je svým pojetím velmi pozoruhodná a lze z ní čerpat informace a poučení i v rámci jiných států. Svým pojetím se v lecčems shoduje a v lecčems zase liší od jiných monografií podobného zaměření,¹⁷ rozhodně je však v rámci Střední Evropy jednou z ojedinělých.

2) Wojciech Radecki: *Zákon o ochraně přírody s komentářem. Difin sp.z.o.o. Warszawa , 1.vydání 2006, 2.vydání 2008, 464 s. ISBN 978-83-7251-852-1.*

Čtenářům se dostává do rukou komentář k novému polskému zákonu o ochraně přírody. Autorem je polský bohemista a právník Prof.Dr.hab.Wojciech Radecki. V současné době je vedoucím Ústavu právních věd Polské akademie věd, Institutu práva ochrany životního prostředí ve Wroclavi, přednáší na Univerzitě ve Wroclavi a je členem občanského vědeckého sdružení Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska (Kolektiv práva ochrany životního prostředí) se sídlem ve Wroclavi. Je redaktorem a členem vědecké rady časopisu Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka. Profesně se zabývá především otázkami trestního práva, dále odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí a právem ochrany přírody, živočichů a rostlin. Pravidelně spolupracuje s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a s Českou společností pro právo životního prostředí, je jedním z hlavních pořadatelů pravidelných česko-polsko-slovenských konferencí z oblasti práva životního prostředí. Z jeho cca.130 knih a přes 1300 dalších publikovaných drobnějších prací jmenujme alespoň některé nejzásadnější:

- vedoucí autorského kolektivu: Teoretické aspekty práva ochrany přírody. Wroclaw 2006.
- autor: Komentář k zákonu o ochraně zvířat, Wroclaw 2003, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Nr.50.
- autor komentáře k: Trestné činy proti životnímu prostředí, in: Trestní kodex. Zvláštní část. Komentář, red. A. Wąsek, t.I, Warszawa 2004.
- autor komentáře: Právo myslivecké. Wroclaw 1997.
- autor komentáře: Právo rybářské. Wroclaw 1997.
- spoluautor: Komentář k zákonu o ochraně přírody, Wroclaw 2001, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Nr.43, redakcja Jerzego Sommera.
- spoluautor: Koncepce právní úpravy ochrany přírody v J.Sommer (red.). Právní formy ochrany přírody, Warszawa 1990.
- autor příspěvku: Ochrana životního prostředí v polském a českém trestním právu, in Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka, Nr. 3 (21) / 2000.

¹⁷ Vojtěch Stejskal: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Monografie. Linde Praha 2006.

Komentář Wojciecha Radeckiego vyšel ve Varšavském nakladatelství Difin poprvé v roce 2006. Autor zpracoval komentář k novému polskému zákonu o ochraně přírody, v pořadí historicky již čtvrtému zákonu v Polsku od roku 1934. Od doby přijetí zákona v roce 2004 do roku 2008 byl tento zákon dále pětkrát novelizován, tyto drobnější novelizace sice nikterak nezasáhly výrazně do kostry právního předpisu, ale byly důvodem pro 2.aktualizované vydání. Dalším důvodem byly inspirace vyplývající z prvních dvou teoretickoprávních děl týkajících se práva ochrany přírody, které vyšly v průběhu roku 2006.¹⁸ Objevily se však i praktické problémy, zejména s transpozicí a praktickou implementací evropského komunitárního práva, zejména v oblasti Natura 2000 (např. i v ČR známý případ boje o záchranu údolí Rospudy před výstavbou dálnice).

Zákon o ochraně přírody z 16.dubna 2004 obsahuje 162 článků (dvakrát více než v dřívějším zákoně o ochraně přírody z roku 1991), rozdělených na 13 kapitol:

1. Obecné předpisy (čl. 1 – 5),
2. Formy ochrany přírody (čl. 6 – 64),
3. Botanické zahrady, zoologické zahrady a střediska rehabilitace živočichů (čl. 65 – 71),
4. Ochrana zelených porostů a dřevin (čl. 78 – 90),
5. Orgány ochrany přírody (čl. 91 – 100),
6. Služby ochrany přírody (čl. 101 – 107),
7. Stíhání trestných činů a přestupků v chráněných územích (čl. 108 – 110),
8. Vykonávání ochrany přírody (čl. 111 – 116),
9. Hospodaření s přírodními zdroji (čl. 117 – 125),
10. Právní následky ochrany – odpovědnost státu za škody způsobené vybranými chráněnými živočichy (čl. 126),
11. Trestní předpisy (čl. 127 – 132),
12. Změna platných předpisů (čl. 133 – 142),
13. Přechodná a závěrečná ustanovení (čl. 143 – 162).

Prof.Wojciech Radecki v rámci komentáře k Zákonu o ochraně přírody ve znění pozdějších předpisů nejprve sepsal odborný úvod do problematiky právní úpravy ochrany přírody. Postupně seznamuje čtenáře s historickým vývojem právní ochrany přírody včetně rozboru jednotlivých čtyř polských zákonů o ochraně přírody. V další části se zabývá postavením právní úpravy ochrany přírody v systému práva životního prostředí, jejím teoretickým pojetím, vymezením předmětu a zásadám právní úpravy. Konečně v poslední části odborného úvodu vymezuje roli mezinárodního práva a evropského komunitárního práva ochrany přírody a jejich vztahu k polskému právu. Pak již následuje samotný komentář k zákonu a seznam použité literatury. Autor se musel vypořádat nejen s platnou právní úpravou a soudní judikaturou, ale věnovat se i vztahům zákona o ochraně přírody k zákonu o životním prostředí a k souvisejícím předpisům z oblasti práva lesního, vodního, rybářského, mysliveckého, ochrany zvířat a dále k právním předpisům z jiných oblastí, jako práva trestního, občanského, či finančního. Rovněž bylo třeba zohlednit prvky evropského komunitárního práva v oblasti ochrany biodiverzity. Komentář je obdivuhodným autorským počinem, zvláště, když si uvědomíme, že v jiných státech obvykle takový komentář píše širší autorský kolektiv (Německo, Česko, Rakousko).

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



¹⁸ J.Ciechanowicz-McLean (red.): Polskie prawo ochrony przyrody. Warszawa 2006.

Wojciech Radecki (redakcja): Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody. Monografie.Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2006.



„Životní prostředí a mezinárodní bezpečnost“ aneb šéf UNEPu Achim Steiner v Praze

Výkonný ředitel Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) a náměstek generálního tajemníka OSN Achim Steiner přijel ve středu 8. října 2008 do Prahy na pozvání místopředsedy vlády a ministra životního prostředí Martina Bursíka. S ním a s jeho 1. náměstkem Janem Dusíkem jednal o přípravě na 25. zasedání Řídící rady UNEP/10. Globálního fóra ministrů životního prostředí, které se uskuteční 16. - 20. února 2009 v keňském Nairobi. Česká republika tam jako předsednická země bude reprezentovat evropskou Sedmadvacítku.

„Česká republika jako předsednická země Rady EU bude výrazně ovlivňovat přípravu i vlastní průběh konference UNEP,“ zdůraznil Bursík. Během předsednictví čeká ČR ve vztahu k UNEP náročná agenda. Česká reprezentace povede jménem EU veškerá vyjednávání a bude prezentovat stanoviska EU – například v oblastech jako je nakládání s chemickými látkami, rozpočet UNEP, posílení mezinárodní správy životního prostředí, Desetiletý rámec programů udržitelné spotřeby a výroby, podpora rozvojem zemím.

* * * * *

Ve středu 8. října se v Ústavu mezinárodních vztahů při Ministerstvu zahraničních věcí konala přednáška Achima Steinera pod názvem „Životní prostředí a mezinárodní bezpečnost“ (Environment and International Security).

Steiner zahájil přednášku konstatováním, že ať už si to vlády připouští nebo nikoliv, měnící se stav životního prostředí ovlivňuje ekonomicko-politický vývoj ve světě.

Je nesporné, že stav životního prostředí je hybatelem dění. Jako příklad vybírá situaci v Súdánu, kde zdaleka nejde jen o střet náboženství. Vedle změny klimatu jsou to především desertifikace a nedostatek vody pro obyvatele i stáda pastevců, které vyvolaly ozbrojené konflikty, vyhánění a nedobrovolné přesuny miliónů lidí. Jiným příkladem, který výrazně ovlivní dění v 21. století, je podle přednášejícího změna klimatu, tání ledovců a následné zvyšování hladin světových moří a oceánů. Do roku 2100 se očekává zvednutí hladin v průměru o 80-100 cm. Stav bude fatální pro mnohé malé ostrovní rozvojové státy (*SIDS, Small Island Developing States*), které v dnešní době představují skupinu 51 států od Polynésie přes Maledivy po Karibik. Při tomto scénáři by byla těžce zasažena třetina afrického pobřeží, Bangladéš, Nizozemí a další země. Změny klimatu ve spojení s následným obchodním napětím zvýší obchodně-ochranářský přístup států.

„Zatímco osvícenství a víru ve vědecký pokrok vystřídal 20. století ovládané finančním kapitálem, v 21. století vystoupí do popředí problematika životního prostředí a právě změny jeho stavu budou stimulovat světové dění více nežli právě pohyby a kumulace kapitálu.“

V souvislosti se současnou *food crisis* Steiner tvrdí, že světová produkce potravin je za posledních 40 let na vrcholu. *Food crisis* byla spíše předzvěstí současné *financial crisis* a Steiner označuje *food crisis* spíše jako *food price crisis*, ovlivněnou všeobecnou nejistotou na světových finančních trzích a spekulacemi.

Vizi nutnosti respektovat stav životního prostředí dokazuje Achim Steiner dále na rozdílných dopadech současné finanční krize na automobilový průmysl USA ve srovnání s dopady na ekonomiku Dánska. Zatímco společnosti *Chrysler* nebo *GMC* se dostaly do velkých potíží a poptávka po jejich neekologických pick-upech s vysokou spotřebou se propadla, Dánsko, které se již před mnoha lety zaměřilo např. na podporu alternativních zdrojů energie, výzkum a služby s vysokou přidanou hodnotou, ustojí finanční krizi pravděpodobně bez velkých ztrát.

Krátkodobé zisky a ztráty nadnárodních koncernů jsou značně proměnlivé, spekulativní kapitál je destabilizující a nemůže být nikdy morální. Svět však potřebuje budovat dlouhodobou globální bezpečnost životního prostředí. International Environmental Governance (IEG)¹ má však ještě daleko k ideálnímu stavu. Multilateralismus se nachází, podle Steinera, v nejhorší krizi za posledních 40 let. *United Nations* nazval *Nations Divided* a Druhý výbor Valného shromáždění OSN, zabývající se mj. ochranou životního prostředí v rámci udržitelného rozvoje, za fórum frustrovaných států (*sic*)! USA, které byly v sedmdesátých letech iniciátorem změn, se stále více izolují, jejich vystoupení v Iráku světovému partnerství rovněž nepřispívá. Přednášející kritizoval byrokracii, která blokuje chod OSN i samotného UNEP a dále označil mezinárodní normy zabývající se životním prostředím za neefektivní, a to pro jejich nadměrný počet i charakter.²

Vznikne v globální ekonomice environmentální rámec? Steiner se domnívá, že nevyhnutelně. I kdyby nás k němu nehnalo svědomí, prosadí se nakonec ochrana životního prostředí jako jediná ekonomická, a tedy výhodná cesta. Ekonomika příštích desetiletí se promění a státy by měly reagovat nyní a s dlouhodobou vizí. Např. místo automobilového průmyslu by se podpoře měla těšit železnice, a stejně tak uvažovanou obnovu povrchových uhelných dolů nelze vidět než jako nerozumnou; země budou do deseti let samy uhelné elektrárny zavírat. Lokální environmentální rámce ekologického chování vznikají již v EU nebo v některých federálních státech USA ve spojení s Mexikem.

Steinerově představě úspěšné International Environmental Governance brání nedostatek důvěryhodnosti příslušných institucí a nedostatečné přesvědčení všech států o nutnosti předcházet globálním environmentálním problémům.

V ochraně životního prostředí nestojí podle Steinera již více na prvním místě nutnost vědeckého výzkumu a dokonce ani politická podpora, ale světová ekonomika, a proto je klíčové propojení ochrany životního prostředí s nástroji ekonomickými.

K efektivnímu prosazení ujednání obsažených v mezinárodních environmentálních normách je kromě multilaterální podpory států nutná všeobecná akceptace společností, a to od veřejnosti po obchodní společnosti. Zároveň musí být plnění závazků plynoucích ze smluv transparentní, uskutečnitelné, sledovatelné, měřitelné, hodnocené a v případě neplnění vymáhané. Teprve v takovém prostředí může mezinárodní smlouva obstát a fakticita práva

¹ MŽP překládá do češtiny termín jako *Mezinárodní správu životního prostředí*

² Od konference v Riu jich vzniklo přes 500 (!) a drtivá většina z nich má pouze povahu soft law.

dosáhne stavu, který pohříchu často zůstává pouze na papíře. Jako příklad úspěšné environmentální normy podpořené napříč zájmovými skupinami uvedl brilantní řečník Montrealský protokol.³

Nevím, jaký pocit měli ostatní návštěvníci přednášky, myslím, že na mnohé padly chmury, přesto však ředitel UNEPu zakončil přednášku mírně optimistickým výhledem do budoucnosti.

Na závěr bych si na základě přednášky dovolil poznámku. Domnívám se, že jedním z klíčů efektivní ochrany životního prostředí je environmentální výchova, a to nikoliv vzdělávání vyprofilovaných skupinek vysokoškoláků, ale především dětí v ranném věku. Bavíme-li se o 21. století, mluvíme o našich dětech a dalších generacích. Je nutné, abychom environmentálně uvědoměle jednali již dnes (bude po nás k odstraňování méně „*starých zátěží*“ na životním prostředí), ale zároveň je nutné vštípit dětem smysl ochrany životního prostředí, protože naše dnešní úsilí má z dlouhodobého hlediska smysl pro ně a oni budou příštími *decision makers*. Vezmou-li děti závažnost ochrany životního prostředí za svou, nezůstane *udržitelný rozvoj* utopii.

JUDr. Milan Cikánek



³ Montrealský protokol o látkách poškozujících ozonovou vrstvu Země byl přijat v roce 1987. Jedná se o prováděcí protokol Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy podepsané v roce 1985 ve Vídni. K Montrealskému protokolu přistoupilo nebývalé množství států (přes 180) a zároveň se podařilo naplnit cíl úmluvy, vyloučení výroby a spotřeby regulovaných chemických látek, které poškozují ozonovou vrstvu (CFC a HCFC). Žádoucí chování bylo vzácně akceptováno jak vládami, tak spotřebiteli a výrobci.

Mezinárodní konference „Rada Evropy a ochrana životního prostředí“

Ve dnech 10. -12. září 2008 jsme se zúčastnili mezinárodní konference „Rada Evropy a ochrana životního prostředí“, která se konala u příležitosti 10.výročí znovuzaložení Právnické fakulty Trnavské univerzity. Vlastní zasedání proběhlo dne 11.září 2008, jednacím jazykem byla čeština, polština, slovenština a angličtina. Hlavním organizátorem byla doc.JUDr.Soňa Košičiarová, Ph.D., vedoucí katedry správního práva, finančního práva a práva životního prostředí Právnické fakulty Trnavské Univerzity, která obstarala spolu s proděkanem pro zahraniční vztahy prof.Dianiškou, i úvodní slova, přivítání a organizační pokyny.

První, dopolední, sekci předsedal prof.Wojciech Radecki (Institut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk). Sekce se týkala a) aktivit Výboru ministrů Rady Evropy, jejich vlivu na rozhodovací činnost orgánů ochrany životního prostředí, b) judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Úvodního příspěvku se zhostil proděkan Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci JUDr.Ing.Filip Dienstbier, Ph.D. Nejprve pohovořil o Statutu Rady Evropy, kdy konstatoval, že z pohledu ochrany životního prostředí se obsah Statutu vůbec této problematice nevěnuje, ale přesto existuje značné množství uzavřených úmluv z oblasti ochrany životního prostředí. Poté se věnoval jádru svého tématu, rezolucím a doporučením Výboru ministrů Rady Evropy týkající se výkonu veřejné správy v ochraně životního prostředí a jejich transpozici do českého práva.

V dalším příspěvku se doc.Košičiarová zabývala problematikou správního řízení s větším počtem osob podle Doporučení Výboru ministrů č.(87)16 v rámci právních předpisů práva životního prostředí. Zdůraznila potřebu zabezpečit účinnou procesněprávní ochranu dotčených subjektů, především právo na informace a účast v řízeních.

Mgr.Peter Wilfling z občanského sdružení Občan a demokracia se věnoval praktické stránce naplňování Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2002) 2 o přístupu k úředním dokumentům v zájmu zajištění ochrany veřejného zájmu. Mgr.Martin Ciferský z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě doplnil příspěvek svého předřečníka o příklady judikatury slovenských soudů z oblasti poskytování informací o životním prostředí.

JUDr. Hana Müllerová, interní doktorandka Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze, představila roli Evropského soudu pro lidská práva a následně se zabývala judikaturou z oblasti ochrany životního prostředí. Jedná se o tři skupiny, 1) případy průmyslového znečištění, 2) poskytování environmentálních informací a účast veřejnosti, a 3) spravedlivé vyvážení veřejných a soukromých zájmů a míra uvážení států (případy dotýkající se ochrany složek životního prostředí).

JUDr.Marián Ševčík, Ph.D. (Právnická fakulta Trnavské Univerzity) se ve svém příspěvku věnoval ústavněprávním základům ochrany životního prostředí a judikatuře Ústavního soudu. Sekci zakončil prof. dr.Gyula Bándi, Ph.D. z Právnické fakulty Petera Pázmányho v Budapešti, který nejprve kategorizoval právní dokumenty týkající se ochrany lidských práv ve vztahu k ochraně životního prostředí a poté se zabýval judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora.

Odpolední program se týkal sekcí 1) Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí a 2) Úmluvy Rady Evropy v oblasti ochrany přírody, ochrany krajiny a ochrany zvířat. Jednání první sekce předsedala doc.Košičiarová. V úvodním příspěvku prof. Wojciech Radecki

představil polskou koncepci trestněprávní odpovědnosti právnických osob v oblasti ochrany životního prostředí. Polsko má samostatný zákon z roku 2002, novelizovaný na základě rozhodnutí ústavního soudu z roku 2005. Zásadním poznatkem je, že předpokladem uplatnění trestněprávní odpovědnosti právnické osoby je nejprve pravomocný rozsudek proti fyzické osobě, která za právnickou osobu jednala a pak teprve lze aplikovat řízení proti právnické osobě.

JUDr.Vojtěch Stejskal, Ph.D. (Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze) se ve svém příspěvku věnoval trestněprávní ochraně životního prostředí podle Úmluvy RE č.172 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Štrasburk, 1998) a jejímu vlivu na společnou evropskou komunitární úpravu dané problematiky (Návrh směrnice Rady a EP o trestněprávní ochraně životního prostředí byl schválen Evropským parlamentem 21.května 2008 v prvním čtení). V závěru svého příspěvku kriticky zhodnotil (ne)transpozici obou právních dokumentů do českého právního řádu. Ani stávající trestní zákon ani návrh nového trestního zákona (který byl v červenci 2008 postoupen do druhého čtení v Poslanecké sněmovně) dostatečně oba dokumenty (RE, resp.Rady ES a EP) nezohledňují.

JUDr.Ilona Jančářová, Dr., z Katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně představila přehled mezinárodních úmluv týkajících se civilní odpovědnosti za škody na životním prostředí, a dále se věnovala nevýhodám této právní úpravy (zejména široké zakotvení pojmu škoda, rozsah její kompenzace).

JUDr.Michal Sobotka, Ph.D. (Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze) se ve svém příspěvku zabýval kritikou charakteru Luganské úmluvy o civilněprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí, dále analyzoval pojem škoda ve smyslu čl.2 bod 7.Luganské úmluvy, a poté se věnoval odrazu Luganské úmluvy v českém soukromém právu (občanský zákoník č.40/1964 Sb., návrh nového občanského zákoníku). Na závěr poukázal i na veřejnoprávní prvky Luganské úmluvy (zejména čl.12 – povinné finanční zajištění, čl.13-16 – přístup k informacím a čl.18 účast v řízeních environmentálních nevládních organizací).

Sekci věnovanou právní odpovědnosti zakončil doc.JUDr.Ing.Milan Pekárek, CSc., vedoucí katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Ve svém vystoupení shrnul zásady ekologicko-právní odpovědnosti a vytypoval místa, kde je Luganská úmluva problematická z hlediska teorie i aplikace. Opět, jako jeho předřečníci, poukázal zejména na nevyjasněnost pojmu škoda podle Luganské úmluvy a věnoval se i pojetí nesení důkazního břemene.

Poslední sekce se týkala ochrany přírody, ochrany krajiny a ochrany zvířat a předsedal jí prof.Bándi. V prvním příspěvku představil Dr.Adam Habuda (Institut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk) mezinárodní úmluvy Rady Evropy týkající se ochrany přírody, krajiny a zvířat a poté se věnoval jejich transpozici do polského právního řádu. Dr.Jozef Tekeli z Právnické fakulty Univerzity Pavola Šafárika v Košicích se zabýval ochranou přírody v úmluvách rady Evropy, zejména Bernskou úmluvou o ochraně evropské fauny, flory a přírodních stanovišť a její transpozici do slovenského práva. Dr.Horváth Gergely z Právnické fakulty Ference Deáka Univerzity Istvana Széchenyiho, Győr, Maďarsko, seznámil účastníky konference se zásadami právní úpravy ochrany zvířat v maďarském právu životního prostředí a zemědělského práva. Dr.Linda Wáclavová (Právnická fakulta Trnavské Univerzity) se zabývala Úmluvou RE č.125 o ochraně oblíbených domácích zvířat, a její

transpozici do slovenského právního řádu. Poslední příspěvek konference měl prof.dr.Marek Górski, katedra práva a administrace, Univerzita Lodz (Polsko) na téma Ochrana krajiny v polském právu, kde zmínil i vlivy úmluv Rady Evropy v oblasti ochrany krajiny, architektonického a archeologického dědictví.

Z časových důvodů byla na závěr konference zařazena společná diskuze všech sekcí. Prakticky se však omezila jen na velmi silná témata sekce právní odpovědnosti. Vzhledem k tomu, že v rámci příspěvků se k tématům trestněprávní odpovědnosti a odpovědnosti za ztráty na životním prostředí vyjádřili jen zástupci české strany, zodpovídali v rámci diskuze dotazy převážně kolegové z Polska, Slovenska a Maďarska. Diskuze se soustředila zejména na otázky zavedení trestněprávní odpovědnosti právnických osob a uplatňování národních zákonů transponujících směrnici 2004/35/ES o prevenci a nápravě škod na životním prostředí. Z diskuze vyplynulo, že všechny čtyři země mají podobné problémy.

Cílem konference byla výměna zkušeností v rámci společného diskusního fóra, složeného z pedagogů a pracovníků vědeckých institucí zemí Visegrádské čtyřky, k problematice ochrany životního prostředí v oblasti gesce Rady Evropy. Tohoto cíle se podařilo beze zbytku naplnit, z konference vyjde rovněž sborník příspěvků všech zúčastněných i přihlášených odborníků.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.





Výroční zpráva České společnosti pro právo životního prostředí za rok 2007

Česká společnost pro právo životního prostředí v roce 2007 existovala již sedmým rokem. V souladu se svými Stanovami rozvíjela své tradiční činnosti, a to především na úseku vědeckém, výchovném, publikačním a informačním, ale i v oblasti mezinárodních vztahů.

Dne 22. března 2007 se uskutečnila ve Velkém sále Akademie věd ČR v Praze sedmá Valná hromada České společnosti pro právo životního prostředí, která projednala a schválila všechny standardní dokumenty Společnosti a zvolila své nové orgány.

Bylo zvoleno nové devítičlenné Představenstvo, které pak po celý rok 2007 pracovalo ve složení: předseda ČSPŽP: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., místopředsedové: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. a JUDr. Tereza Tichá, Ph.D., a členové: JUDr. Martina Franková, Ph.D. (hospodářka), JUDr. Jana Zástěrová, CSc., JUDr. Eva Kášová, Mgr. Eva Mazancová, JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D. (Brno) a JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M. (Berlín) – (webmaster). Dále byla zvolena nová tříčlenná Kontrolní a revizní komise, která pracovala ve složení Mgr. Libor Dvořák (předseda), Mgr. Petr Svoboda, Ph.D. (místopředseda) a Ing. Ivana Jirásková. Funkci šéfredaktora časopisu České právo životního prostředí zastával i nadále JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., výkonnou redaktorkou byla nově Mgr. Ivana Macúchová – Nová.

Počet členské základny spíše se zvýšil, a to z 105 na 111. Dařilo se tedy nabírat nové členy (za rok 2007 celkem přibýlo 8 nových členů, jeden ukončil členství a jeden zemřel). Představenstvu se podařilo dát dohromady evidenci členské základny a přehled o placení členských příspěvků a z větší části též dovybrat členské příspěvky. Platební morálka se v tomto roce výrazně zlepšila, i když stále je co zlepšovat. Se členy budeme v tomto směru i nadále komunikovat poštou, emailem i osobně. Hlavní podíl na tom příznivém trendu mají zejména předseda, místopředsedkyně a hospodářka.

V roce 2007 pokračovala spolupráce s Ústavem státu a práva AV ČR, která Společnosti dávala možnost uvádění adresy pro doručování pošty. Velmi úzká a úspěšná pak byla zejména spolupráce Společnosti s pracovišti pro právo životního prostředí právnických fakult univerzit v Praze, Brně a Olomouci, která je založena hlavně na osobní bázi.

V oblasti publikační v loňském roce ČSPŽP především vydávala již sedmý ročník časopisu České právo životního prostředí (tři oranžová čísla časopisu a anglická ročenka, která je v současnosti v tisku). Časopis se nadále vydává ve spolupráci s nakladatelstvím Eva Rozkotová – IFEC a tuto spolupráci lze hodnotit za sedm let vydávání časopisu jako velmi dobrou. Rubriky časopisu jsou již stabilní a pravidelné. Časopis reagoval na zásadní události ve vývoji práva životního prostředí a odrážel změny nastalé v právním řádu po vstupu České republiky do Evropské unie. Časopis dohnal skluz z roku 2006, když vydal i druhé číslo tohoto ročníku. Podařilo se odstranit nedostatek finančních prostředků na jeho vydávání, když toto bylo podpořeno jak ze strany MŽP, tak i (anglická ročenka) Radou vědeckých společností ČR. Představenstvo získalo i další prostředky na vydávání časopisu ze zdrojů z

expertní činnosti a členských příspěvků. V současné době jsou obě výše uvedené instituce požádány i o příspěvky na rok 2008, v případě MŽP neúspěšně.

Dále se podařilo v roce 2007 v rámci zelené řady KPŽP PF UK v Praze vydat sborník z česko – rakouského vědeckého studentského a profesorského semináře „Územní plánování a ochrana životního prostředí“ (z pohledu práva), konaného v NP Šumava (Kašperské hory 2007), který Společnost pomáhala zorganizovat. Sborník v německém jazyce je v současné době v tisku a bude pro členy Společnosti zdarma na požádání k odebrání u JUDr. Stejskala.

Společnost na úseku vědeckém a odborném tradičně pořádala několik přednášek významných zahraničních hostujících odborníků. Spolu s KPŽP PF UK v Praze to dne 11. dubna 2007 byla na Právnické fakultě přednáška Dr. Owena McIntyra z PF UNI Cork v Irsku na téma „Dobrovolné nástroje k implementaci evropského práva životního prostředí“ a dále dne 10. října 2007 přednáška Prof. Dr. Jeana - Pierre Beuriera (předního evropského odborníka na mořské právo z UNI Nantes, Francie) na téma „Vývoj právního režimu hlubokomořského dna.“

Dne 22. března 2007 byl uspořádán 4. Český den práva životního prostředí, zaměřený na nové evropské chemické právo (REACH), na novou směrnici od odpovědnosti za škody na životním prostředí a na trestněprávní odpovědnost v evropském právu, který měl dobrý ohlas. Velmi zdařilou akcí pak byl 8. ročník již tradiční česko – polsko – slovenské konference z oblasti práva životního prostředí, který uspořádala Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva PF MU Brno (doc. Pekárek, JUDr. Jančářová) v NP Podyjí v Hnanicích, kterého se zúčastnilo mnoho členů Společnosti.

Za společenské rubriky lze v roce uvést zdařilé oslavy a k nim vydaný sborník k 70. narozeninám Doc. JUDr. Jaroslava Drobníka, CSc., zakládajícího člena Společnosti v dubnu 2007 v Praze. Ke smutným událostem patřilo úmrtí Doc. JUDr. Zdeňka Madara, DrSc. v září 2007. Jeho pohřbu se zúčastnila delegace Společnosti (Prof. Damohorský, Prof. Šturma, Doc. Drobník a JUDr. Zástěrová). Na březnové Valné hromadě jsme minutou ticha uctili i památku zesnulého Prof. Dr. Alexandra Kisse ze Štrasburku.

V oblasti mezinárodní spolupráce jmenujme zvláště prohloubení spolupráce s Institut für Umweltrecht Linz, Towarzystwo naukowe prawa ochrony srodowiska PAN Wroclaw, dále s Univerzitami v Zurichu, Bernu, Linzi, Berlíně, Pasově, Hamburku, Nantes, Gentu, Lovani a nově a UNI Rostock (Prof. Czybulka). I v roce 2007 pokračovala spolupráce v rámci členství v European Association of Environmental Law.

Prof. Damohorský zastupoval vedle PF UK v Praze též Společnost na druhé konferenci Evropské asociace pro právo životního prostředí konané v červnu 2007 na UNI Oxford, kde přednesl příspěvek a referoval i o činnosti Společnosti. Tématem konference byla opět problematika Směrnice o právní odpovědnosti za škody na životním prostředí a nově stav její transpozice v národních právních řádech.

Společnost provozovala webovou stránku www.cspzp.com. Za chod této internetové stránky bude nově odpovídat jediná osoba - webmaster JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M. (Berlin). Internetové stránky ČSPŽP však byly i nadále bohužel stále dosti zastaralé a nemoderní. V současné době však již prošla webová stránka Společnosti zásadní obsahovou i grafickou pozitivní proměnou.

Po stránce ekonomické měla Společnost již příjmy nejen ze členských příspěvků, ale získala též peníze za zpracování právních textů (expertíz, studií a odborných prací) pro ÚVR ČSOP, ČSOP Vlašim a Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR. Získala také granty na vydávání časopisu České právo životního prostředí (na rozdíl od předešlého roku) od MŽP a Rady vědeckých společností ČR. Nepříznivou ekonomickou situaci a nízkou aktivitu v této oblasti zejména z roku 2006 se tak zjevně již podařilo překonat. Tento trend je třeba udržet a rozvinout i v roce 2008. Na hospodaření Společnosti je vidět, že se podařily výrazně zvýšit příjmy, které vedle účelově vázaných dotací tvořily též vlastní příjmy z uzavřených smluv o dílo a dále se výraznou měrou podařilo navýšit příjem z členských příspěvků, kdy se Společnosti podařilo získat i část dlužných členských příspěvků z let minulých. Díky tomuto nárůstu příjmů mohly logicky stoupnout i výdaje a podařilo se v tomto roce vydat celkem 3 čísla časopisu a anglickou ročenku (18/2006 a 19 – 21/2007) a uspořádat několik přednášek. Logicky stouply též provozní náklady Společnosti, zejména na poštovné.

Závěrem

Předkládaná zpráva za rok 2007 může být vcelku dosti příznivou a optimistickou, a to zejména ve srovnání s rokem 2006. Novému vedení Společnosti se podařilo překonat určitou stagnaci, představovanou zejména špatnými ekonomickými výsledky roku 2006, a oživit činnost na všech úsecích.

V Praze dne 2.února 2008

Jménem Představenstva ČSPŽP předkládá

Prof. JUDr.Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.
předseda ČSPŽP



Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-440/05 ze dne 23.října 2007 o Rámcovém rozhodnutí Rady 2005/667/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí

Následující rozhodnutí Evropského soudního dvora se dotýká nejen sbližování právních a správních předpisů v oblasti bezpečnosti námořní dopravy, má však i velký význam v rámci procesu přijímání společné trestněprávní ochrany životního prostředí v ES, jak o tom podrobněji píšeme v rubrice Informace v rámci tohoto čísla časopisu České právo životního prostředí. Nyní se podívejme podrobněji na obsah tohoto rozhodnutí.

Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhala, aby Evropský soudní dvůr zrušil rámcové rozhodnutí Rady 2005/667/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí (Úř. věst. L 255, s.164). Rámcové rozhodnutí 2005/667/SVV, které je založeno na ustanoveních hlavy VI Smlouvy o EU, zejména na čl. 31 odst. 1 písm. e) EU a čl. 34 odst. 2 písm. b) EU, představuje podle prvních pěti bodů svého odůvodnění nástroj, jímž chce Evropská unie sblížit právní předpisy členských států v oblasti trestního práva tím, že jim uloží stanovit jednotné trestní sankce za účelem boje proti úmyslnému nebo hrubě nedbalostnímu znečišťování z lodí. Toto rámcové rozhodnutí doplňuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/35/ES ze dne 7. září 2005 o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání (Úř. věst. L 255, s. 11) s cílem posílit námořní bezpečnost sblížením právních předpisů členských států. Účelem této směrnice je začlenit mezinárodní normy, které se týkají znečištění z lodí, především Úmluvu MARPOL 73/78 do práva Společenství a zajistit, aby osoby odpovědné za vypouštění podléhaly odpovídajícím sankcím uvedeným v článku 8, aby byla zlepšena námořní bezpečnost a zvýšena ochrana mořského prostředí před znečištěním z lodí. Uvedené rámcové rozhodnutí stanoví, že členské státy přijmou některá opatření týkající se trestního práva, aby bylo možno dosáhnout cíle sledovaného směrnicí 2005/35/ES, jímž je zajištění vysoké úrovně bezpečnosti a ochrany životního prostředí v námořní dopravě. V článku 6 rámcového rozhodnutí jsou stanoveny poměrně přesné druhy sankcí.

Jak bylo již řečeno výše, Komise podala u ESD na Radu EU žalobu na neplatnost na základě čl. 35 odst. 6 EU. V souvislosti s přijetím směrnice 2005/35 a rámcového rozhodnutí 2005/667 vydala Komise následující prohlášení:

„S ohledem na důležitost boje proti znečišťování z lodí je Komise pro to, aby se vypouštění znečišťujících látek loděmi stalo trestným činem a aby byly přijaty sankce na úrovni členských států pro případ porušení právních předpisů Společenství týkajících se znečišťování z lodí. Komise však zastává názor, že rámcové rozhodnutí není vhodný právní nástroj, pomocí něhož by bylo možné uložit členským státům závazek postavit nedovolené vypouštění znečišťujících látek do moře na úroveň trestného činu a zavést na úrovni členských států odpovídající trestněprávní sankce.“

Komise se v rámci citovaného prohlášení a žaloby inspirovala svým dřívějším úspěchem, kdy uznal (rozhodnutí ESD ve věci C-176/03) v září 2005 ESD její argumenty při žalobě na neplatnost Rámcového rozhodnutí Rady 2003/80/SVV, o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva.

„Komise má za to, že v rámci pravomocí, jimiž disponuje pro účely dosažení cílů stanovených v článku 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, je Společenství zmocněno požadovat

na členských státech, aby stanovily sankce – včetně případných trestněprávních sankcí – na vnitrostátní úrovni, pokud se to ukáže jako nutné pro dosažení cíle Společenství. To je případ otázek znečišťování z lodí, kdy je právní základ tvořen čl. 80 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.“

Jelikož byla Komise toho názoru, že rámcové rozhodnutí 2005/667 nebylo přijato na vhodném právním základě, a tudíž byl porušen článek 47 EU, podala výše uvedenou žalobu na Radu EU. Evropský soudní dvůr po provedeném řízení rozhodl o zrušení tohoto rámcového rozhodnutí.

Citace výňatků z rozhodnutí C-440/05 Evropského soudního dvora:

- „52 Na základě článku 47 EU není žádné ustanovení Smlouvy o ES dotčeno ustanoveními Smlouvy o Evropské unii. Tentýž požadavek je uveden v prvním pododstavci článku 29 EU, který uvádí hlavu VI posledně uvedené Smlouvy, nazvanou „Ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech“.
- 53 Soudnímu dvoru přísluší dbát na to, aby akty, o kterých Rada tvrdí, že vycházejí z uvedené hlavy VI, nezasahovaly do pravomocí, které ustanovení Smlouvy o ES svěřují Společenství (viz rozsudek ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada, C-170/96, Recueil, s. I-2763, bod 16, a výše uvedený rozsudek ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, bod 39).
- 54 Je tedy třeba ověřit, zda ustanoveními rámcového rozhodnutí 2005/667 není dotčena pravomoc, kterou má Společenství na základě čl. 80 odst. 2 ES, v tom, že mohla být, jak to tvrdí Komise, přijata na základě výše uvedeného ustanovení.
- 55 V tomto ohledu je namístě nejprve připomenout, že společná dopravní politika patří k základům Společenství, neboť článek 70 ES ve spojení s čl. 80 odst. 1 ES stanoví, že členské státy v rámci této politiky sledují cíle Smlouvy v oblasti dopravy po železnicích, silnicích a vnitrozemských vodních cestách (viz rozsudek ze dne 28. listopadu 1978, Schumalla, 97/78, Recueil, s. 2311, bod 4).
- 56 Dále je namístě upřesnit, že podle čl. 80 odst. 2 ES může Rada rozhodnout, zda, do jaké míry a jakým postupem bude možno přijmout vhodná ustanovení pro námořní dopravu (viz mj. rozsudek ze dne 17. května 1994, Corsica Ferries, C-18/93, Recueil, I-1783, bod 25) a že se použijí procesní ustanovení článku 71 ES.
- 57 Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, čl. 80 odst. 2 ES v žádném případě nevylučuje použitelnost Smlouvy na námořní dopravu, nýbrž pouze stanoví, že její zvláštní pravidla týkající se společné dopravní politiky, obsažená v hlavě V téže Smlouvy, se ex lege nepoužijí na tuto oblast činnosti (viz zejména rozsudek ze dne 7. června 2007, Komise v. Řecko, C-178/05, Sb. rozh. s. I-4185, bod 52).
- 58 Jelikož čl. 80 odst. 2 ES nestanoví žádná výslovná omezení ohledně povahy zvláštních společných pravidel, která může Rada na tomto základě přijmout v souladu s procesními pravidly obsaženými v článku 71 ES, má zákonodárce Společenství na základě tohoto ustanovení rozsáhlou zákonodárnou pravomoc a na tomto základě a obdobně s ostatními ustanoveními Smlouvy o ES o společné dopravní politice, zejména čl. 71 odst. 1 ES, má pravomoc stanovit „opatření ke zlepšení bezpečnosti

dopravy“ a „veškeré jiné potřebné předpisy“ v oblasti námořní dopravy (v tomto smyslu viz ohledně silniční dopravy rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, Sb. rozh. s. I-7789, bod 28).

- 59 *Toto konstatování, že zákonodárce Společenství může v rámci pravomocí, které jsou mu svěřeny čl. 80 odst. 2 ES, přijmout opatření ke zlepšení bezpečnosti v námořní dopravě, není zpochybněno skutečností, že Rada v projednávaném případě nepokládala za účelné přijmout ustanovení rámcového rozhodnutí 2005/667 na základě zmíněného čl. 80 odst. 2 ES. V tomto ohledu totiž postačí poukázat na to, že existence pravomoci přiznané čl. 80 odst. 2 ES nezávisí na tom, zda se zákonodárce rozhodne ji skutečně využít.*
- 60 *Je třeba dodat, že jelikož požadavky ochrany životního prostředí, která představuje jeden ze základních cílů Společenství (viz zejména výše uvedený rozsudek C-176/03 ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, bod 41), musí být podle článku 6 ES „zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství“, je třeba považovat tuto ochranu za cíl, který je rovněž součástí společné dopravní politiky. Zákonodárce Společenství může tudíž na základě čl. 80 odst. 2 ES při výkonu pravomocí svěřených mu uvedeným ustanovením rozhodnout, že bude podpořena ochrana životního prostředí (viz obdobně rozsudek ze dne 19. září 2002, Huber, C-336/00, Recueil, s. I-7699, bod 36).*
- 61 *Konečně je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se musí volba právního základu aktu Společenství zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu (viz rozsudek ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada, zvaný „Dioxid titanu“, C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10; výše uvedený rozsudek Huber, bod 30, a výše uvedený rozsudek ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, bod 45).*
- 62 *Pokud jde konkrétněji o rámcové rozhodnutí 2005/667, vyplývá z jeho preambule, že jeho cílem je zvýšení bezpečnosti námořní dopravy a zároveň posílení ochrany mořského prostředí před znečišťováním z lodí. Jak vyplývá z bodů odůvodnění 2 a 3 zmíněného rámcového rozhodnutí, má umožnit sblížení právních předpisů členských států tak, aby bylo možné předejít škodám, jako jsou například škody způsobené ztroskotáním tankeru Prestige.*
- 63 *Toto rámcové rozhodnutí doplňuje, jak vyplývá z jeho čtvrtého bodu odůvodnění a z šestého bodu odůvodnění směrnice 2005/35, posledně uvedenou směrnicí podrobnými ustanoveními spadajícími do trestněprávní oblasti. Jak vyplývá z prvního a patnáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice, jakož i z jejího článku 1, jejím cílem je rovněž zajistit zvýšenou úroveň bezpečnosti a ochrany životního prostředí v oblasti námořní dopravy. Cílem směrnice je rovněž, jak vyplývá z patnáctého bodu jejího odůvodnění a jejího článku 1, zahrnutí mezinárodních norem, které se týkají znečištění z lodí, do práva Společenství a zavedení trestních či správních sankcí za porušování těchto norem, aby tak byla zajištěna jejich efektivita.*
- 64 *Po obsahové stránce zavádí rámcové rozhodnutí 2005/667 ve svých člancích 2, 3 a 5 povinnost členských států stanovit trestní sankce pro právnické i fyzické osoby, které spáchají trestné činy uvedené v člancích 4 a 5 směrnice 2005/35 nebo k nim poskytnou návod či pomoc.*

- 65 *Toto rámcové rozhodnutí, podle nějž musí být trestní sankce účinné, přiměřené a odrazující, stanoví mimoto ve svých člancích 4 a 6 druh a výši použitelných trestních sankcí za tyto trestné činy v závislosti na závažnosti poškození jakosti vody, živočišných nebo rostlinných druhů nebo škod vzniklým osobám.*
- 66 *Je sice pravda, že trestní právo hmotné ani trestní právo procesní zásadně nejsou v pravomoci Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, Casati, 203/80, Recueil, s. 2595, bod 27; ze dne 16. června 1998, Lemmens, C-226/97, Recueil, s. I-3711, bod 19, a výše uvedený rozsudek ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, bod 47), to však nemění nic na tom, že zákonodárce Společenství může v případě, že použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, rovněž uložit členským státům povinnost zavést takovéto sankce k zajištění plné účinnosti norem, které přijal v této oblasti (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek C-176/03 ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, bod 48).*
- 67 *V projednávané věci je třeba jednak konstatovat, že ustanovení rámcového rozhodnutí 2005/667 se stejně jako ustanovení rámcového rozhodnutí 2003/80, dotčená ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek C-176/03 ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, týkají jednání, která mohou způsobit obzvlášť závažnou škodu na životním prostředí, která v projednávaném případě vyplývá z porušení norem Společenství v oblasti bezpečnosti námořní dopravy.*
- 68 *A jednak z bodů 3, 4, 5, 7 a 8 odůvodnění směrnice 2005/35, jakož i z prvních pěti bodů odůvodnění rámcového rozhodnutí 2005/667 vyplývá, že Rada považovala trestní sankce za nezbytné k tomu, aby se zajistilo dodržování právní úpravy Společenství v oblasti bezpečnosti námořní dopravy.*
- 69 *Jelikož cílem článků 2, 3 a 5 rámcového rozhodnutí 2005/667 je zajistit účinnost právních norem přijatých v oblasti námořní dopravy, jejichž porušování může mít závažné následky pro životní prostředí, tím, že zavazují členské státy ukládat tresty za určitá jednání, musí být na tyto články nahlíženo tak, že jejich hlavním účelem je zvýšení bezpečnosti námořní dopravy a ochrana životního prostředí a mohly být platně přijaty na základě čl. 80 odst. 2 ES.*
- 70 *Naopak je třeba konstatovat, že stanovení druhu a výše použitelných trestních sankcí nespadá na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, do pravomoci Společenství.*
- 71 *Z toho plyne, že zákonodárce Společenství nemůže přijmout taková ustanovení, jako jsou články 4 a 6 rámcového rozhodnutí 2005/667, neboť tyto články upravují druh a výši použitelných trestních sankcí. Tato ustanovení proto nebyla přijata v rozporu s článkem 47 EU.*
- 72 *Pokud jde o tato ustanovení, je třeba rovněž poukázat na to, že skutečnost, že tato ustanovení odkazují na články 2, 3 a 5 téhož rámcového rozhodnutí, podtrhuje jejich neoddělitelnou spojitost s ustanoveními o trestných činech, k nimž se vztahují.*
- 73 *Pokud jde o články 7 až 12 rámcového rozhodnutí 2005/667, které upravují soudní pravomoc, sdělování informací mezi členskými státy, určení kontaktních míst, územní působnost tohoto rámcového rozhodnutí, povinnost členských států přijmout opatření*

pro dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím a okamžik jeho vstupu v platnost, postačí konstatovat, že v projednávaném případě jsou tyto články rovněž neoddělitelně spjaty s ustanoveními tohoto rámcového rozhodnutí uvedenými v bodech 69 a 71 tohoto rozsudku, takže není nutné rozhodnout o otázce, zda mohou spadat do pravomoci zákonodárce Společenství.

- 74 *S ohledem na výše uvedené je namístě dospět k závěru, že rámcové rozhodnutí 2005/667 tím, že zasahuje do pravomocí svěřených Společenství čl. 80 odst. 2 ES, je v rozporu s článkem 47 EU a z důvodu své nedělitelnosti musí být zrušeno jako celek.“*

Jaké závěry tedy plynou z rozhodnutí C-440/05 ?

Shrneme-li výše uvedené, Evropský soudní dvůr sice 1) potvrdil princip integrace politiky životního prostředí do dopravní politiky, 2) potvrdil možnost zavést skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí na úrovni Společenství, ale 3) vyloučil možnost zavádět konkrétní druh a výše trestních sankcí na úrovni Společenství, tedy tuto pravomoc dal jednotlivým členským státům.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





Sbírka zákonů červen až říjen 2008

Částka 57

- 180/2008 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 181/2008 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 182/2008 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 184/2008 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 408/2000 Sb., o ochraně práv k odrůdám rostlin a o změně zákona č. 92/1996 Sb., o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochraně práv k odrůdám), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 61

- 191/2008 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb.

Částka 68

- 215/2008 Sb.** Vyhláška o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů.

Částka 70

- 223/2008 Sb.** Úplné znění zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, jak vyplývá z pozdějších změn.

Částka 78

- 249/2008 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 85

- 265/2008 Sb.** Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2008 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 37 odst. 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 386/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a

využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 95

286/2008 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008 ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Kořenov č. 2/2004 o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov.

Částka 96

288/2008 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 299/2003 Sb., o opatřeních pro předcházení a zdolávání nákaz nemocí přenosných ze zvířat na člověka.

289/2008 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 375/2006 Sb., kterou se mění některé vyhlášky v oblasti veterinární péče.

290/2008 Sb. Vyhláška o veterinárních požadavcích na živočichy pocházející z akvakultury a na produkty akvakultury, o opatřeních pro předcházení a zdolávání některých nákaz vodních živočichů.

Částka 97

297/2008 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

Částka 100

307/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

309/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

310/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

311/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů.

312/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 101

314/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č.

283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

315/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 212/2006 Sb.

Částka 108

332/2008 Sb.

Úplné znění zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), jak vyplývá z pozdějších změn.

Částka 110

341/2008 Sb.

Vyhláška o podrobnostech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady a o změně vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, (vyhláška o podrobnostech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady).

Částka 111

343/2008 Sb.

Vyhláška, kterou se stanoví vzor žádosti o vydání záruky původu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a vzor záruky původu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

344/2008 Sb.

Vyhláška o používání, předepisování a výdeji léčivých přípravků při poskytování veterinární péče.

Částka 114

351/2008 Sb.

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

352/2008 Sb.

Vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady z autovraků, vybraných autovraků, o způsobu vedení jejich evidence a evidence odpadů vznikajících v zařízeních ke sběru a zpracování autovraků a o informačním systému sledování toků vybraných autovraků (o podrobnostech nakládání s autovraky).

Částka 116

356/2008 Sb.

Vyhláška, kterou se provádí zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 117

357/2008 Sb.

Úplné znění zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, jak vyplývá z pozdějších změn.

Částka 119

371/2008 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických

přípravných a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

372/2008 Sb.

Usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přijatému Parlamentem dne 18. července 2008 a vrácenému prezidentem republiky dne 11. srpna 2008.

Sbírka mezinárodních smluv leden-říjen 2008

Částka 4

15/2008 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí, kterým se mění a doplňuje sdělení **Sb.m.s.** Ministerstva zahraničních věcí č. 7/2007 Sb. m. s. o Mezinárodní úmluvě o regulaci velrybářství.

Částka 9

28/2008 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Ujednání mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou, kterým se mění a doplňuje Ujednání mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o zřízení určených míst na turistických stezkách z 9. prosince 2005, ve znění jeho změny z 29. června 2007.
Sb.m.s.

Částka 11

33/2008 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ke Smlouvě mezi Českou republikou a Polskou republikou o spolupráci a vzájemné pomoci při katastrofách, živelních pohromách a jiných mimořádných událostech.
Sb.m.s.

Částka 17

43/2008 Sb.m.s.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Rakouské republiky o úpravě otázek společného zájmu týkajících se jaderné bezpečnosti a ochrany před zářením.

44/2008 Sb.m.s.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu mezi vládou České republiky a vládou Rakouské republiky, kterým se mění Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Rakouské republiky o úpravě otázek společného zájmu týkajících se jaderné bezpečnosti a ochrany před zářením.

Částka 19

48/2008 Sb.m.s.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o včasném oznamování jaderné nehody a výměně informací o mírovém využívání jaderné energie, jaderné bezpečnosti a radiační ochraně.