

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

časopis vydávaný občanským sdružením
Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476
ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,
Národní třída č. 18,
Praha 1, PSČ 116 91
e-mail: CSPZP@seznam.cz
webové stránky: www.cspzp.com

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Šéfredaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.
e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

Výkonná redaktorka:

Mgr. IVANA NOVÁ

Předseda redakční rady:

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.
JUDr. MVC. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.
prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.
JUDr. Ing. Filip DIENSTBIER, Ph.D.
doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.
JUDr. MILAN KINDL, CSc.
JUDr. SVATOMÍR MLČOCH
RNDr. JAROSLAV OBERMAJER
prof. Dr. hab. Wojciech RADECKI
Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL
JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.
JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.
prof. Dr. hab. Mag. Erika WAGNER

Sazba a technická redakce provedena
v nakladatelství Eva Rozkotová,
Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun
eva@rozkotova.com

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

28. číslo vyšlo dne 31. 12. 2010 v Praze

Náklad: 300 výtisků

Časopis v roce 2010 vychází 2x.

Upozornění redakce:

Zásady recenzního řízení jsou otištěny
na konci tohoto čísla časopisu. Redakce po-
važuje za nepřipustné publikování jednoho
příspěvku ve více periodikách. Redakce si
osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňu-
jící zásady pokynů pro autory příspěvků
do časopisu České právo životního prostře-
dí nebo příspěvky se souhlasem autora po-
stoupit jinému periodiku. Redakce si vyhra-
zuje právo rozhodnout o zařazení příspěv-
ku do jiného čísla časopisu, než bylo předem
dohodnuto s autorem příspěvku; o této sku-
tečnosti jej bude neprodleně informovat.
Za obsah jednotlivých příspěvků zodpo-
vídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjad-
řovat stanovisko redakce. Nevyžádané pří-
spěvky se nevracejí.



OBSAH



TÉMA

Petr Svoboda

Péče o handicapované volně žijící živočichy 5

Petr Bouda

Zákon o změně klimatu 57

Ilona Jančářová, Petr Kochlík

Vybrané aspekty protiprávního ukládání odpadů na skládky 81

NÁZORY

Vojtěch Stejskal

Ochrana přírody již není dle Parlamentu ČR veřejným zájmem? 97

INFORMACE

Sekretariát CITES udělil vyznamenání českým kontrolním orgánům 100

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Poznámky z odborného semináře Ekonomické nástroje
v právu životního prostředí 102

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY V EU

106

Přeshraniční EIA – Rozhodnutí SDEU o předběžné otázce podle

čl. 234 SES ve věci C-205/08 Umweltanwalt von Kärnten

proti Kärntner Landesregierung 106

Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí –

Rozhodnutí SDEU o předběžné otázce ve věci C-263/08, Djurgården-Lilla

Värtans Miljöskyddsförening proti Stockholms kommun 109

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY V ČR

116

Nejvyšší správní soud: K zamítnutí žádosti o stanovení průzkumného

území pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek podle zákona

o geologických pracích 116

Ústavní soud: Obecně závazná vyhláška o veřejné zeleni

kontra zákon o ochraně přírody a krajiny 121

RECENZE A ANOTACE	128
Integrovaná ochrana rybolovných zdrojů v polském, českém a slovenském právu od Wojciecha Radeckiego	128
PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY	132
Sbírka zákonů červen 2010-prosinec 2010	132
Sbírka mezinárodních smluv 2010	137



TÉMA

**PÉČE O HANDICAPOVANÉ VOLNĚ ŽIJÍCÍ ŽIVOČICHY***JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.***ČÁST PRVNÍ: ÚVOD**

Lidská péče o volně žijící živočichy, kteří v důsledku zranění či jiných okolností nejsou schopni přežít ve volné přírodě, (tzv. *handicapované živočichy*), nebyla v platném právním řádu do roku 2008 zvláště upravena. Soubor lidských činností, které tuto péči tvoří, byl *právně regulován* jen *nepřímo*, prostřednictvím právních norem, které obsahují obecnější instituty a režimy, zejména krajní nouzi, obecnou a zvláštní ochranu volně žijících živočichů, ochranu volně žijících ptáků, ochranu zvířat proti týrání a myslivost. Tato nepřímá právní regulace byla ze strany státu i odborné veřejnosti dlouhodobě pokládána za nedostatečnou.

Zákonodárce se proto v roce 2008 rozhodl k zásadnímu právně-politickému kroku v této oblasti a přijal speciální zákonnou úpravu péče o handicapované živočichy. Učinil tak *zákonem č. 312/2008 Sb.*, který nabyl účinnosti dnem 1. 10. 2008. Tento zákon však neupravil péči o handicapované živočichy sám o sobě, ale její regulaci rozštěpil formou novelizace do dvou různých zákonů – zákona na ochranu zvířat proti týrání¹ (dále též jen „ZOchrZv“) a zákona o ochraně přírody a krajiny² (dále též jen „ZOchrPř“). Nová zákonná úprava postihuje v péči o handicapované živočichy dvě klíčové oblasti lidských činností. Za první, podmínky, za kterých se člověk může v přírodě ujmout handicapovaného živočicha. Za druhé, podmínky a způsob, jakým lze převzatému handicapovanému živočichovi poskytnout nezbytné ošetření a péči. Jádrem této oblasti je úprava právního postavení tzv. záchranných stanic, které po řadě let faktického fungování získávají oficiální právní status.

Cílem tohoto článku je podat zevrubnější výklad o novém administrativně-právním režimu péče o handicapované živočichy a postavení záchranných stanic, jakož i o některých souvisejících právních institutech. Výklad je zaměřen na obsahové, formální a kompetenční nejasnosti a nedostatky nové zákonné úpravy, a to v kontextu širší správně-teoretické analýzy.³

¹ Zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění.

² Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

³ Tento článek vychází z právního stavu platného a účinného ke dni 31. 8. 2010.

ČÁST DRUHÁ: SPOLEČNÉ PRÁVNÍ POJMY, INSTITUTY A PROBLÉMY

Kapitola 1: Společné právní pojmy

Oddíl 1: Obecně ke společným právním pojmům

Jak již bylo zmíněno v úvodu, veřejnoprávní úprava péče o handicapované volně žijící živočichy je legislativně rozštěpena do dvou hlavních zákonů – zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona na ochranu zvířat proti týrání. Každý z těchto zákonů upravuje různé (odlišné) aspekty této péče, přičemž každý používá *odlišné (zákonné) pojmy s odlišným obsahem a významem*. Vzhledem k tomu, že pomocí těchto pojmů jsou vymezeny podmínky (hypotézy), za kterých se uplatní režim (dispozice) podle jednoho nebo druhého zákona, je třeba se jimi blíže zabývat. Jde především o tyto právní pojmy, respektive jejich skupiny: (1) „volně žijící živočich“ a „volně žijící zvíře“, (2) „handicapovaný živočich“ a „handicapované zvíře“. Tyto pojmy jsou významné především z hlediska veřejného práva.

Pro vymezení právě uvedených pojmů jsou důležité ještě dva další právní pojmy, jež jsou významné především z hlediska soukromého práva, zejména z hlediska vlastnictví. Jsou to pojmy „divoký živočich“ či „divoké zvíře“. Tyto pojmy jsou důležité pro odlišení od živočichů či zvířat, které jsou v té či oné formě a míře v lidském zajetí. Tyto pojmy nepoužívá platné právo, ale jen právní nauka. Divoký živočich či divoké zvíře je z hlediska soukromého práva věcí ničí (*res nullius*), tj. věcí, která není ve vlastnictví nikoho.⁴ Živočich či zvíře, které je v lidském zajetí, je naproti tomu vždy ve vlastnictví nějakého subjektu. Jak záhy vysvětlím, tyto pojmy upřesňují definici „handicapovaného živočicha“, resp. „handicapovaného zvířete“, a dokreslují tak vlastně podmínky (okolnosti), za kterých se jich lze ujmout a poskytnout jim péči.

Co je přitom podstatné (i zrádné): Ne každý „divoký živočich“ či „divoké zvíře“ je vždy zároveň „volně žijícím živočichem“ či „volně žijícím zvířetem“ ve smyslu veřejného práva; příkladem může být městský divoký holub. A naopak: ne každý „volně žijící živočich“ či „volně žijící zvíře“ je vždy zároveň „divokým živočichem“ či „divokým zvířetem“. Mohou totiž být živočichové (zvířata), kteří žijí v určité formě a míře v lidském zajetí, a jsou tudíž ve vlastnictví někoho, ale z hlediska veřejného práva mají status „volně žijících živočichů“ či „volně žijících zvířat“ a požívají tomu odpovídající veřejnoprávní ochrany. Příkladem může být zvěř chovaná v oborách (k tomu viz oddíl 4 níže).

⁴ Srov. Ústav státu a práva AVČR: Stanovisko k vlastnictví volně žijících zvířat, Právník č. 1/1994, s. 81; Kindl, M.: K jednomu regálu/ Co může a co nemůže být předmětem výhradního vlastnictví státu na příkladu rybářského práva, Právník č. 8/1996, s. 735.

Oddíl 2: Živočich a zvíře

Zatímco pojem „živočich“ používá zákon o ochraně přírody a krajiny,⁵ zákon na ochranu zvířat proti týrání pracuje s podstatně užším pojmem „zvíře“. Zvířetem se pro jeho účely rozumí „každý živý obratlovec, kromě člověka, nikoli však plod nebo embryo“ [§ 3 písm. a) ZOchrZv]. Předmětem ochrany podle ZOchrZv jsou tedy jen obratlovci (tj. savci, ptáci, plazi, obojživelníci, ryby, paryby a kruhoústí), nikoli bezobratlí živočichové, např. korýši, měkkýši či hmyz. Bezobratlí jsou chráněni jen zákonem o ochraně přírody a krajiny, popřípadě v dílčích prvcích též některými dalšími zákony, např. zákonem o rybářství⁶ (dále též jen „ZRyb“) či zákonem o veterinární péči⁷ (dále též jen „ZVetP“).

Oddíl 3: Volně žijící živočich a volně žijící zvíře

„Volně žijícím živočichem“ ve smyslu ZOchrPř se rozumí „jedinec živočišného druhu, jehož populace se udržují v přírodě samovolně“ [pozitivní část definice, § 3 odst. 1 písm. d) věta první ZOchrPř].

V rámci tohoto pojmu pak ZOchrPř rozlišuje specifickou podskupinu (volně žijících) živočichů „odchovaných v lidské péči“. Jimi rozumí „jedince živočišného druhu narozené a odchované v kontrolovaném prostředí jako potomky rodičů získaných v souladu s tímto zákonem a právními předpisy v oblasti obchodování s ohroženými druhy“ [§ 3 odst. 1 písm. e) ZOchrPř]. O tom, že se jedná o živočicha odchovaného v lidské péči, vydávají orgány ochrany přírody (deklaratorní) rozhodnutí, které má formu osvědčení, tzn. formu vydání dokladu podle správního řádu (§ 54 odst. 4 ZOchrPř, § 151 SprŘ⁸). Zákonodárce vymezil tuto podskupinu (volně žijících) živočichů proto, aby ji vyjmul z jinak přísného režimu veřejnoprávní ochrany stanovené zákonem o ochraně přírody a krajiny pro ostatní volně žijící živočichy (tedy pro volně žijící živočichy jako takové). Na živočichy odchované v lidské péči, ke kterým bylo vydáno orgánem ochrany přírody osvědčení, se totiž nevztahují zákazy stanovené pro ochranu volně žijících ptáků a pro ochranu zvláště chráněných živočichů (srov. § 54 odst. 4 věta třetí ZOchrPř). Pokud však určitý živočišný jedinec nebyl narozen a odchován v zajetí (za výše definovaných podmínek), nebo sice byl, ale nebylo k němu vydáno orgánem ochrany přírody požadované osvědčení, pak má plný status „volně žijícího živočicha“ a pod-

⁵ V kontextu tohoto článku není podstatné, že ZOchrPř pod legislativní zkratkou „živočich“ chápe pouze „volně žijící živočichy“, nikoli tedy domácí či domestikovaná zvířata či živočichy [srov. § 3 odst. 1 písm. d) a e) ZOchrPř].

⁶ Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), v platném znění.

⁷ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), v platném znění.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, (dále též jen „SprŘ“).

léhá tomu odpovídající (plné) veřejnoprávní ochraně podle ZOchrPř, třebaš by byl chován v lidském zajetí. Z důvodu jednoznačnosti pak zákonodárce stanovil, že živočichové, kteří sice byli odchováni v lidské péči, ale posléze byli vypuštěni zpět do volné přírody, získávají znovu plný status volně žijícího živočicha s plnou veřejnoprávní ochranou podle ZOchrPř; u vybraných živočichů stanovených prováděcím právním předpisem však až po uplynutí nezbytné „aklimatizační“ doby 2 měsíců od vypuštění [srov. § 3 odst. 1 písm. d), § 54 odst. 3 věta třetí a čtvrtá ZOchrPř].

Za volně žijícího živočicha se však nepovažuje „jedinec zdivočelé populace domestikovaného druhu“ [negativní část definice, § 3 odst. 1 písm. d) věta poslední ZOchrPř]. Jako příklad uvádí důvodová zpráva k zákonu (novele) č. 349/2009 Sb. městské holuby.

Pro úplnost je zde třeba dodat, že podmnožinou „volně žijících živočichů“ ve smyslu ZOchrPř jsou „ptáci“; jimi se rozumí „druhy ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států Evropských společenství“ (§ 5a odst. 1 ZOchrPř). Na takto vymezené (tj. volně žijící) ptáky se vztahuje ochrana podle ZOchrPř platná pro volně žijící živočichy a vedle toho (tj. navíc) zvláštní ochrana platná jen pro ptáky podle § 5a a 5b ZOchrPř.

„Volně žijícím zvířetem“ ve smyslu ZOchrZv se pak rozumí „zvíře (tzn. jen obratlovec), patřící k druhu, jehož populace se udržuje v přírodě samovolně, a to i v případě jeho chovu v zajetí“ [§ 3 písm. b) ZOchrZv].

Oddíl 4: Handicapovaný živočich a handicapované zvíře

Za „handicapovaného živočicha“ je ve smyslu ZOchrPř třeba považovat zásadně každého volně žijícího živočicha ve výše vyloženém smyslu, který „není schopen v důsledku zranění, nemoci nebo jiných okolností dočasně nebo trvale přežít ve volné přírodě“ [srov. § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř]. ZOchrPř ovšem pojem „handicapovaný živočich“ výslovně nepoužívá. V právním jazyce ho však v uvedeném smyslu nepochybně používat můžeme, neboť právě citovaná formulace v ZOchrPř je zcela obdobná zákonné definici „handicapovaného zvířete“ v ZOchrZv. Tam je „handicapované zvíře“ definováno jako „volně žijící zvíře, které je v důsledku zranění, nemoci nebo jiných okolností dočasně či trvale neschopno přežít ve volné přírodě“ [§ 3 písm. f) ZOchrZv].

Z právě popsaného zákonného vymezení by se mohlo zdát, že „handicapovanými živočichy“, resp. „handicapovanými zvířaty“, mohou být i jedinci volně žijících druhů, kteří jsou chováni v lidském zajetí, a jsou tudíž v něčím vlastnictví. Status „volně žijícího živočicha“, resp. „volně žijícího zvířete“, totiž zpravidla náleží i jim [srov. definice v § 3 písm. b) ZOchrZv a § 3 odst. 1 písm. d) a e) ZOchrPř]. Systematický, historický a účelový výklad cit. ustanovení § 3 písm. f) ZOchrZv

a § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř (především v kontextu rozhodující novelizace provedené zákonem č. 312/2008 Sb.) však jednoznačně nasvědčuje tomu, že „handicapovaným živočichem“, resp. „handicapovaným zvířetem“, je pouze volně žijící živočich, resp. volně žijící zvíře, které není v žádné formě ani míře chováno v lidském zajetí, a je tedy z hlediska soukromého práva živočichem, resp. zvířetem „divokým“, a tudíž věcí ničí (tj. věcí, která není ve vlastnictví nikoho). Podle mého názoru jen takto restriktivní výklad ust. § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř a § 3 písm. f) a § 14b odst. 1 ZOchrZv je správný. Obsahem těchto ustanovení je, že zakládají v zásadě pro každého právo ujmout se handicapovaného živočicha a zajistit o něj péči, tedy vlastně právo určitým způsobem svémocně zasáhnout do jeho života. Podle mého názoru smyslem a účelem této (veřejnoprávní) úpravy není, aby zakládala též právo svémocně zasahovat do vlastnického práva jiných subjektů k jimi chovaným živočichům (zvířatům).

Na základě cit. ustanovení ZOchrPř a ZOchrZv se proto lze ujmout jen takového volně žijícího živočicha, který není v lidském zajetí. V lidském zajetí, a tudíž ve vlastnictví někoho, jsou zejména „hospodářská zvířata“, například zvířata ve farmových chovech [srov. § 3 písm. d) ZOchrZv], dále „zvířata v zájmových chovech“ [srov. § 3 písm. e) ZOchrZv], živočichové chováni v zoologických zahradách [srov. § 2 odst. 1 písm. a) ZZOO⁹], ale také zvěř chovaná v oborách podle ZMys¹⁰ [srov. § 2 písm. j) ZMys] nebo ryby a vodní organismy, například raci chováni v rybníkářství v rybnících nebo zvláštních rybochovných zařízeních jako jsou sádky, rybí líhně, příkopové rybníčky, jiné vodní nádrže nebo chovná zařízení [srov. 2 písm. b), c), d) a h) a § 3 ZRyb] apod. Handicapovaným živočichem (zvířetem) proto není (nemůže být) např. poraněný jelen, daněk nebo muflon chovaný v oboře, resp. nemocný kapr nebo rak chovaný v rybníce v rámci rybníkářství. Může jím ale být poraněný jestřáb či káně, třebaž žijí a byli nalezeni v takové oboře, resp. ohrožené žáby a jiní obojživelníci, žijící v rybníce; tyto živočichové totiž nejsou chováni v lidském zajetí a jejich přítomnost v oboře (rybníce) je jen náhodná, přesněji řečeno je důsledkem jejich divokého způsobu života. Handicapovaným zvířetem není (nemůže být) ani toulavý či opuštěný pes či koč-

⁹ Zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), v platném znění, (dále též jen „ZZOO“).

¹⁰ Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění, (dále též jen „ZMys“). Srov. Švestka, J. in: Švestka, J. – Spáčil, J. – Škárková, M. – Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 585. Dále srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2.2006 sp. zn. 22 Cdo 980/2005: „Odvolací soud v souladu se stanoviskem Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky, publikovaným v časopise Právník č. 1, ročník 1994, str. 81, zaujal právní názor, že zvířata chovaná v uzavřených oborách jsou ve vlastnictví toho, kdo je koupil či vyšlechtil. Na tomto právním názoru dovolací soud neměl důvod nic měnit.“

ka, tedy obecně tzv. toulavá nebo opuštěná zvířata v zájmových chovech [srov. § 3 písm. h) a i) ZOchrZv].¹¹

Nyní několik výkladových poznámek k zákonnému vymezení „handicapovaného živočicha“, resp. „handicapovaného zvířete“ v § 3 písm. f) ZOchrZv a § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř.

„*Jiné okolnosti*“, v důsledku kterých volně žijící živočich není schopen přežít ve volné přírodě, jsou vyjmenovány v § 2 prováděcí vyhlášky č. 316/2009 Sb.:¹² „oslabení živočicha parazity, hladověním nebo příznaky otravy, výskyt živočicha patřícího k migrujícímu nebo hibernujícímu druhu v nevhodnou roční dobu, nebo porušení přirozených vzorců chování“. Ačkoli se podle čistě jazykového výkladu zdá, že výčet „jiných okolností“, uvedený v § 2 cit. vyhlášky, je taxativní, logickým a účelovým výkladem lze dospět k závěru, že jde o výčet demonstrativní. Domnívám se, že nebylo úmyslem zákonodárce, aby za „jinou okolnost“ nepovažoval též např. oslabení živočicha žízněním či prochladnutím, přimrznutí anebo zjevné osíření nebo opuštění mláďat; ledaže bychom i tyto případy podřadili pod rozsah slovní vazby „porušení přirozených vzorců chování“ (kam lze ovšem touto cestou podřadit téměř všechny formy „handicapu“).

Není podstatné, zda ke „*zranění, nemoci nebo jiným okolnostem*“ došlo v důsledku lidského jednání, nebo bez lidského přičinění, tedy zcela objektivně pouze působením přírodních událostí; ostatně v řadě případů je tato původní příčina de facto nezjistitelná. V případě lidského jednání pak podle mne není podstatné, zda bylo zaviněné (úmyslné, nebo nedbalostní), nebo nezaviněné, náhodné. Podstatný je tedy jedině zákonem popsáný výsledek, tedy to, že živočich není schopen přežít ve volné přírodě, ať již dočasně, nebo trvale: bez aktivního zásahu (péče) člověka mu tedy hrozí smrt. Jde tak o *kvalifikovanou neschopnost*, neboť ne každé zranění či nemoc živočicha má za následek jeho neschopnost přežít. Zatímco neschopnost přežít v důsledku zranění bývá ve většině případů i laikovi zjevná, v případě nemoci či „jiných okolností“ (zejména opuštění mláďat, nedostatečná vyspělost či vyhladovění zvířete) naopak v řadě případů vůbec zjevná být nemusí. Domnívám se, že uvedená neschopnost by měla být s ohledem na okolnosti nálezu živočicha *zřej-*

¹¹ „V praxi dochází často k záměně handicapovaných zvířat s toulavými zvířaty v zájmových chovech (psi, kočky, příp. slepice, ovce apod.). Tato zvířata však zvířaty handicapovanými ve smyslu zákona nejsou.“ [srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 312/2008 Sb.].

¹² Vyhláška č. 316/2009 Sb., o držení živočichů dočasně nebo trvale neschopných přežít ve volné přírodě a o péči o tyto živočichy v záchranných stanicích (vyhláška o handicapovaných živočíchích).

¹³ Poměrně obecná vazba „porušení přirozených vzorců chování“ je pak blíže rozvedena takto: „přirozenými vzorci chování jsou druhově nebo pohlavně specifické vzory chování vyskytující se u živočichů narozených a trvale žijících ve volné přírodě, zejména plachost, schopnost provádět přirozené pohybové aktivity, schopnost přijímat a opatřovat si přirozenou potravu, schopnost reagovat na jedince svého druhu a komunikovat s nimi a schopnost hájit teritorium a reagovat na přirozené nepřátele“.

má (tzn. zjevná), ať již pro laika (občana), který se ujímá handicapovaného živočicha, nebo pro odborníka (zejména pracovníka záchranné stanice). Podotýkám, že spolupráce se záchrannou stanicí při nálezů a ujednání se nějak postiženého živočicha je zde jednoznačně výhodnější, neboť odborník je schopen uvedené zákonné kritérium posoudit lépe a přesněji než laik: co je zřejmé pro odborníka, nemusí být zřejmé pro laika. Občan-laik se v dobrém úmyslu leckdy může dopustit omylu a ujmout se zvířete (např. domněle opuštěného mláděte srny), které ve skutečnosti handicapované není (ve skutečnosti není opuštěné, neboť matka je skryta nablízku). V takovém případě se ale leckdy nedopouští přestupku, neboť nejedná zaviněně, ledaže by jeho omyl s ohledem na okolnosti případu bylo možné posoudit jako nevědomou nedbalost [srov. § 4 odst. 1 písm. b) ZPřes¹⁴]. Pokud je tedy občan-laik na pochybách, zda určité nalezené volně žijící zvíře je opravdu handicapované, či nikoli, je vhodnější, aby zvíře nepřebíral, ale raději jen místo jeho nálezů osobně nebo telefonicky oznámil záchranné stanici, jejíž pracovníci jsou způsobilí tuto otázku kvalifikovaněji posoudit na místě (srov. úpravu v § 14b odst. 1 ZOchrZv).

Nemohu si na tomto místě odpustit poznámku, že zákonodárcem zvolený pojem „*handicapované zvíře*“ je pro českou zákonnou terminologii nevhodný. Pro tento nepěkný anglicismus není v českém legislativním jazyce opodstatnění. Pro slova cizího původu v originálním znění snad lze najít v českém legislativním jazyce omluvu v případech, kdy český jazykový ekvivalent neexistuje – např. know-how. Tak tomu ale není u adjektiva „handicapovaný“, neboť ho lze bez problémů nahradit českým adjektivem „*postižený*“.¹⁵ Ospravedlnění pro použitý jazykový hybrid nedává ani skutečnost, že se běžně používá v ochranářském slangu.

Oddíl 5: Terminologická roztříštěnost – živočich, nebo zvíře?

Vzhledem k tomu, že v praxi jsou z handicapovaných živočichů předmětem péče zpravidla *zvířata* (tj. *obratlovci*), zatímco *bezobratlí živočichové* spíše vzácněji (např. záchranné transfery měkkýšů), budu se v dalším výkladu zabývat přednostně problematikou „ujmutí se“ a péče o handicapovaná zvířata. Přičemž pokud by se některé posuzované aspekty nevztahovaly na bezobratlé živočichy, budu se ve výkladu snažit na to upozornit.

Dále, pokud budu v dalším výkladu v souvislosti se zkoumanou právní úpravou používat pojmu „*živočich*“, znamená to, že se taková úprava vztahuje jak na zvířata, tak na bezobratlé živočichy (příkladem může být § 52 odst. 2 ZOchrPř). Pokud však budu v souvislosti s určitou právní úpravou používat pojmu „*zvíře*“,

¹⁴ Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, (dále též jen „ZPřes“).

¹⁵ Srov. v tomto ohledu (správnou) českou legislativní zkratku „postižení“ v § 3 odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky č. 114/2010 Sb.

znamená to, že taková úprava dopadá jen na zvířata, ale nikoli na bezobratlé živočichy (příkladem může být § 14b odst. 2 ZOchrZv).

Vzhledem k tomu, že úprava jinak jednotného předmětu (tj. péče o handicapované živočichy) je obsahově rozdělena do zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona na ochranu zvířat proti týrání, výše popsaná legislativně-terminologická dvojakost „živočich“ (podle ZOchrPř) – „zvíře“ (podle ZOchrZv) přirozeně vyvolává v adresátech *normativní zmatek*. U každého aspektu zákonné úpravy totiž musí zvláště zkoumat, zda se vztahuje na (všechny) živočichy, nebo jen na zvířata.

Kapitola 2: Společné právní instituty a problémy

Oddíl 1: Krajiná nouze

Platná právní úprava stanoví v souvislosti s „ujmutím se“ a péčí o handicapované živočichy celý katalog zvláštních právních povinností, které blíže upravují způsoby, jakým se lze živočicha ujmout (tzn. někdy ho i odchytit), a dále způsoby a obsah jeho dalšího držení a péče o něj. Nejdůležitější z těchto povinností jsou stanoveny ve speciální úpravě „ujmutí se“ handicapovaných živočichů, obsažené v § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř (resp. § 14b odst. 1 ZOchrZv, který se vztahuje jen na zvířata). Tato úprava především stanoví, co s „ujmutým“ handicapovaným živočichem dotýčný člověk může udělat – tedy poskytnout mu nezbytné ošetření, nebo ho předat záchranné stanici, případně, jde-li o zvláště chráněného živočicha, ho jediné bezodkladně předat záchranné stanici. S touto speciální úpravou pak souvisí či na ni navazuje rozsáhlý katalog dalších právních povinností, například dovolené způsoby odchytu živočicha, upravené v § 14 ZOchrPř, režim chovu handicapovaných zvířat a režim provozování záchranných stanic, které jsou upraveny v § 5 odst. 9 až 11 ZOchrPř a § 14b odst. 2 až 4 ZOchrZv atd. atd.

V souvislosti s právní úpravou „ujmutí se“ a péče o handicapované živočichy a zvláštními právními povinnostmi, které z ní vyplývají, je však třeba si položit obecnou otázku, zda je bezpodmínečně nutné tuto zvláštní právní úpravu (zvláštní právní povinnosti) dodržet absolutně ve všech případech a za všech okolností, nebo zda je možné (tj. právně dovolené) se od ní v určitých výjimečných případech a v určité výjimečné míře *odchýlit*, pokud je to nezbytné v zájmu ochrany (záchrany) handicapovaného živočicha. Tuto obecnou otázku lze demonstrovat na několika následujících, příkladmo uvedených typech případů (konkrétních otázkách):

- Pokud se občan ujme zvláště chráněného handicapovaného živočicha, může mu zcela výjimečně také poskytnout (či zajistit) nutné a neodkladné ošetření mimo záchrannou stanici, například u veterináře, pokud by bez takového ošetření živočich při převozu do záchranné stanice zemřel? A to

navzdory jednoznačnému znění § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř, které ošetření zvláště chráněných živočichů občanem nepřipouští?

- Jaký má být zvolen způsob (tj. metoda a prostředky), jakým se handicapovaný živočich odchytí, aby mu vůbec bylo možné nějaké ošetření poskytnout, resp. aby vůbec mohl být předán do záchranné stanice? Pokud jde o tuto otázku, je třeba se řídit samozřejmě použitelnou právní úpravou, zejména ustanovením § 14 ZOchrZv o zakázaných a dovolených způsobech odchytu volně žijících zvířat.¹⁶ Pokud ale výjimečně za daných okolností nelze určité zvíře odchytit tímto (obecně legálním) způsobem, je možné použít některý z obecně zakázaných způsobů vyjmenovaných v § 14 odst. 1 ZOchrZv? Například u velkých savců jako je jelen, rys či medvěd?
- Konečně pak, lze výjimečně v zájmu nutné a neodkladné záchrany handicapovaných živočichů provést určitý jiný zásah do jejich přirozeného života, který nespočívá v jejich ošetření a předání do péče v záchranné stanici, a tudíž vybočuje ze speciální úpravy obsažené v § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř (resp. § 14b odst. 1 ZOchrZv)? Lze uvést příklad záchranných transferů (přenosů či převozů) živočichů, například obojživelníků či korýšů, z nějaké nepříznivé, nebezpečné nebo ohrožené zóny do bezpečného prostředí.

Na výše položenou obecnou otázku, stejně jako na uvedené tři konkrétní otázky, je třeba v obecné rovině odpovědět kladně. Ano, možné to je, a to na základě právního institutu *krajní nouze*, upraveného v § 28 TrZ,¹⁷ a to při důsledném splnění všech jeho (výjimečných) podmínek. *Podmínky krajní nouze*, jež vyplývají z § 28 TrZ, jsou tři. Při určitém zásahu musí být splněny všechny současně, zároveň. V souvislosti s naší problematikou je lze formulovat takto:

- i) Handicapovanému živočichovi hrozí bezprostředně (tzn. reálně, nikoli jen potenciálně v budoucnu) a zjevně ve volné přírodě smrt [podmínka *bezprostředně hrozícího nebezpečí*]. Tzn., že je zjevné, že bez neprodlené pomoci člověka by zahynul.

¹⁶ Srov. především § 14 odst. 6 věta poslední ZOchrZv, na základě které lze handicapovaná zvířata odchytit i za použití sítí nebo smyček, pokud mají být převzata do záchranné stanice, avšak – per eliminationem – nikoli již za použití dalších prostředků a způsobů vyjmenovaných v § 14 odst. 1 ZOchrZv.

¹⁷ Srov. zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění, (dále též jen „TrZ“). Ust. § 28 TrZ stanoví: „(1) Čin jinak trestný, kterým někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému trestním zákonem, není trestným činem. (2) Nejde o krajní nouzi, jestliže bylo možno toto nebezpečí za daných okolností odvrátit jinak anebo způsobený následek je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil, anebo byl ten, komu nebezpečí hrozilo, povinen je snášet.“ Obsahově obdobná úprava krajní nouze je obsažena v § 2 odst. 2 písm. b) ZPřes pro přestupky a v § 418 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění, (dále též jen „ObčZ“) pro soukromoprávní odpovědnost za škodu.

- ii) Nebezpečí smrti živočicha není možné za daných okolností odvrátit jinak, tj. obecně legálním způsobem [*princip subsidiarity*].

Například odchyt handicapovaného zvířete není možné za daných okolností provést obecně zákonným způsobem, a je tedy nutné použít některý z obecně zakázaných způsobů uvedených v § 14 odst. 1 ZOchrZv (např. odchyt pomocí motorového vozidla, pomocí oslňujícího záření či zdroje umělého osvětlení apod.). Anebo záchranný transfer zvláště chráněných živočichů je třeba provést neodkladně, není čas na předchozí povolení výjimky podle § 56 ZOchrPř.

- iii) Následek způsobený jednáním v krajní nouzi nesmí být zřejmě (tzn. zjevně, evidentně, očividně) stejně závažný nebo dokonce ještě závažnější než ten, který hrozil, tj. než smrt handicapovaného živočicha [*princip přiměřenosti*]. To znamená přirozeně též to, že jednání v krajní nouzi je zjevně způsobilé živočicha zachránit.

Tak například zvoleným způsobem odchytu handicapovaného zvířete nesmí být způsobena újma na zdraví, majetku nebo přírodě, která by svým charakterem nebo rozsahem byla zjevně stejně závažná (nebo dokonce ještě závažnější), než by byla smrt handicapovaného zvířete.

Jsou-li všechny tři podmínky krajní nouze v určitém případě nepochybně a zjevně splněny, může se člověk výjimečně v zájmu záchrany handicapovaného živočicha odchýlit od některé zvláštní právní povinnosti a jednat v krajní nouzi.

Pokud člověk jedná v krajní nouzi (v jejích mezích), nejedná protiprávně, ale naopak *legálně*. Nedopouští se proto přestupku či jiného správního deliktu, ani trestného činu. Nemůže mu vzniknout ani soukromoprávní odpovědnost za škodu způsobenou protiprávním jednáním.

Oddíl 2: Vlastnictví handicapovaných živočichů

Pokud se na základě § 5 odst. 8 nebo § 52 odst. 2 ZOchrPř (resp. § 14b odst. 1 ZOchrZv) občan ujme handicapovaného živočicha a poskytne mu nezbytné ošetření nebo ho předá do záchranné stanice, nabízí se *otázka*, zda tímto úkonem přestává být handicapovaný živočich věcí ničí a stává se vlastnictvím občana, resp. provozovatele záchranné stanice, či nikoli. Jinými slovy, nabízí se otázka, zda na základě citovaných ustanovení daným úkonem dochází k tzv. okupaci (neboli přivlastnění či присвоjení) handicapovaného živočicha, třebas k okupaci dočasné a zákonem přísně omezené. Otázka vlastnictví handicapovaných živočichů v průběhu péče o ně má řadu závažných praktických důsledků.¹⁸ Platná právní úprava

¹⁸ Tak například zvětšuje se o převzaté handicapované živočichy majetek občana nebo provozovatele záchranné stanice? Musejí být vykazováni v účetnictví nebo daňové evidenci na straně aktiv?

tuto otázku výslovně neřeší a nedává ani vodítka, na základě kterých by mohla být jednoznačněji zodpovězena. Není mi známa ani žádná práce právní nauky ani soudní rozhodnutí, které by se touto velmi specifickou otázkou zabývalo.¹⁹ Dovolím si proto učinit pár následujících poznámek:

Okupace (neboli *přivlastnění* nebo též *přisvojení*) je v platném právu upravena jen speciálně, a to jednak v ZMys v souvislosti s právem myslivosti a lovem zvěře [srov. § 2 písm. h) ZMys] a jednak v ZRyb v souvislosti s rybářským právem a lovem ryb a vodních organismů [srov. § 2 písm. f) a j) ZRyb]. Obecně, tj. v občanském zákoníku, okupace upravena není. V římském právu, ve Všeobecném zákoníku občanském z roku 1811 (ABGB) a v právní nauce se obecně chápe jako úkon, kterým se určitá osoba zmocní ničí věci s úmyslem pokládat ji za vlastní.²⁰

Vyjdou-li z takto chápaného obecného vymezení okupace, pak v případě převzetí handicapovaného živočicha do péče je především nutné rozlišovat, zda jde o živočicha neschopného přežít ve volné přírodě jen dočasně, anebo trvale. Přitom v pochybnostech o této otázce je třeba pokládat živočicha zásadně jen za dočasně neschopného, a to až do doby, kdy bude jisté, že je neschopný trvale.

Podle mého názoru při převzetí *dočasně neschopného* živočicha do nezbytného ošetření, resp. péče, ať již občanem, nebo provozovatelem záchrané stanice, nedochází k okupaci a vzniku vlastnického práva ze strany subjektu, který poskytuje ošetření, resp. péči. Živočich zůstává i nadále věcí ničí. V takovém případě totiž nelze dovodit úmysl člověka pokládat živočicha za vlastního. Smyslem lidského zásahu je tu pouze dočasné převzetí živočicha do opatrování (nikoli do vlastnictví), tedy vlastně do zákonem vymezené formy držení (neboli detence), a to s cílem, co nejrychleji ho navrátit do volné přírody. To dovozují z poměrně jednoznačného vymezení a charakteristiky ošetření a péče o handicapované živočichy v § 3 odst. 1 písm. f), § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř a dále, pokud jde o zvířata, v § 14b odst. 1, 2 a 3 ZOchrZv. Především to ale dovozují z ust. § 5 odst. 8

¹⁹ Existuje nicméně několik prací a soudních rozhodnutí, které se zabývají obecně otázkou vlastnictví volně žijících živočichů [zejména – Ústav státu a práva AVČR: Stanovisko k vlastnictví volně žijících zvířat, Právník č. 1/1994, s. 81n.; Kindl, M.: K jednomu regálu/ Co může a co nemůže být předmětem výhradního vlastnictví státu na příkladu rybářského práva, Právník č. 8/1996, s. 735; Švestka, J. in: Švestka, J. – Spáčil, J. – Škárková, M. – Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 585; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2004 sp. zn. 25 Cdo 540/2003 (Rc 6/2006)]. Žádná práce ani soudní rozhodnutí se však nezabývají specificky otázkou vlastnictví v průběhu péče o handicapované volně žijící živočichy. Právní problematikou nakládání s handicapovanými ptáky se zabývali pouze Vojtěch Stejskal, Zdeněk Vermouzek: Ptáci a zákon aneb právní příručka nejen pro ornitologa. ČSO, Praha 2004, ISBN 80-902216-9-6, str. 42 a násl.

²⁰ Srov. např. § 381 ABGB z roku 1811, dále § 982 až 985 návrhu nového občanského zákoníku (dostupný na internetových stránkách <http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/uvodni-stranka.html> – ke dni 31. 8. 2010).

věta druhá ZOchrPř, jehož účelem je zamezit u dočasně neschopných živočichů převzatých do péče tzv. imprintingu,²¹ tzn. narušení či oslabení jeho přirozených instinktů divokého, volně žijícího tvora. Právě tím se zdůrazňuje ona dočasnost, omezenost a provizornost držení, a jakož i to, že živočich musí zůstat ze psycho-sociálního hlediska divokým.

Jiná je ale situace u živočichů *trvale neschopných* přežít ve volné přírodě. Pokud na základě výše cit. ustanovení ZOchrPř a ZOchrZv převezme tyto živočichy (zvířata) provozovatel záchranné stanice do péče, musí mu být zřejmé, že taková péče je u nich v zásadě trvalá, tedy prakticky do konce jejich života. ZOchrPř ohledně nich používá výraz „odpovídající dlouhodobá péče“, o návratu do volné přírody se (logicky) nezmiňuje a tzv. imprinting nezakazuje [srov. § 3 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 8 věta druhá ZOchrPř]. Soudím tedy, že určitá osoba (vlastně jen provozovatel záchranné stanice) nabývá vlastnictví k trvale handicapovaným živočichům (zvířatům) okamžikem, kdy je převezme s úmyslem poskytovat jim onu trvalou, respektive odpovídající dlouhodobou péči. Pokud při převzetí nebylo zřejmé, zda-li je živočich handicapován trvale, nebo dočasně, pak k němu pečující osoba nabude vlastnictví okamžikem, kdy se stane jistým, že je handicapován trvale. V těchto případech lze dovodit, že přebírající, resp. pečující osoba musí být de facto srozuměna s tím, že držení takového živočicha v lidském zajištění je definitivní, tedy že živočich se již nikdy nestane z právního hlediska „divokým“ živočichem.

ČÁST TŘETÍ: OBSAH ZÁKONNÉ ÚPRAVY

V zákonné úpravě péče o handicapované živočichy obsažené v ZOchrPř a ZOchrZv lze rozlišit *dvě základní skupiny* právních norem, jimž pak odpovídají i dvě následující kapitoly této části:

- 1) *Právní normy*, které upravují „*ujmutí se*“ handicapovaného živočicha (tento specifický termín je použit v § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř a dále, pokud jde o zvířata, v § 14b odst. 1 ZOchrZv). Tato skupina právních norem se vztahuje především na subjekty (prakticky jen fyzické osoby), které se v přírodě náhodně ujmou handicapovaného živočicha. S ní pak úzce souvisejí též právní normy, které upravují odchyt volně žijících zvířat.
- 2) *Právní normy*, které upravují vlastní *péči* o handicapované živočichy. Tato skupina právních norem se vztahuje na subjekty, které pečují o handicapované živočichy. V rámci kategorie těchto subjektů lze rozlišit tři skupiny, které disponují zčásti rozdílným rozsahem práv a povinností při péči o handicapované živočichy:

²¹ Srov. Stejskal, V.: Držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů, České právo životního prostředí č. 2/2002, s. 98.

- a) *Subjekty* (prakticky jen fyzické osoby, tedy – zjednodušeně řečeno – občané²²), které se náhodně ujmou handicapovaného živočicha a chtějí mu *ad hoc* (tzn. jen v tomto určitém jedinečném případě) zajistit *nezbytné* ošetření, případně nezbytnou péči [srov. § 5 odst. 8 ZOchrPř a dále, pokud jde o zvíře, § 14b odst. 1 ZOchrZv].
- b) *Subjekty* (také prakticky jen občané), které poskytují *soustavnou nezbytnou* péči handicapovaným zvířatům, ale povaha a rozsah jimi poskytované péče na vymezeném území není „komplexní“, takže nemají status „provozovatele záchranné stanice“ [srov. § 14b odst. 2 a 3 ZOchrZv ve srovnání s § 3 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 9 ZOchrPř]. **Tuto specifickou kategorii pečovatелů pracovně označuji jako „soustavné pečovatele“, abych je odlišil od provozovatelů záchranných stanic.**
- c) *Subjekty*, které zajišťují na vymezeném území *soustavnou komplexní* péči o handicapované živočichy – tj. provozovatele záchranných stanic [srov. § 3 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 9 ZOchrPř a § 14b odst. 2 a 3 ZOchrPř].

Předesílám, že z platné zákonné úpravy se zdá, že „*nezbytné ošetření*“ handicapovaného živočicha je právně odlišná (z obsahového hlediska výrazně užší a omezenější) míra pomoci, než je „*péče*“ o handicapované živočichy. Jak bude ještě níže vysvětleno, tyto dva druhy pomoci (či opatrování) je třeba z právního hlediska odlišovat, neboť k nim jsou oprávněny odlišné skupiny subjektů za odlišných podmínek. Z důvodu přehlednosti výkladu však o „*nezbytném ošetření*“, jeho podmínkách, obsahu a mezích, hovořím především v kapitole 2 této části níže, ve které se jinak zabývám „*péčí*“ o handicapované živočichy [srov. zejména výklad v kapitole 2 oddíl 2 písm. A) níže].

Kapitola 1: Právní režim „ujmutí se“ handicapovaného živočicha v přírodě

Oddíl 1: Společné problémy

Pro následující výklad jsou významná především tato *zákonná ustanovení*:

Ust. § 5 odst. 8 ZOchrPř, které stanoví: „Každý, kdo se ujal živočicha neschopného v důsledku zranění, nemoci nebo jiných okolností dočasně nebo trvale přežít ve volné přírodě, zajistí jeho nezbytné ošetření, nebo ho za tímto účelem předá provozovateli záchranné stanice. Jde-li o živočicha dočasně neschopného přežít ve volné přírodě, osoba, která se ho ujala, přijme opatření k zamezení takových tělesných změn nebo změn chování, které by následně znemožnily jeho návrat do přírody a jeho zapojení do volně žijící populace. Jde-li o zvláště chráněného živočicha, postupuje se podle § 52 odst. 2.“

²² Výraz „občan“ používám v tomto článku ve smyslu „člověk“, tedy ve smyslu (každá) fyzická osoba.

Ust. § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř, které stanoví: „Ten, kdo se ujal zvláště chráněného živočicha neschopného v důsledku zranění, nemoci nebo jiných okolností dočasně nebo trvale přežít ve volné přírodě, je povinen jej bezodkladně předat k ošetření do záchranné stanice ...“

Ust. § 14b odst. 1 ZOchrZv, které stanoví: „Každý, kdo se ujal handicapovaného zvířete, je povinen zajistit péči o ně podle odstavce 2 nebo předat toto zvíře záchranné stanici, popřípadě oznámit místo jeho nálezu záchranné stanici.“

Ust. § 14b odst. 2 ZOchrZv, které stanoví:

„Chovatel, který poskytuje soustavnou nezbytnou péči handicapovaným zvířatům, je povinen

- a) vytvářet podmínky pro zachování jejich fyziologických funkcí a biologických potřeb, a to zejména vybavením prostor pro handicapovaná zvířata,
- b) předcházet jejich únikům,
- c) mít osvědčení o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata, udělené příslušným orgánem ochrany zvířat, nebo zajistit, aby péči o handicapovaná zvířata zajišťovala osoba s tímto osvědčením, pokud se jedná o záchrannou stanici,
- d) dodržovat podmínky chovu handicapovaných zvířat, vybavení a minimální velikost prostor pro handicapovaná zvířata, stanovené prováděcím právním předpisem.“

Jak je vidět, použitelná zákonná úprava je nevhodně rozdělena do dvou různých zákonů, přičemž ustanovení v každém z těchto zákonů se obsahově částečně překrývají, jsou tedy zdvojena – konkrétně § 5 odst. 8 věta první a § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř na jedné straně a § 14b odst. 1 ZOchrZv na straně druhé. To na první pohled vyvolává otázku, zda má částečné zdvojení úpravy nějaký smysl, nebo je to jen projev legislativní zmatenosti. Jak tedy uvedená zákonná ustanovení správně vyložit? Mé úvahy jsou následující:

Z cit. ustanovení podle mého názoru vyplývá, že člověk *nemá právní povinnost „ujmout se“* handicapovaného živočicha či zvířete, pokud ho náhodně v přírodě *najde*, tedy pokud na něj nějak v přírodě narazí a uvědomí si, že je handicapován.²³ A to ani tehdy, jde-li o zvláště chráněného živočicha ve smyslu § 48 ZOchrPř. Povinnost poskytnout živočichovi či zvířeti pomoc tedy neexistuje (na rozdíl od povinnosti poskytnout pomoc člověku, která vyplývá z § 150 TrZ,

²³ Srov. v této souvislosti odlišnou konstrukci v zákonné úpravě nálezu ztracené věci v § 135 odst. 1 věta první a druhá ObčZ: „Kdo najde ztracenou věc, je povinen ji vydat vlastníkov. Není-li vlastník znám, je nálezce povinen odevzdat ji obci, na jejímž území k nálezu došlo ...“ Právní skutečností, se kterou tu zákon spojuje vznik *povinnosti* vydat věc vlastníkov, popř. odevzdat ji obci, je již samotný „nález“ věci, nikoli tedy až „*ujmutí se*“ nalezené věci.

jež upravují trestný čin „Neposkytnutí pomoci“). Člověk má tedy možnost se svobodně rozhodnout, zda nalezeného handicapovaného živočicha nechá být svému osudu v přírodě, nebo zda se ho „ujme“ a pomůže mu. Pokud se ale rozhodne pro druhou alternativu, tedy pokud se ho (slovy zákona) „ujme“, vzniká mu navazující systém zvláštních právních povinností.

Dále se domnívám, že k „ujmutí se“ handicapovaného živočicha je nutný (nějaký) projev vůle nálezce převzít živočicha alespoň provizorně a v minimální míře do své moci, tj. do svého držení (detence), a to za účelem zajistit mu nezbytné ošetření, nebo ho předat záchranné stanici. Minimální mírou tu rozumím alespoň to, že nálezce zůstane s živočichem na místě nálezu, aby ho měl pod kontrolou, zatelefonuje např. mobilním telefonem do záchranné stanice a počká s živočichem na místě, až si pro něj pracovníci záchranné stanice přijedou; nemusí přitom na živočicha ani sahat. Pokud však nálezce jen oznámí záchranné stanici místo nálezu, například telefonicky, a již více se ve věci neangažuje (nechá tedy živočicha na místě nálezu a nezůstane tam s ním), nelze to podle mého názoru považovat „ujmutí se“ živočicha. Nálezce však takovým jednáním žádnou právní povinnost neporušuje.

Zákonná úprava stanoví v návaznosti na toto „ujmutí se“ handicapovaného živočicha *dva režimy pomoci*.

Oddíl 2: Obecný režim pomoci

První režim je obecný a vztahuje se na všechny handicapované živočichy s výjimkou zvláště chráněných druhů živočichů ve smyslu § 48 ZOchrPř (pro ty platí pouze zvláštní režim pomoci upravený v § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř). Obecný režim pomoci je upraven v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř a ukládá člověku, který se ujal handicapovaného živočicha, alternativně (tzn. na výběr) dvě povinnosti – buď zajistí jeho nezbytné ošetření, nebo ho za tím účelem předá provozovateli záchranné stanice.

První alternativou pomoci podle § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř je tedy „nezbytné ošetření“. Pokud se člověk ujme bezobratlého živočicha (to však budou spíše vzácnější případy, např. u některých záchranných transferů), platí toto ustanovení bezesbýtku a výkladové obtíže nevznikají. Pokud se však člověk ujme „zvířete“ (tedy obratlovce), souvisí s tímto ustanovením další klíčové ustanovení, které je obsaženo v jiném zákoně, a sice ust. § 14b odst. 1 ZOchrZv. Toto ustanovení zcela zásadním způsobem doplňuje povinnost (či alternativu) „nezbytného ošetření“, a to takto: „Každý, kdo se ujal handicapovaného zvířete, je povinen **zajistit péči o ně podle odstavce 2** nebo předat toto zvíře záchranné stanici, popřípadě oznámit místo jeho nálezu záchranné stanici.“ (podtrhl autor) Přičemž v odstavci 2 v § 14b ZOchrZv jsou pak stanoveny čtyři poměrně přísné podmínky, za kterých

lze poskytovat „soustavnou nezbytnou péči“ handicapovaným zvířatům, především podmínka mít osvědčení o odborné způsobilosti. Ust. § 14b odst. 1 ZOchZv (v souvislosti s § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř) tak vyvolává řadu výkladových otázek:

Znamená snad, že „nezbytné ošetření“ je něco jiného než „péče“, resp. „nezbytná péče“? Pokud ano, v čem se v praxi odlišuje „ošetření“ od „péče“, přesněji řečeno, lze je v praxi vůbec nějak odlišit?²⁴ Pokud ne, proč jedna a tatáž novela používá ohledně jednoho a téhož institutu ve dvou různých zákonech různé výrazy? Může tedy běžný (odborně nekvalifikovaný) občan bez osvědčení o odborné způsobilosti poskytnout handicapovanému zvířeti sám či s pomocí veterinárního lékaře nějaké „ošetření“, aniž by to bylo v situaci krajní nouze ve smyslu § 28 TrZ? Např. dát zvíře doma na krátkou dobu (na pár dní) do tepla, dát mu trochu najíst a napít, omýt, vyčistit a vydezinfikovat mu ránu, dát mu na ni provizorní převaz, zafixovat mu zlomeninu k transportu, odvézt ho k veterinárnímu lékaři k provedení jednoduchých vyšetřovacích a léčebných zákroků? Osobně se přikláním k názoru, že ano. Podrobněji se těmito otázkami zabývám níže v kapitole 2 oddíl 1 písm. A) ve výkladu o právním režimu samotné péče o handicapované živočichy.

Druhou alternativou pomoci podle § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř je možnost, aby nálezce za účelem ošetření „předal handicapovaného živočicha provozovateli záchranné stanice“, tj. využil institucionalizované pomoci této formy. Ve spojitosti s § 14b odst. 1 a 2 ZOchZv však není jednoznačné, zda občan-laik, který se ujme v přírodě handicapovaného zvířete, ale nechce nebo nemůže mu zajistit nezbytné ošetření, může zvíře předat k zajištění nezbytné péče (také) soustavnému pečovateli ve smyslu § 14b odst. 2 ZOchZv – tedy vedle možnosti předat ho záchranné stanici.²⁵ Tedy, jinými slovy, zda má občan-laik v tomto ohledu na výběr. [Každopádně předáním živočicha je tu třeba rozumět jen úkon, kterým se nálezce jednoznačně a definitivně vzdává dalšího držení živočicha a projevuje úmysl přenechat ho k veškeré další péči jinému subjektu. K předání tak nedochází např. tím, že nálezce odveze živočicha k veterinárnímu lékaři, tam ho dvě až tři hodiny nechá k provedení vyšetřovacích a léčebných úkonů, a pak si ho zase odveze zpět domů.] Ustanovení § 14b odst. 1 ZOchZv totiž není v naznačeném ohledu formulováno příliš zdařile a umožňuje dva protichůdné výklady:

První (užší a přísnější) výklad je spíše jazykový. Východiskem pro tento výklad je výslovná vylučovací dikce použitá v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř („... zajistí

²⁴ Srov. podobně zoufalé otázky V. Stejskala, vyslovené ještě před novelou č. 312/2008 Sb.: „Je ošetření totéž, co péče? A když ne, kde končí ošetření a začíná péče? (Stejskal, V.: Držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných živočichů, České právo životního prostředí č. 2/2002, s. 103).

²⁵ Přirozeně zde uvažuji jen o zvířatech, která nejsou zvláště chráněnými živočichy; ohledně nich je totiž ze speciálního ustanovení § 52 odst. 2 ZOchrPř jednoznačné, že je lze předat výlučně do péče záchranné stanice, a nikoho jiného.

jeho nezbytné ošetření, nebo ho za tímto účelem předá provozovateli záchranné stanice ...“) a v § 14b odst. 1 ZOchrZv („... je povinen zajistit péči o ně podle odstavce 2, nebo předat toto zvíře záchranné stanici ...“). Z této vylučovací dikce („zajistí..., nebo předá ...“), která výslovně připouští „předání“ zvířete do péče právě a jen záchranné stanici, z formálně-logického hlediska (tedy argumentem a contrario) vyplývá, že pokud člověk-laik nechce, resp. nemůže zajistit nezbytné ošetření sám, musí handicapovaného živočicha (zvíře) předat, popřípadě místo jeho nálezu oznámit, výlučně záchranné stanici. Předání živočicha (zvířete) do ošetření a péče komukoli jinému, byť by byl soustavným pečovatelem a měl osvědčení o odborné způsobilosti podle § 14b odst. 2 písm. c) ZOchrZv, je podle tohoto výkladu nelegální. Logickým důsledkem tohoto výkladu je pak i závěr, že soustavní pečovatelé ve smyslu § 14b odst. 2 ZOchrZv mohou poskytovat (soustavnou) nezbytnou péči pouze zvířatům, která oni sami našli v přírodě a ujali se jich. Nemohou však přebírat do péče handicapovaná zvířata od jiných lidí, tedy handicapovaná zvířata, kterých se v přírodě ujali jiní lidé. Důsledně vzato pak soustavní pečovatelé nemohou přebírat do péče ani handicapovaná zvířata na základě oznámení od jiných lidí: podle znění § 14b odst. 1 ZOchrZv totiž může nálezce oznámit místo nálezu handicapovaného zvířete (jen) záchranné stanici.

Druhý (širší a volnější) výklad je spíše účelový (teleologický). Východiskem pro tento výklad je v první řadě formulace použitá v § 14b odst. 1 ZOchrZv: „Každý, kdo se ujal handicapovaného zvířete, je povinen **zajistit** péči o ně **podle odstavce 2**, nebo předat toto zvíře záchranné stanici ...“. Odstavec 2 v § 14b ZOchrZv pak upravuje podmínky, za kterých lze v ČR poskytovat „soustavnou nezbytnou péči handicapovaným zvířatům“, přičemž tyto podmínky upravuje společně pro provozovatele záchranných stanic i (ostatní) soustavné pečovatele. Povinnost „zajistit péči o ně (tj. handicapované zvíře – pozn. autora) podle odstavce 2“ by tak bylo možné vykládat i tak, že ji občan-laik může dodržet i předáním zvířete do péče soustavnému pečovateli (chovateli) ve smyslu § 14b odst. 2 ZOchrZv, tedy osobě, která sice není provozovatelem záchranné stanice, ale jinak splňuje všechny podmínky stanovené v odstavci 2 písm. a) až d) ZOchrZv, především má osvědčení o odborné způsobilosti. Tomuto výkladu nasvědčuje i použitá vazba „**zajistit** péči“, což je přirozeně něco jiného než „**poskytnout** péči“: zajistit péči lze i s pomocí někoho jiného. Ve prospěch tohoto výkladu mluví účelové hledisko: Zákonodárce stanovil poměrně přísné a podrobné podmínky pro péči o handicapovaná zvířata ze strany soustavných pečovatelů – zejména odborný kurz, zkouška, osvědčení o odborné způsobilosti, povinnost dodržovat podmínky chovu stanovené prováděcí vyhláškou. Za těchto podmínek ale není příliš přiměřený výklad, podle něhož by tito soustavní pečovatelé mohli pečovat jen o handicapovaná zvířata, kterých se oni sami ujali v přírodě, ale nikoli již o handicapovaná zvířata, kterých se ujali jiní

lidé a přinesli je soustavnému pečovateli. Zdá se, že mezi oběma právě uvedenými případy není podstatný věcný rozdíl. Podle tohoto výkladu by proto soustavní pečovatelé ve smyslu § 14b odst. 2 ZOchrZv mohli poskytovat nezbytnou péči i handicapovaným zvířatům (např. malým ježkům), které by přebírali od jiných lidí či subjektů. A to při splnění (mimo jiné) třech následujících podmínek: Za první, že by šlo skutečně jen o „nezbytnou péči“, nikoli „komplexní péči“, jež je dle § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř vyhrazena jen záchranným stanicím (k tomu viz níže). Za druhé, že by nešlo o péči o trvale handicapované živočichy (zvířata). A za třetí, že by nešlo o péči o zvláště chráněné živočichy. Podle tohoto výkladu by pak zřejmě bylo přípustné, aby soustavní pečovatelé ve smyslu § 14b odst. 2 ZOchrZv přebírali do nezbytné péče handicapovaná zvířata i od jiných soustavných pečovatelů nebo od záchranných stanic, pokud by jiní soustavní pečovatelé nebo záchranné stanice měly zrovna naplněnou kapacitu, případně od kohokoli jiného, pokud by to bylo nutné v zájmu určitého handicapovaného zvířete.

Je obtížné dát kategorickou odpověď na otázku, který z uvedených výkladů je ten správný (jak to tedy zákonodárce doopravdy myslel). Osobně se spíše přikláním k druhému výkladu, neboť ho považuji za věcně rozumnější. Je však zřejmé, že analyzovaná zákonná úprava, zejména díky svému částečnému zdvojení ve dvou různých zákonech, je formálně- koncepčně matoucí, nutně vyvolává v adresátech nejistotu a jen stěží dostojí ústavním principům srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu a předvídatelnosti právních norem.²⁶

Normativní obsah ust. § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř doplňuje dikce § 14b odst. 1 ZOchrZv, která stanoví, že ten, kdo se ujal handicapovaného zvířete, je povinen „zajistit péči o ně podle odstavce 2 nebo předat toto zvíře záchranné stanici, **popřípadě oznámit místo jeho nálezů záchranné stanici.**“ Toto ustanovení tak dává nálezci handicapovaného zvířete (zdůrazňuji: zvířete, tj. obratlovce, nikoli tedy bezobratlého živočicha) vedle prvních dvou alternativ pomoci, které jsou v něm upraveny prakticky shodně jako v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř, navíc *třetí alternativu*, tedy že nálezce může pouze oznámit záchranné stanici místo nálezů handicapovaného zvířete, aniž by zvíře do záchranné stanice předával. Podrobněji se touto třetí alternativou zabývám níže v oddílu 4 této kapitoly.

Aby měl nálezce handicapovaného živočicha rychle a operativně k dispozici informace o záchranných stanicích v České republice, MŽP je povinno *zveřejňovat* na internetových stránkách jejich přehled (srov. § 5 odst. 9 věta poslední ZOchrPř). Tento přehled je v současné době zveřejněn na internetových stránkách MŽP na adrese www.mzp.cz.

²⁶ K tomu srov. rozsáhlou judikaturu Ústavního soudu, např. sp. zn. I. ÚS 420/09, Pl. ÚS 77/06, I. ÚS 69/06, Pl. ÚS 21/01, IV. ÚS 690/01.

Oddíl 3: Zvláštní režim pomoci

Druhý režim pomoci je *zvláštní* a vztahuje se právě a jen na zvláště chráněné druhy živočichů ve smyslu § 48 ZOchrPř. Zvláštní režim pomoci je upraven v § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř a dává (přesněji řečeno: ukládá) člověku, který se ujal zvláště chráněného handicapovaného živočicha, *jedinou možnost*, a sice „bezodkladně jej předat k ošetření do záchranné stanice“; i zde to však platí jen za předpokladu, že se člověk živočicha opravdu „ujal“, což ovšem není jeho povinností. Pokud se ho ale (dobrovolně) ujal, pak zde zásadně nemá jinou alternativu chování na výběr, než je bezodkladné předání záchranné stanici. Zásadně tedy nesmí zvláště chráněnému handicapovanému živočichovi poskytovat či zajišťovat (jakékoli) nezbytné ošetření sám – v tom je právě rozdíl oproti obecnému režimu pomoci podle § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř. Výjimečně by mu však přesto mohl poskytnout či zajistit neodkladné a nezbytné ošetření před převozem nebo při převozu do záchranné stanice v mezích krajní nouze ve smyslu § 28 TrZ. I zde pak samozřejmě platí, že předání živočicha do ošetření a péče komukoli jinému, než je provozovatel záchranné stanice, je nelegální.

Nicméně zde poněkud vzbuzuje pochybnosti výše cit. dikce § 14b odst. 1 ZOchrZv, která stanoví, že ten, kdo se ujal handicapovaného zvířete, je povinen „zajistit péči o ně podle odstavce 2 nebo předat toto zvíře záchranné stanici, **popřípadě oznámit místo jeho nálezu záchranné stanici**.“ Toto ustanovení dává nálezci handicapovaného zvířete (nikoli tedy bezobratlého živočicha) *další alternativu*, tedy že může pouze oznámit záchranné stanici místo nálezu zvířete, aniž by zvíře do záchranné stanice předával. Tato alternativa v § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř chybí (podobně jako chybí v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř). Nabízí se tedy otázka, zda přichází u zvláště chráněných handicapovaných zvířat vůbec v úvahu.

Oddíl 4: Oznámení záchranné stanici jako další alternativa v rámci obecného i zvláštního režimu pomoci

Aniž bych se znovu pouštěl do kritických úvah, proč zákonodárce zvolil tuto zdvojenou úpravu, domnívám se, že v případě nálezu handicapovaných zvířat (tj. obratlovců) má § 14b odst. 1 ZOchrZv přednost v tom smyslu, že nálezce nemusí zvíře přímo předávat záchranné stanici, ale může jí (jen) *oznámit* místo nálezu. A domnívám se, že to platí i pro zvláště chráněná handicapovaná zvířata. Dovožuji to z toho, že účel takového oznámení je zcela shodný s účelem, který se sleduje při (osobním) předání do záchranné stanice: dostat handicapované zvíře do záchranné stanice. Navíc, dopravit do záchranné stanice zvíře (na rozdíl od bezobratlého živočicha, ohledně něhož možnost pouhého oznámení neplatí) nemusí být pro člověka-laika v řadě případů vůbec realizovatelné.

Dále je třeba si uvědomit, že nálezce zvláště chráněného handicapovaného zvířete má uvedené (alternativně stanovené) povinnosti jen tehdy, pokud se zvířete (dobrovolně) „ujal“; přičemž k tomu, aby se ho ujal, není povinen. A pokud se ho již (dobrovolně) ujal, znamená to, že ho nějak drží, tedy ovládá nebo alespoň má pod kontrolou (např. u něj počká). Z tohoto pohledu pak samozřejmě přichází v úvahu i možnost, že nálezce nepřevzme nad zvířetem kontrolu, ale pouze zatelefonuje či zajde do záchranné stanice, popíše jí místo nálezu a povahu postižení handicapovaného zvířete a více se již o věc nestará. Ani tato nejméně intenzivní míra pomoci není podle mého názoru v rozporu s § 52 odst. 2 ZOchrPř (resp. § 5 odst. 8 ZOchrPř) a ani s § 14b odst. 1 ZOchrZv, zvláště když v tomto případě v podstatě nelze ani hovořit o tom, že by se nálezce nějak handicapovaného zvířete „ujal“. I tak je jeho jednání prospěšné a je v souladu s účelem a smyslem zákonné úpravy.

Oddíl 5: Odchyt živočicha (zvířete)

V řadě případů se člověk může ujmout handicapovaného živočicha jednoduše tak, že ho vezme do rukou, aniž použije fyzické násilí, technické prostředky nebo lest. Handicapovaný živočich je leckdy natolik „handicapován“, že neklade žádný odpor. V řadě případů to však možné není a handicapovaného živočicha je třeba *odchytit*. Odchyt může nálezce provést sám nebo za pomoci dalších lidí, případně pracovníků záchranné stanice, jestliže je přivolá na místo nálezu. Ať tak či onak, při odchytu handicapovaného zvířete (tj. obratlovce) se „odchytávající“ musí řídit speciálním ustanovením § 14 ZOchrZv. Toto ustanovení vyjmenovává v odstavci 1 soubor zakázaných způsobů odchytu volně žijících zvířat. V dalších odstavcích 2 až 9 pak tyto zákazy upřesňuje nebo z nich připouští pro určité typy případů výjimky. Dále se při odchytu musí odchytávající řídit obecnými ustanoveními ZOchrZv, které zakazují různé formy týrání zvířat (§ 2 odst. 1 a § 4 ZOchrZv). Pro danou problematiku z toho vyplývají následující závěry:

Při odchytu handicapovaných zvířat zásadně nepřichází v úvahu žádný ze *zakázaných způsobů* vyjmenovaných v § 14 odst. 1 písm. a) až n) ZOchrZv, tedy například pomocí oka, elektrického proudu, motorového vozidla, do jestřábích košů či pomocí zvířat použitých jako živá návnada. *Ostatní způsoby* odchytu jsou tudíž obecně dovolené, ledaže by znamenaly nebo vedly k týrání odchytávaného nebo jiného zvířete (srov. § 2 odst. 1 ve spojitosti s 4 ZOchrZv).

Ze způsobů odchytu zakázaných v § 14 odst. 1 ZOchrZv jsou přípustné *dva okruhy výjimek*.

Za prvé, odchyt do *sítí nebo smyček* za účelem přijetí odchyceného handicapovaného zvířete do záchranné stanice (§ 14 odst. 6 věta poslední ZOchrZv). Z toho plyne, člověk-laik (nálezce) nemůže odchytit pomocí sítě nebo smyčky handica-

pované zvíře, aby mu potom zajistil nezbytné ošetření sám na základě § 5 odst. 8 věta první ZOchrZv. Kromě toho, zákon sice výslovně nestanoví, že odchyt do sítě nebo smyčky mohou provádět výlučně pracovníci záchranné stanice, zdá se však, že je to smyslem citovaného ustanovení: jen stěží může tuto činnost provádět člověk-laik sám, aniž hrozí nebezpečí poranění či uškrcení zvířete.

Za druhé, zcela výjimečně v situaci *krajní nouze* ve smyslu § 28 TrZ, tedy v případě, kdy za určitých mimořádných okolností není možné určité zvíře odchytit jinak než některým ze způsobů uvedených v § 14 odst. 1 ZOchrZv [k tomu podrobněji viz výklad výše v části II kapitola 2 oddíl 1].

Oddíl 6: Vztah obecného a zvláštního režimu pomoci k režimům ochrany ptáků a zvláště chráněných druhů živočichů (podle § 5 a 5b a § 50 a 56 ZOchrPř)

Pokud člověk-nálezce poskytuje pomoc handicapovanému živočichovi v rámci některého z režimů podle § 5 odst. 8 věta první nebo § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř (tzn. pokud se ujme živočicha a zajišťuje mu v zákonných mezích nezbytné ošetření, nebo ho přepravuje do záchranné stanice), nepotřebuje, aby mu k tomu orgán ochrany přírody stanovil *odchylný postup* podle § 5b ZOchrPř (pokud jde o ptáka) nebo povolil *výjimku* podle § 56 (pokud jde o zvláště chráněného živočicha), a to ani předtím a patrně ani potom. Ust. § 5 odst. 8 věta první a § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř totiž upravují určité mimořádné režimy v zájmu záchrany handicapovaných živočichů, které mají *přednost* před standardními režimy ochrany podle § 5a a 5b a § 50 a 56 ZOchrPř (jde tu o zvláštní úpravu, která má přednost před úpravou obecnou). Ust. § 5 odst. 8 věta první a § 52 odst. 2 věta druhá ZOchrPř mají přednost i před zákazy odchytu živočichů v některých zvláště chráněných územích [srov. § 16 odst. 1 písm. g), § 29 písm. i) a § 34 odst. 1 písm. e) ZOchrPř].

Kapitola 2: Právní režim vlastní péče o handicapované živočichy

Oddíl 1: Úvod

Jak jsem již uvedl výše, v rámci kategorie subjektů, které jsou v České republice oprávněni pečovat o handicapované živočichy, lze rozlišit *tři skupiny*, které disponují zčásti rozdílným rozsahem práv a povinností:

Subjekty (prakticky jen občané), které se náhodně ujmou handicapovaného živočicha a chtějí mu *ad hoc* (tzn. jen v tomto určitém jedinečném případě) zajistit *nezbytné* ošetření, případně nezbytnou péči [srov. § 5 odst. 8 ZOchrPř a dále, pokud jde o zvíře, § 14b odst. 1 ZOchrZv].

Subjekty (také prakticky jen občané), které poskytují *soustavnou nezbytnou* péči handicapovaným zvířatům (tj. obratlovcům), ale povaha a rozsah jimi po-

skytované péče na vymezeném území není „komplexní“, takže nemají status „provozovatele záchranné stanice“ [srov. § 14b odst. 2 a 3 ZOchrZv ve srovnání s § 3 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 9 ZOchrPř]. Označují je pracovním technickým termínem „soustavní pečovatelé“.

Subjekty, které zajišťují na vymezeném území soustavnou komplexní péči o handicapované živočichy – tj. provozovatelé záchranných stanic [srov. § 3 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 9 ZOchrPř a § 14b odst. 2 a 3 ZOchrZv].

Upozorňuji, že z platné zákonné úpravy se zdá, že „nezbytné ošetření“ handicapovaného živočicha je právně odlišná (z obsahového hlediska výrazně užší a omezenější) míra pomoci, než je „péče“ o handicapované živočichy. Jak záhy vysvětlím, tyto dva druhy pomoci (či opatrování) je třeba z právního hlediska odlišovat, neboť k nim jsou oprávněny odlišné skupiny subjektů a za odlišných podmínek. Z důvodu přehlednosti výkladu však o „nezbytném ošetření“, jeho podmínkách, obsahu a mezích, hovořím především právě v této kapitole, ve které se jinak zabývám „péčí“ o handicapované živočichy [srov. zejména výklad v oddílu 2 písm. A) této kapitoly níže].

Pro všechny tři skupiny pečujících (či ošetřujících) subjektů platí především toto obecné pravidlo: Pokud převezmou do péče (či ošetření) handicapované *zvíře* (tj. *obratlovce*), musí se řídit nejen úpravou obsaženou v ZOchrPř, resp. v dalších použitelných zákonech (zejména v ZVetP), ale též úpravou obsaženou v ZOchrZv, zejména v jeho § 14b odst. 1, 2 a 4 a v příslušném prováděcím právním předpise – vyhlášce č. 114/2010 Sb.²⁷ Naopak, pokud převezmou do péče (či ošetření) *bezobratlého* živočicha, případně jinak zasahují do jeho přirozeného života (např. prováděním záchranných transferů), úprava obsažená v ZOchrZv se na ně zásadně nevztahuje. ZOchrZv totiž chrání jen „zvířata“ ve smyslu jeho § 3 písm. a), nikoli však též bezobratlé živočichy.

V dalším výkladu se budu věnovat nejprve specifickým právním otázkám (případně zvláštním právním povinnostem), které se týkají *jednotlivých* skupin pečujících (či ošetřujících) subjektů [v oddílu 2 níže]. Poté se budu zabývat některými vybranými právními otázkami (popř. právními povinnostmi), které se vztahují *v zásadě na všechny* subjekty, které pečují o handicapovaná zvířata [v oddílu 3 níže].

Oddíl 2: Specifické právní otázky a povinnosti, týkající se jednotlivých skupin pečujících subjektů

A) Subjekty, které zajišťují jednorázové (ad hoc) ošetření, popřípadě péči

Pokud jde o *subjekty uvedené v písm. a) výše*, tj. o občany, kteří se náhodně ujmou určitého handicapovaného živočicha a chtějí mu jednorázově (tzn. jen

²⁷ Vyhláška č. 114/2010 Sb., o ochraně handicapovaných zvířat při chovu.

v tomto v určitém jedinečném případě) zajistit nezbytné ošetření, popř. nezbytnou péči, je třeba rozlišovat, zda je předmětem handicapované zvíře (tj. obratlovec), nebo handicapovaný bezobratlý živočich. Přitom, jak už jsem výše uvedl, zvláště chráněným živočichům nesmějí občané poskytovat žádné ošetření, natož péči (zde platí exkluzivita ošetření a péče záchrannými stanicemi – srov. § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř).

Pokud se občan ujme handicapovaného *zvířete* a chce se o něj nějak postarat²⁸ sám (nechce ho tedy předat záchranné stanici), jeho povinnosti jsou v tomto směru primárně upraveny ve dvou ustanoveních dvou různých zákonů. Za prvé, v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř, podle kterého je povinen „*zajistit jeho nezbytné ošetření*“. Za druhé, v § 14b odst. 1 ZOchrZv, podle kterého je povinen „*zajistit péči o ně podle odstavce 2*“; přitom v odstavci 2 v § 14b ZOchrZv jsou stanoveny čtyři poměrně přísné podmínky (povinnosti), za kterých lze poskytovat „soustavnou nezbytnou péči“ handicapovaným zvířatům, zejména podmínka mít osvědčení o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata a povinnost dodržet podmínky chovu handicapovaných zvířat stanovené v prováděcím právním předpise – vyhlášce č. 114/2010 Sb. Ust. § 14b odst. 1 ZOchrZv (konkrétně jeho odkaz na odstavec 2 v § 14b ZOchrZv) tak v souvislosti s § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř vyvolává několik výkladových otázek, které jsem nastínil výše:

- Znamená „*nezbytné ošetření*“ něco jiného než „*péče*“, resp. „*nezbytná péče*“?
- Pokud ano, v čem se v praxi odlišuje „ošetření“ od „péče“?
- Pokud ne, proč jedna a tatáž novela používá ohledně jednoho a téhož institutu ve dvou různých zákonech různé výrazy?
- Může tedy běžný (odborně nekvalifikovaný) občan bez osvědčení o odborné způsobilosti zajistit handicapovanému zvířeti sám či s pomocí veterinárního lékaře nějaké „ošetření“, aniž by šlo o situaci krajní nouze ve smyslu § 28 TrZ? Např. dát zvíře doma na krátkou dobu do tepla, dát mu trochu najíst a napít, omýt, vyčistit a vydezinfikovat mu ránu, dát mu na ni provizorní převaz, zafixovat mu zlomeninu k transportu, odvézt ho k veterinárnímu lékaři k provedení jednoduchých vyšetřovacích či léčebných zákroků?

Za daného stavu platné zákonné úpravy je podle mého názoru v zásadě možný *dvojitý výklad*:

Podle prvního výkladu ohledně zvířat znamená „nezbytné ošetření“ ve smyslu § 5 odst. 8 ZOchrPř *totéž*, co „nezbytná péče“ ve smyslu § 14b odst. 1 a 2 ZOchrZv. Ust. § 14b odst. 1 ZOchrZv (se svým odkazem na odstavec 2 v § 14b ZOchrZv) je

²⁸ Schválně zde používám velmi obecný a neutrální výraz „postarat“, abych se vyhnul specifitějším výrazům „ošetření“ a „péče“, které používá zákonná úprava.

speciální úpravou pomoci handicapovaným „zvířatům“ (tj. obratlovcům) ve vztahu k obecné úpravě pomoci (jakýmkoli) „živočichům“, obsažené v § 5 odst. 8 věta první ZOchrZv. Tato speciální úprava má přednost před úpravou obecnou a ohledně handicapovaných „zvířat“ konkretizuje, co se vlastně rozumí „nezbytným ošetřením“. Tato varianta výkladu znamená, že občan, který chce sám poskytnout či zajistit ošetření handicapovanému zvířeti, musí splňovat přísné podmínky stanovené v § 14b odst. 2 ZOchrZv a konkretizované v prováděcí vyhlášce č. 114/2010 Sb. Každý občan, který chce, byť jednorázově, poskytnout či zajistit ošetření handicapovanému zvířeti, tak musí dodržet přísný režim, který se jinak vztahuje na subjekty (chovatele), jež poskytují péči handicapovaným zvířatům soustavně. Musí mít tedy i osvědčení o odborné způsobilosti odpovědné osoby ve smyslu § 14 odst. 1 písm. c) a odst. 3 ZOchrZv. Vzhledem k tomu, že předpokladem pro vydání tohoto osvědčení je absolvování odborného kurzu a složení zkoušky, pro běžné občany, kteří chtějí zajistit ošetření jen ad hoc (jednorázově), je splnění těchto podmínek nerealizovatelné. V důsledku této varianty výkladu tak běžní občané, kteří nedisponují osvědčením a dalšími zmíněnými podmínkami, nemohou handicapovaným zvířatům poskytnout či zajistit (žádné) ošetření, ale musí ho předat do záchranné stanice, případně jí oznámit místo nálezu. Smysl této varianty výkladu by mohl být ten, že zákonodárce chce, aby kdokoli, kdo chce ošetřovat handicapovaná zvířata, musel mít jistou kvalifikaci doloženou osvědčením o odborné způsobilosti. Jinak řečeno, že chce veřejnost nepřímou donutit, aby ošetření o zvířata nezajišťovala amatérsky svépomocí, ale předávala je záchranným stanicím. Při tomto výkladu je pak alternativa „nezbytného ošetření“ v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř použitelná jen na bezobratlé živočichy. Neodkladné a nezbytné ošetření zvířete občanem-laikem by tak přicházelo v úvahu před převozem nebo při převozu do záchranné stanice jen za podmínek krajní nouze ve smyslu § 28 TrZ (k tomu viz výklad výše v části II kapitola 2 oddíl 1).

Podle druhého výkladu bychom „nezbytné ošetření“ ve smyslu § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř vykládali *úžeji* než „nezbytnou péči“ ve smyslu § 14b odst. 1 a 2 ZOchrZv. Nezbytné ošetření bychom tak chápali zhruba ve smyslu jakési *provizorní a krátkodobé pomoci*. K ní by byl oprávněn každý občan-laik, i bez osvědčení a dalších přísných podmínek platných jinak pro soustavné chovatele handicapovaných zvířat. Ve prospěch této varianty výkladu svědčí jazykový i účelový výklad: Zákonodárce v jedné a téže novele zřejmě nepoužil odlišné výrazy „ošetření“ a „péče“ jen tak náhodou, a to i přes jinak nevalnou formálně-legislativní úroveň zákonné úpravy. Odlišná terminologie má patrně nějaký smysl. Jestliže pojem „péče“ použil především v souvislosti se soustavnými pečovateli a záchrannými stanicemi [srov. § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř a § 14b odst. 2 ZOchrZv], zatímco pojem „ošetření“ použil především v souvislosti s povinnostmi „každého“, kdo

se ujal handicapovaného živočicha [srov. § 5 odst. 8 věta první ZOchrZv], chtěl tím patrně odlišit a vydělit onu provizorní, nezbytnou a krátkodobou pomoc. Ostatně, i s ohledem na účel sledované úpravy se tento výklad jeví jako přiměřenější a rozumnější. Myslím, že účelem a smyslem novely č. 312/2008 Sb. nebylo zcela zakázat občanům, aby určitému handicapovanému zvířeti, jehož se ujali, zajistili či poskytli banální ošetření, jaká jsem výše nastínil. Tedy např. dát zvíře doma na krátkou dobu (na pár dnů) do tepla, dát mu najíst a napít, omýt, vyčistit a vydezinfikovat mu ránu, dát mu na ni provizorní převaz, zafixovat mu zlomeninu k transportu, odvézt ho k veterinárnímu lékaři k provedení jednoduchých vyšetřovacích a léčebných zákroků. *Ošetření* má však své meze, dané též použitým adjektivem „nezbytné“, a to jak z hlediska povahy poskytnutého ošetření, tak z hlediska doby jeho trvání. Tzn. především, že v okamžiku, kdy již (další) ošetření není nezbytné, je třeba živočicha neprodleně pustit zpět do volné přírody. Pokud by pak ošetření mělo přesáhnout onen rámcově naznačený provizorní charakter, rozsah nebo dobu trvání (zmíněných pár dnů), již by šlo asi o péči. Pak už by občan-laik musel zvíře předat do záchranné stanice, pokud by nebyl k péči způsobilý za podmínek stanovených v § 14b odst. 2 ZOchrZv, tedy zejména pokud by neměl osvědčení o odborné způsobilosti. To také znamená, že občan, který se chce, třebas jen příležitostně, starat o handicapovaná zvířata nad rámec „nezbytného ošetření“, musí splňovat přísný právní režim, který se jinak vztahuje na subjekty (chovatele), jež poskytují péči handicapovaným zvířatům soustavně (tj. na soustavné pečovatele).

Osobně se přikláním k druhému výkladu. První výklad mi připadá absurdní. Hranice mezi „ošetřením“ a „péčí“ je však zjevně neostrá. Do doby, než se v tomto směru vytvoří a ustálí určitá správní praxe, nelze dát přesnější vodítka.

Pokud se občan ujme handicapovaného *bezobratlého* živočicha a chce se o něj postarat, ustanovení ZOchrZv se vůbec nepoužijí. Podmínky stanovené v § 14b odst. 2 písm. a), b), c) a d) ZOchrZv, především povinnost mít osvědčení o odborné způsobilosti, zde tedy neplatí. Platí tu tedy „jen“ povinnosti vyplývající ze ZOchrPř, tzn. především povinnost „zajistit nezbytné ošetření“ podle § 5 odst. 8 ZOchrPř.

Ohledně „nezbytného ošetření“ tu lze říci v podstatě totéž, co jsem uvedl v předchozím bodě výše. Tedy především, že má své meze, vyplývající z jeho provizorního („nezbytného“) charakteru, rozsahu i doby trvání. Musí jít tedy jen o ošetření, a nikoli již o péči. To je praktické zejména u záchranných transferů, které přicházejí u bezobratlých v úvahu.

Vedle právě analyzovaných (primárních) povinností musí člověk, který poskytuje handicapovanému zvířeti či živočichovi nezbytné ošetření (popř. nezbytnou péči) samozřejmě dodržet i *další zvláštní právní povinnosti*, které vyplývají ze

ZOchrPř, popř. i ZOchrZv, a dalších použitelných zákonů, zejména ZVetP. Tyto další právní povinnosti se vztahují na „nezbytné ošetření“ zásadně stejnou měrou jako na „nezbytnou péči“.

Jen pro úplnost na tomto místě upozorňuji, že v rámci „nezbytného ošetření“ může nálezcce-laik převzatému handicapovanému živočichovi (prakticky jen zvířeti) poskytnout jen zcela nezbytnou a neodkladnou *tzv. první pomoc* (např. omytí, vyčištění a dezinfekce rány, provizorní převaz, fixace zlomeniny k transportu), přichází-li to vůbec v úvahu, zatímco *další veterinární pomoc* již může poskytnout zásadně jen kvalifikovaný odborník, především veterinární lékař, v souladu s podmínkami stanovenými ZVetP [srov. v této souvislosti především § 4 odst. 1 písm. b) a § 58 a násl. ZVetP].

B) Subjekty (chovatelé), které poskytují soustavnou nezbytnou péči handicapovaným zvířatům, ale nemají status provozovatele záchranné stanice

ZOchrZv upravuje postavení chovatelů²⁹, kteří se péčí o handicapovaná zvířata věnují *soustavně*, tzn. pravidelně a systematicky.³⁰ Zákon tu přitom nerozlišuje, zda péči o handicapovaná zvířata provozují na neziskovém základu jako obecně prospěšnou činnost (což bude asi pravidlem), nebo ji provozují za účelem dosažení zisku, tedy jako podnikání ve smyslu § 2 odst. 1 ObchZ (což bude asi spíše jen teoretická varianta).

Tuto skupinu pečujících subjektů (chovatelů) předvídá *ust. § 14b odst. 2 ZOchrZv*. V jejím rámci lze pak rozlišit dvě podskupiny s odlišným právním postavením:

- a) *Chovatelé*, kteří (sice) poskytují „soustavnou nezbytnou péči“ handicapovaným zvířatům, ale povaha a rozsah jimi poskytované péče není „komplexní“, takže nemají (nemusí mít) status „provozovatele záchranné stanice“ [srov. § 14b odst. 2 a 3 ZOchrZv ve srovnání s § 3 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 9 ZOchrPř].
- b) *Provozovatelé záchranných stanic* ve smyslu § 3 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 9 ZOchrPř. To jsou fyzické nebo právnické osoby, jež na základě povolení Ministerstva životního prostředí (MŽP) provozují zařízení, které na vymeze-

²⁹ Pod pojmem „chovatel“ rozumí ZOchrZv „každou právnickou nebo fyzickou osobu, která drží nebo chová (dále jen „chová“) zvíře nebo zvířata, trvale nebo dočasně, přemísťuje zvíře, nebo obchoduje se zvířaty, provozuje jatky, útulky, záchranné stanice, hotely a penziony pro zvířata nebo zoologické zahrady, provádí pokusy na zvířeti nebo zvířatech anebo pořádá jejich veřejná vystoupení“ [§ 3 písm. k) ZOchrZv].

³⁰ Znovu však opakují, že *ust. § 14b odst. 1 ZOchrZv* zároveň přikazuje, aby i ti „chovatelé“, kteří poskytují péči handicapovaným zvířatům jen nahodile či příležitostně, museli dodržet stejný režim jako chovatelé, kteří ji poskytují soustavně [k tomu viz výklad v písm. A) tohoto oddílu výše]. „Péče“ je přitom zřejmě kvalitativně vyšší stupeň pomoci než pouhé „nezbytné ošetření“ ve smyslu § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř [k tomu také viz výklad v písm. A) tohoto oddílu výše].

ném území zajišťuje „komplexní péči“ o dočasně handicapované živočichy a „odpovídající dlouhodobou péči“ o trvale handicapované živočichy.

Podskupina chovatelů uvedená v písm. a) výše představuje jakýsi částečně institucionalizovaný „mezistupeň“ mezi občany-laiky, kteří jednorázově (ad hoc) zajistí „nezbytné ošetření“ určitého handicapovaného živočicha, na straně jedné a plně profesionálními záchrannými stanicemi na straně druhé. *Právní specifika* této podskupiny lze charakterizovat takto:

Tito chovatelé nemohou zajišťovat „komplexní“ péči o dočasně handicapovaná zvířata, ale pouze péči „nezbytnou“ [to lze dovodit ze vztahu § 14b odst. 2 návěti ZOchrZv, který se vztahuje na soustavné chovatele, a § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř, který definuje záchranné stanice]. Jaký je však mezi tím ve skutečnosti (v praxi) rozdíl, je poměrně obtížné vystihnout. Zdá se, že tito chovatelé mohou poskytovat péči [1] jen o některé, vymezené skupiny zvířat, navíc zřejmě [2] jen z hlediska některých, vymezených (specifických) druhů postižení čili „handicapů“. V opačném případě by jejich péče asi již dosahovala rozměru „komplexnosti“, v důsledku čehož by již fakticky začali provozovat záchrannou stanici, a potřebovali by tudíž odpovídající povolení MŽP podle § 5 odst. 9 ZOchrPř.

Ze zákonné úpravy není zcela jednoznačné, zda tito chovatelé mohou poskytovat péči *trvale handicapovaným* zvířatům. Zákon jim to výslovně nezakazuje, takže by byl možný výklad, že mohou. Na druhou stranu, v ust. § 14b odst. 2 ZOchrZv se hovoří striktně jen o „nezbytné péči“, zatímco v souvislosti s trvale handicapovanými živočichy se hovoří v ust. § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř o „odpovídající dlouhodobé péči“. Přičemž toto ustanovení ZOchrPř svěčuje dlouhodobou péči o trvale handicapované živočichy výslovně a specificky do působnosti záchranných stanic. Zdá se tedy, že „odpovídající dlouhodobou péči“ o trvale handicapované živočichy mohou zajišťovat jen provozovatelé záchranných stanic. Pokud tedy chovatel, který nemá status provozovatele záchranné stanice, zjistí, že zvíře v jeho péči je handicapováno trvale, měl by ho neprodleně předat k odpovídající dlouhodobé péči záchranné stanici. Osobně se přikláním k tomuto druhému výkladu.

Tito chovatelé nesmějí poskytovat péči *zvláště chráněným druhům živočichů* (ohledně těchto druhů živočichů platí exkluzivita ošetření a péče v záchranných stanicích – srov. § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř).

Tito chovatelé nepochybně mohou pečovat o handicapovaná zvířata, kterých se v přírodě *sami ujali*. Je však otázka, zda mohou též *přebírat* handicapovaná zvířata do péče od jiných subjektů (občanů); nejde-li ovšem o zvířata, jež jsou zvláště chráněnými živočichy, ohledně nichž je ze speciálního ustanovení § 52 odst. 2 ZOchrPř jasné, že nemohou. Touto výkladovou otázkou, která je vyvolána částečně zdvojenou zákonnou úpravou obsaženou v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř

a v § 14b odst. 1 a 2 ZOchrZv, jsem se podrobně zabýval výše v této části v kapitole 1 oddíl 2. Tam také jsem vysvětlil, že se přikláním spíše ke kladné odpovědi (tedy že mohou), neboť výklad v její prospěch pokládám především z účelového hlediska za věcně přiměřenější a racionálnější.

Na rozdíl od provozovatelů záchranných stanic nepotřebují tito chovatelé k provozování své „soustavné nezbytné péče“ *povolení* orgánu ochrany přírody. Pokud však pečují (také) o „zvěř“ ve smyslu § 2 písm. b) ZMys, potřebují *souhlas* orgánu státní správy myslivosti s chovem zvěře zasetí podle § 7 odst. 1 ZMys; jejich chov totiž nelze podřadit pod žádnou z výjimek, které jsou vyjmenovány v § 7 odst. 1 věta třetí a čtvrtá ZMys. Souhlas orgánu státní správy myslivosti je přitom podmíněn jednak „vyjádřeními“ orgánu veterinární péče a orgánu ochrany zvířat a jednak „dohodou“ (tzn. vlastně souhlasem) ze strany orgánu ochrany přírody. Podle mého názoru vyjádření orgánu veterinární péče a „dohoda“ (přesněji řečeno: souhlas) ze strany orgánu ochrany přírody mají povahu závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 SprŘ [srov. § 7 odst. 1 a § 66 ZMys, § 90 odst. 1 a 15 ZOchrPř, § 76 odst. 1 ZVetP]. Ohledně „vyjádření“ orgánu ochrany zvířat není zcela jasné, zda má jít o závazné stanovisko, nebo jen o (nezávazné) vyjádření ve smyslu § 154 SprŘ. Zákonná úprava ohledně něj nestanoví, že jde závazné stanovisko, na druhou stranu se domnívám, že by zde všechny podkladové akty měly mít stejnou právní povahu a závaznost, a to bez ohledu na rozkolísanou a nepřesnou zákonnou dikci. Souhlas s chovem zvěře v zasetí vydává krajský úřad v přenesené působnosti jako rozhodnutí ve správním řízení podle správního řádu na základě žádosti chovatele [srov. § 59 odst. 1 písm. a) a 65 ZMys].

Při péči o handicapovaná zvířata musí tito chovatelé dodržovat *povinnosti* (podmínky) stanovené v § 14b odst. 2 písm. a), b), c) a d) ZOchrZv. Především musí „mít“ osvědčení o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata podle § 14b odst. 2 písm. c) a odst. 3 ZOchrZv. Předpokladem pro vydání tohoto osvědčení je absolvování odborného kurzu a složení zkoušky (§ 14b odst. 3 ZOchrZv). Chovateli, který nemá postavení záchranné stanice, zákon neumožňuje, aby *ustanovil* osobu odpovědnou za péči o handicapovaná zvířata, jež disponuje potřebným osvědčením, a tuto péči zajišťoval prostřednictvím takové osoby; tuto variantu zákon umožňuje jen záchranným stanicím [srov. poněkud komplikovanou dikci v § 14b odst. 2 písm. c) ZOchrZv, kde je použita spojka „nebo“ ve vylučovacím smyslu]. Vzhledem k tomu, že kurz a zkoušku zjevně může absolvovat jen fyzická osoba, zdá se, že soustavným chovatelem (pečovatelem) tu může být jen fyzická osoba. Pokud by chtěla soustavnou péči o handicapovaná zvířata poskytovat právnická osoba, musela by již patrně získat status provozovatele záchranné stanice. Dále tito chovatelé musí dodržovat podmínky chovu handicapovaných zvířat, stanovené prováděcí vyhláškou č. 114/2010 Sb.

Vedle uvedených právních povinností musí tito chovatelé samozřejmě dodržovat i *další zvláštní právní povinnosti*, jež se vztahují na péči o handicapovaná zvířata, především další povinnosti vyplývající ze ZOchrPř a ze ZOchrZv, dále povinnosti vyplývající ze ZVetP, případně též povinnosti vyplývající z dalších použitelných zákonů, např. ZMys. K tomu viz výklad v oddílu 3 této kapitoly níže.

C) Provozovatelé záchranných stanic

Záchranná stanice je definována v ust. § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř jako „zařízení, které na konkrétně vymezeném území působnosti zajišťuje komplexní péči o všechny živočichy dočasně neschopné přežít ve volné přírodě s cílem navrátit je do přírody, živočichům trvale neschopným přežít ve volné přírodě poskytuje, je-li to vhodné a účelné vzhledem k jejich zdravotnímu stavu, odpovídající dlouhodobou péči, poskytuje informace o příčinách ohrožení a vhodných způsobech ochrany živočichů a může spolupracovat při provádění opatření k předcházení zraňování nebo úhynu živočichů“. Podle § 5 odst. 9 ZOchrPř „záchrannou stanicí lze provozovat pouze na základě rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o povolení k provozování záchranné stanice“, přičemž „označení „záchranná stanice“ může používat pouze ten, kdo je držitelem platného povolení k provozování záchranné stanice podle tohoto ustanovení (dále jen „provozovatel záchranné stanice“)“.

Z citovaných ustanovení ZOchrPř (ve spojitosti s § 5 odst. 8 a § 52 odst. 2 ZOchrPř a § 14b odst. 1 a 2 ZOchrZ) vyplývají podle mého názoru tato primární zjištění:

Pokud chce někdo (lhostejno, zda fyzická, nebo právnická osoba) v České republice soustavně zajišťovat „komplexní péči“ o *dočasně handicapované* živočichy, musí si k tomu předem opatřit povolení MŽP k provozování záchranné stanice, tzn. že musí napřed získat status provozovatele záchranné stanice. Bez tohoto povolení (resp. statusu) lze dočasně handicapovaným živočichům poskytovat soustavně jen „nezbytnou péči“ ve smyslu § 14b odst. 2 ZOchrZv, a to za podmínek tam stanovených. Hranice mezi tím přitom není jasná ani jednoznačná, což je jistý nedostatek zákonné úpravy. Podle mého názoru „nezbytná péče“ (v porovnání s „komplexní péčí“) je péče [1] jen o některé, vymezené skupiny zvířat a navíc patrně [2] jen z hlediska některých, vymezených druhů postižení („handicapů“). Pokud by byla péče širší (ať již hlediska okruhu živočichů, nebo z hlediska okruhu jejich možných postižení), domnívám se, že by již mohla přesahovat rámec „nezbytnosti“ a nabýt rozměru „komplexnosti“. Pak už by bylo nutné povolení (status) provozovatele záchranné stanice.

Pokud chce někdo v České republice soustavně poskytovat péči *trvale handicapovaným* živočichům, zákonná úprava nedává zcela jednoznačnou odpověď, zda k tomu potřebuje povolení MŽP k provozování záchranné stanice, nebo zda to

může provádět bez tohoto povolení. Jak jsem již vysvětlil v písm. B) tohoto oddílu výše, přikláním se k názoru, že soustavná péče o trvale handicapované živočichy bez získání tohoto povolení (statusu) není možná.

Povolení k provozování záchranné stanice vydává Ministerstvo životního prostředí (dále též jen „MŽP“) formou *rozhodnutí* vydaného ve správním řízení podle správního řádu, a to na základě žádosti příslušné osoby [§ 79 odst. 3 písm. c) ZOchrPř, § 9 a 67 SprŘ]. Jde o řízení o žádosti ve smyslu § 44 SprŘ.

V *žádosti* musí žadatel specifikovat – kromě obecných náležitostí stanovených v § 37 a 44 SprŘ – rozsah poskytované péče, vymezení územní působnosti záchranné stanice a její personální, organizační a technické zajištění (§ 5 odst. 9 věta druhá ZOchrPř).

Rozsahem poskytované péče je tu třeba rozumět především vymezení okruhu (druhů) živočichů, kterým provozovatel zamýšlí v záchranné stanici poskytovat péči. To lze provést buď pozitivním výčtem, nebo negativním výčtem, tzn. výčtem druhů živočichů, kterým péči poskytovat nebude, s tím, že bude péči poskytovat všem ostatním druhům. Rozsah (možné) poskytované péče v tomto směru (tj. z hlediska okruhu živočichů, kterým má provozovatel poskytovat péči) byl však významně kogentně předurčen novelou č. 349/2010 Sb. s účinností od 1. 12. 2009. Tato novela zpřesnila (a zpřísnila) definici záchranné stanice tak, že jde o „zařízení, které na konkrétně vymezeném území působnosti zajišťuje komplexní péči o **všechny** živočichy dočasně neschopné přežít ve volné přírodě ...“ (podtrhl: autor). Vymezení okruhu živočichů, kterým bude provozovatel poskytovat péči, je tak v dispozici žadatele pouze ohledně živočichů **trvale** handicapovaných. Ohledně živočichů **dočasně** handicapovaných žadatel (ovšem ani MŽP) tuto dispozici nemá: rubem oprávnění provozovat záchrannou stanici na určitém území totiž je (zákonem kogentně stanovený) veřejnoprávní závazek zajišťovat na něm péči o všechny dočasně handicapované živočichy. Rozsahem péče se dále rozumí to, zda má jít o péči dočasnou, nebo i trvalou. Je otázka, zda se rozsahem poskytované péče může rozumět i (nějaké) bližší vymezení obsahu či forem péče jako takové. Na jedné straně se v § 5 odst. 9 věta první ZOchrPř mluví o tom, že MŽP v rozhodnutí o povolení k provozování záchranné stanice stanoví (mimo jiné) „rozsah péče, kterou může záchranná stanice poskytovat **s ohledem na její vybavení a odborné zázemí**“. Na druhé straně je však v § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř záchranná stanice definována jako „zařízení, které na konkrétně vymezeném území působnosti zajišťuje **komplexní** péči o **všechny** živočichy dočasně neschopné přežít ve volné přírodě ...“. Právě citovaná ustanovení jsou z hlediska formální logiky ve vzájemném rozporu: Má-li být totiž péče „komplexní“, těžko ji lze z hlediska obsahu či forem nějak vymezovat, a tudíž omezovat. Tento rozpor lze podle mého názoru vyřešit výkladem, podle něhož adjektivum „komplexní“ nebudeme chápat absolutně, ale relativně,

tedy v tom smyslu, že obsah či formy vlastní péče určité záchranné stanice mohou být blíže vymezeny (popř. omezeny) nebo podmíněny s ohledem na materiální, technickou a personální kapacitu dané záchranné stanice. Požadavek poskytování „komplexní péče“ je tedy třeba chápat spíše jako obecnou zásadu, kterou je podle okolností konkrétního případu možné relativizovat stanovením určitých omezení či podmínek, ať již v žádosti, nebo ve vydaném povolení.

Územní působnost se rozumí okruh území, ze kterého bude záchranná stanice handicapované živočichy přijímat.

Personální zajištění (předpoklady) se specifikují počtem potenciálních zaměstnanců, případně členů, dobrovolníků či dalších využitelných osob, rozsahem jejich úvazku (pracovní doby) a jejich kvalifikací. Mezi *organizační předpoklady* patří především možnosti získání finančních prostředků (jaké potenciální zdroje má žadatel k dispozici), zajištění spolupráce s veterinárními zařízeními, právní náležitosti apod. Mezi *technické předpoklady* pak patří zejména prostory (pozemky, stavby a zařízení) a jejich vybavení.

MŽP si k posouzení žádosti musí vyžádat *stanoviska* tří dotčených správních orgánů:

- stanovisko *orgánu ochrany zvířat*. Tím je obecní úřad obce s rozšířenou působností, popř. v hl. m. Praze příslušný úřad městské části [§ 24a odst. 1 písm. b) a odst. 2 ZOchrZv];
- stanovisko *orgánu státní správy myslivosti* [srov. odkaz na § 7 odst. 1 ZMys v poznámce pod čarou 4b) k § 5 odst. 9 ZOchrPř]. Není zcela jasné, zda jím je krajský úřad na základě § 59 odst. 1 písm. a) ZMys, který je jinak kompetentní vydávat souhlas s chovem zvíře v zajetí podle § 7 odst. 1 ZMys, nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 60, který má na úseku myslivosti všeobecnou působnost. Z formulace v § 7 odst. 1 ZMys vyplývá, že k provozování záchranné stanice „souhlas“ s chovem zvíře v zajetí není třeba: záchranné stanice se nepovažují za chov zvíře v zajetí. Byl by tedy možný argument „a contrario“. Nicméně z hlediska jednotného výkonu státní správy by byl problematický výklad, podle něhož by souhlas s chovem zvíře v zajetí vydával krajský úřad, zatímco obsahově obdobné stanovisko k provozování záchranné stanice by vydával obecní úřad obce s rozšířenou působností. Domnívám se tedy, že orgánem státní správy myslivosti ve smyslu § 5 odst. 9 ZOchrPř je krajský úřad. Ten ve svém stanovisku zároveň žadateli „schvaluje“ zařízení, ve kterých bude handicapovaná zvířata (zvěř) chovat, přesněji řečeno stanoví pro tato zařízení podmínky z hlediska ochrany myslivosti;
- stanovisko *orgánu veterinární správy*. Tím je krajská veterinární správa na základě § 49 odst. 1 písm. z) ZVetP (generální klauzule, všeobecná věcná působnost).

Ze zákonné úpravy není zcela jednoznačné, zda tato stanoviska mají povahu *závazných stanovisek* ve smyslu § 149 odst. 1 SprŘ, nebo jen (*nezávazných*) *stanovisek* ve smyslu § 154 SprŘ.

Pokud jde o povahu *stanoviska orgánu veterinární správy*, myslím, že je věc jasná. Podle § 76 odst. 1 ZVetP stanoviska orgánů veterinární správy vydávaná podle veterinárního zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu [s výslovným odkazem na § 149 odst. 1 SprŘ v poznámce pod čarou č. 36a)] a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

Pokud jde ale o povahu *stanoviska orgánu ochrany zvířat a stanoviska orgánu statní správy myslivosti*, je možný dvojitý výklad. Podle prvního výkladu jde o (nezávazná) stanoviska ve smyslu § 154 SprŘ, a to proto, že o nich zákon – na rozdíl od stanoviska orgánu veterinární péče – výslovně nestanoví, že jsou závaznými stanovisky (tedy striktně jazykový výklad a logický argument „a contrario“). Podle druhého výkladu jde o závazná stanoviska. Ve prospěch této varianty výkladu lze uvést následující argumenty: Pokud je stanovisko orgánu veterinární péče závazným stanoviskem, stěží mohou mít stanoviska orgánu myslivosti a orgánu ochrany zvířat proti týrání nezávaznou povahu. Jsou snad tyto orgány z právního hlediska méněcenné? Kromě toho, ust. § 7 odst. 1 věta pátá ZMys stanoví, že péči o zraněné (tzn. handicapované) živočichy, pokud jsou zvířata, lze provádět jen v zařízeních „schválených také“ orgánem statní správy myslivosti (a „schválení“ nemůže být nezávazné). Konečně tomu nasvědčuje i logika a smysl správně-právní regulace a působnosti správních orgánů. Činnost záchranných stanic je v mnoha významných ohledech regulována též zákony z oblasti ochrany zvířat proti týrání, myslivosti a veterinární péči. MŽP může jen sotva samostatně posuzovat splnění požadavků vyplývajících z těchto zákonů, protože to není v jeho působnosti. A nemůže podle mého názoru ani rozhodnout v rozporu s těmito požadavky, pokud je formuluje k tomu kompetentní orgán (ochrany zvířat, myslivosti a veterinární správy) ve svém stanovisku. Jinak by výsledné rozhodnutí MŽP mohlo být v rozporu se zájmy chráněnými ZOchrZv, ZMys či ZVetP (srov. též § 2 odst. 2 SprŘ: „Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena“). Opačný výklad by tedy mohl vést k absurdním důsledkům. Osobně se proto přikláním k druhému výkladu, tedy že jde o závazná stanoviska.

To, že jde patrně o závazná stanoviska, má především dva důsledky. Za první, pokud je takové stanovisko záporné (tzn. že nesouhlasí s vyhověním žádosti), MŽP musí žádost zamítnout (srov. § 149 odst. 3 SprŘ). Za druhé, pokud je stanovisko kladné, ale stanoví pro provozování záchranné stanice nějakou podmínku (povinnost) z hlediska ochrany zvířat před týráním, myslivosti nebo veterinární

péče, je MŽP takovou podmínkou vázáno a musí ji převzít do výroku svého rozhodnutí (srov. § 149 odst. 1 SprŘ). Žadatel pak bude takovou podmínkou vázán při provozování záchranné stanice.

Pokud by šlo jen o (nezávazná) stanoviska, MŽP by mohlo rozhodnout i v rozporu s nimi, a to i tehdy, pokud by byla zcela v souladu se zákonem. To znamená, že v případě záporného stanoviska by mohlo přesto povolení udělit a v případě kladného stanoviska by mohlo přesto některou z jeho podmínek pominout a nepřevzít ji do výroku svého rozhodnutí. V takových případech by však muselo v odůvodnění svého rozhodnutí logicky a přesvědčivě vysvětlit, proč se od (jinak zákonného) stanoviska odchýlilo a proč je to i tak ve veřejném zájmu (srov. § 2 odst. 4 a § 68 odst. 3 SprŘ). V souvislosti s tím, co jsem vyložil výše, se domnívám, že by takové odchýlení mohlo vysvětlit jen stěží.

Ze znění § 5 odst. 9 věta třetí ZOchrPř není zcela jasné, zda si má uvedená stanoviska opatřit (vyžádat) od příslušných orgánů *samo* MŽP, nebo zda si je má opatrovat *sám* žadatel. Znění ustanovení nasvědčuje iniciativě MŽP. Kdyby byl zákonodárce chtěl tuto povinnost uložit žadateli, použil by odlišnou formulaci, např. „žadatel si opatří stanoviska“ nebo „žadatel k žádosti přiloží stanoviska“. Kromě toho, v případě pochybností je třeba zvolit výklad, který zasahuje do práv jednotlivce méně.

MŽP ve svém *povolení* „stanoví místo, kde se záchranná stanice nachází, vymezení její územní působnosti a rozsah péče, kterou může záchranná stanice poskytovat s ohledem na její vybavení a odborné zázemí“ (§ 5 odst. 9 věta první ZOchrPř). Rozsah péče zde MŽP stanoví v návaznosti (tj. v mezích) podané žádosti. MŽP nesmí žádost v tomto ohledu překročit, tzn. dovolit (nebo dokonce uložit) žadateli poskytovat péči v širším rozsahu, než jak jej vymezil ve své žádosti. Platí zde totiž procesní dispoziční zásada, neboť jde o řízení zahajované na žádost podle § 44 SprŘ. Jak již bylo výše zmíněno, dispozice je zde ovšem omezena kogentní zákonnou úpravou ve dvou směrech. Za prvé, záchranná stanice na vymezeném území zajišťuje zásadně „komplexní péči“ o dočasně handicapované živočichy. Za druhé, záchranná stanice na vymezeném území zajišťuje takovou péči zásadně „o **všechny** živočichy dočasně neschopné přežít ve volné přírodě“. Z toho plyne, že pokud by žadatel ve své žádosti zúžil rozsah navrhované péče tak, že by nebyla komplexní (ale částečná), případně že by se měla týkat jen některých skupin dočasně handicapovaných živočichů, pak by MŽP muselo jeho žádost zamítnout. Taková žádost by totiž nesměřovala k provozování záchranné stanice ve smyslu platné zákonné úpravy, ale k provozování činnosti soustavného pečovatele ve smyslu § 14b odst. 2 ZOchrZv.

Rozsah péče musí být v povolení vymezen obdobným způsobem jako v žádosti, tzn. především

- Pozitivním nebo negativním vymezením okruhu (druhů) **trvale** handicapovaných živočichů, kterým je žadatel oprávněn poskytovat péči. Ohledně péče o **dočasně** handicapované živočichy zde patrně žádné (pozitivní ani negativní) vymezení nepřichází v úvahu s ohledem na slovo „všechny“ v kogentní definici záchranné stanice v § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř.
- Stanovením, zda má jít o péči dočasnou, nebo i trvalou.
- Stanovením dílčích podmínek (či omezení), týkajících se obsahu či forem vlastní péče, a to s ohledem na vybavení a odborné zázemí dané záchranné stanice. Tyto podmínky či omezení však musí být stanoveny při respektování třech zákonných hledisek. Za prvé, musí být stanoveny v mezích působnosti MŽP a jen za účelem ochrany handicapovaných živočichů podle ZOchrPř (srov. § 2 odst. 2 a 4 SprŘ). Za druhé, musí se držet mezí žádosti. Za třetí, nesmějí zúžit obsah nebo formy poskytované péče do té míry, aby ztratila rozměr „komplexnosti“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř.

Pro provozování záchranné stanice může MŽP stanovit další závazné *podmínky*. Tyto podmínky však mohou být stanoveny výlučně z hlediska ochrany handicapovaných živočichů podle ZOchrPř. MŽP nesmí uložit provozovateli záchranné stanice podmínku, pro kterou by nebylo možné nalézt oporu (základ) v některém ustanovení ZOchrPř, případně jiného zákona.

Tak např. MŽP nemá podle mého názoru pravomoc uložit (bez odpovídající žádosti) ve svém rozhodnutí provozovateli záchranné stanice povinnost přebírat a poskytovat péči zvláště chráněným živočichům (popř. exemplářům ohrožených živočichů ve smyslu zákona CITES³¹), kteří byli jakožto nedovoleně držení odebráni (popř. zadržení nebo zabavení) státem postupem podle § 89 odst. 1 ZOchrPř (popř. podle § 34 nebo 34a zákona CITES). Pro takovou podmínku není podle mého názoru opora ani v ZOchrPř, ani v zákoně CITES. Zdá se dokonce, že je tomu naopak. Z ust. § 29b odst. 1 a 2 zákona CITES totiž vyplývá, že *tzv. záchranná centra*, v němž jsou chovány (nebo pěstovány) zadržené nebo zabavené živé exempláře, lze provozovat zásadně jen na základě povolení MŽP, vydávaného jen na žádost (tzn. na základě dobrovolné iniciativy) fyzické nebo právnické osoby. Výjimkou z tohoto (dobrovolného) režimu je forma (autoritativního) pověření k provozování záchranného centra. To však může MŽP vydat jen ohledně organizační složky státu. Mimoto: záchranná centra zřizovaná na žádost fungují zásadně za úhradu, kterou poskytuje stát [srov. § 25 odst. 2 písm. j) a § 29c písm. f) zákona CITES]. Záchranné stanice jsou proto něčím odlišným, než jsou záchranná centra. Zákon ovšem na druhou stranu nebrání žadateli o provozování záchranné

³¹ Zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), v platném znění, (dále též jen „zákon CITES“).

stanice požádat MŽP souběžně o provozování záchranného centra. V takovém případě MŽP nepochybně může vydat *uno actu* dvě povolení – jedno k provozování záchranné stanice a druhé k provozování záchranného centra.

Vydané rozhodnutí je povolením. Zakládá se jím tedy *oprávnění*. Výkon tohoto oprávnění je ovšem kogentní zákonnou úpravou v podstatném ohledu podmíněn: rubem oprávnění provozovat záchrannou stanici na určitém území je totiž veřejnoprávní *závazek* zajišťovat na tomto území komplexní péči o všechny dočasně handicapované živočichy. Tento závazek vyplývá z legální definice záchranné stanice v § 3 odst. 1 písm. f) věta první ZOchrPř ve znění novely č. 349/2009 Sb. Oprávnění provozovatele má dvě roviny. Za první, přijímat handicapované živočichy do péče. Za druhé, o přijaté handicapované živočichy řádně pečovat. Obě tato oprávnění jsou – vzhledem ke kogentní zákonné úpravě – zároveň povinností. Provozovatel záchranné stanice tak má v mezích vydaného povolení povinnost přijímat handicapované živočichy do péče.

Povolení k provozování záchranné stanice *nenahrazuje* jiná povolení, souhlasy, výjimky či další rozhodnutí vyžadované zákonem o ochraně přírody a krajiny (ZOchrPř), zákonem na ochranu zvířat proti týrání (ZOchrZv), případně jinými zákony, např. ZVetP či ZMys. Především nenahrazuje stanovení odchylného postupu ve prospěch držení a chovu volně žijících ptáků podle § 5b ZOchrPř, ani povolení výjimky ve prospěch držení a chovu zvláště chráněných druhů živočichů podle § 56 ZOchrPř.

Označení „záchranná stanice“ může používat pouze ten, kdo je držitelem platného povolení k provozování záchranné stanice; zákon jej označuje jako „provozovatele záchranné stanice“ (§ 5 odst. 9 věta čtvrtá ZOchrPř).

MŽP je povinno vést *přehled* (tedy *evidenci*) záchranných stanic a *zveřejňovat* jej způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na svých internetových stránkách (srov. § 5 odst. 9 věta poslední ZOchrPř). Smyslem tohoto ustanovení je především to, aby každý, kdo se ujal handicapovaného živočicha, měl operativně k dispozici potřebné informace o záchranných stanicích (zejména jejich sídlech, územní působnosti a kontaktech na ně), které mu umožní se s příslušnou záchrannou stanicí spojit a co nejrychleji do ní živočicha dopravit.

MŽP může z vlastního podnětu (tzn. z vlastní úřední moci podle § 46 SprŘ), na návrh provozovatele záchranné stanice nebo na návrh orgánu ochrany zvířat, orgánu státní správy myslivosti nebo orgánu veterinární správy *změnit* nebo *zrušit* povolení k provozování záchranné stanice, jestliže se změnily nebo zanikly podmínky, za jakých bylo povolení vydáno, nebo jestliže provozovatel záchranné stanice při péči o živočichy závažně nebo opakovaně porušuje ustanovení tohoto zákona o zvláštní ochraně druhů nebo předpisy na ochranu zvířat proti týrání. V rozhodnutí o změně nebo zrušení povolení k provozování záchranné stanice

MŽP stanoví, je-li to nezbytné, *způsob zabezpečení další péče* o živočichy chované v záchranné stanici (srov. § 5 odst. 9 ZOchrPř). O změně nebo zrušení povolení rozhoduje MŽP formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle správního řádu.

Povinnost fyzických a právnických osob provozovat záchrannou stanici na základě předchozího povolení MŽP, vydaného na základě § 5 odst. 9 ZOchrPř, platí *od 1. 10. 2008*, kdy nabyla účinnosti novela č. 312/2008 Sb. Do té doby (tj. do účinnosti této novely) mohly fyzické a právnické osoby provozovat záchranné stanice bez povolení. Vzhledem k tomu, že ke zmíněnému datu 1. 10. 2008 fungovalo v České republice fakticky přibližně 24 záchranných stanic, bylo nutné, aby zákonná úprava umožnila jisté *přechodné období*, během kterého činnost dosavadních (faktických) provozovatelů záchranných stanic nebude považována za protiprávní a během kterého mohou tyto provozovatelé požádat o potřebné povolení v souladu s novou zákonnou úpravou. Zákonným základem pro vytvoření takového přechodného období se stalo *přechodné ustanovení* čl. VII novely (zákona) č. 312/2008 Sb.

Z platné zákonné úpravy vyplývají pro provozovatele záchranných stanic další *specifické právní povinnosti*, jejichž úprava je (nevhodně) roztržena do ZOchrPř a ZOchrZv:

- *Povinnost dodržovat „bližší podmínky pro držení živočichů v záchranných stanicích, zejména s ohledem na možnost zapojení těchto živočichů zpět do volně žijících populací a způsob péče o živočichy“* (§ 5 odst. 11 ZOchrPř). Tyto bližší podmínky jsou stanoveny v prováděcím právním předpise, který vydalo MŽP na základě citovaného zákonného zmocnění. Je jím vyhláška č. 316/2009 Sb. „Bližší podmínky pro držení živočichů v záchranných stanicích,“ předvídané v ust. § 5 odst. 11 ZOchrPř, mají být zjevně speciální ve vztahu k obecným „podmínkám chovu handicapovaných zvířat“, které na základě § 14b odst. 2 písm. d) a odst. 4 ZOchrZv stanovilo Ministerstvo zemědělství svojí prováděcí vyhláškou č. 114/2010 Sb. Vzhledem k tomu, že se tato dvě zákonná zmocnění částečně obsahově překrývají, vyhláška MŽP by měla zřejmě jen doplnit nebo upřesnit (obecné) podmínky stanovené vyhláškou Ministerstva zemědělství. Měla by proto stanovit pro záchranné stanice nějaké další podmínky, případně podmínky přísnější nebo podrobnější, než jsou obecné podmínky podle vyhlášky Ministerstva zemědělství.
- *Povinnost ustanovit alespoň jednu osobu odpovědnou za péči o handicapovaná zvířata v záchranné stanici a zajistit, aby tuto péči v záchranné stanici zajišťovala (či spíše: řídila) právě ona* [srov. § 14b odst. 1 písm. c) a odst. 3 ZOchrZv]. Tato osoba musí před ustanovením absolvovat odborný kurz, složit odbornou zkoušku a získat osvědčení o odborné způsobilosti, vydávané Ministerstvem

zemědělství, a to v souladu s podrobnou úpravou těchto otázek, obsaženou v prováděcím právním předpise (vyhlášce), jenž má být vydán Ministerstvem zemědělství na základě zákonného zmocnění dle § 14b odst. 4 a § 29 odst. 1 ZOchrZv. Provozovatel může určitou osobu ustanovit odpovědnou osobou jen na základě vydaného osvědčení, tzn. až poté, co bylo dotýčné osobě osvědčení řádně vydáno.

- *Povinnost zajistit, aby další osoby, které v záchranné stanici provádějí činnosti související s chovem a péčí o handicapovaná zvířata, odpovědná osoba poučila (či spíše: zaškolila) tak, aby uvedené činnosti prováděly kvalifikovaným způsobem* [srov. § 14b odst. 3 věta druhá ZOchrZv]. O poučení musí být proveden záznam (slovy zákona: dokumentace), který by měl zachytit obsah poučení a měl by být stvrzen podpisem odpovědné osoby a podpisem poučené osoby.
- *Povinnost vést evidenci (slovy zákona: seznam) všech handicapovaných zvířat, která byla přijata do záchranné stanice* [tato povinnost nepřímě vyplývá z § 25 odst. 3 písm. b) a c) ZOchrZv]. Vzhledem k tomu, že tuto povinnost stanoví ZOchrZv výslovně ohledně „zvířat“, nevztahuje se striktně vzato na bezobratlé živočichy. Ohledně povinnosti vést *evidenci zvláště chráněných živočichů* (a to i bezobratlých) však platí zvláštní právní úprava podle § 52 odst. 2 věta druhá ZOchrPř. Lze tedy záchranným stanicím jen doporučit, aby z praktických důvodů vedly evidenci všech živočichů přijatých do stanice, ať jsou to obratlovci, či bezobratlí, ať jsou zvláště chránění, či nikoli. Evidenci je možné vést v elektronické podobě, nicméně z důvodu právní i faktické jistoty je vhodnější vést ji v takovém případě též souběžně v písemné podobě (pravidelně si ji vytisknout a uschovat).
- *Povinnost prokázat na výzvu orgánu ochrany přírody zákonný původ chovaného zvláště chráněného živočicha* (§ 54 odst. 1 ZOchrPř) a *prokázat svou totožnost* (§ 54 odst. 2 ZOchrPř). Vzhledem k tomu, že zákonná ani podzákonná právní úprava v souvislosti s péčí o zvláště chráněné handicapované živočichy blíže nekonkretizuje, jakým způsobem (tedy čím) má provozovatel záchranné stanice zákonný původ živočicha prokázat, je zřejmé, že jediným zdrojem (pramenem) informací může být v tomto ohledu výše zmíněná evidence vedená podle § 52 odst. 2 věta druhá ZOchrPř, případně (v optimálním případě) doplněná o identifikační údaje a stvrzující podpis osoby, která živočicha do záchranné stanice předala (takové stvrzení je listinným důkazem).
- *Povinnost předem oznámit příslušnému orgánu ochrany přírody termín, místo a způsob vypuštění vyléčeného zvláště chráněného živočicha do volné přírody* (§ 52 odst. 2 věta poslední ZOchrPř). V oznámení by měl být z logiky věci uveden i druh vypouštěného zvířete a stručná charakteristika jeho původního postižení a současného zdravotního stavu. Zákon nestanoví výslovně pro toto

oznámení písemnou formou, z hlediska právní jistoty ji však lze záchranným stanicím doporučit, popřípadě oznámení alespoň zaslat e-mailem na řádnou elektronickou adresu příslušného orgánu a poté si odeslanou e-mailovou zprávu vytisknout a přiložit ji k evidenci (bude o tom existovat trvalý doklad).

- Pokud je vyléčený živočich „zvěří“ ve smyslu § 2 odst. b) ZMys, má záchranná stanice *povinnost jeho vypuštění do volné přírody (honitby) předem projednat s orgánem státní správy myslivosti a zároveň o tom předem uvědomit držitele a uživatele honitby* (srov. § 7 odst. 1 věta poslední ZMys). V této souvislosti je lhostejné, zda jde o zvláště chráněného živočicha, nebo „jen“ lovnou zvěř ve smyslu § 2 písm. d) ZMys. Oznamovací povinnost podle § 52 odst. 2 věta poslední ZOchrPř na straně jedné a projednací a informační („uvědomovací“) povinnost podle § 7 odst. 1 věta poslední ZMys na straně druhé jsou na sobě nezávislé. Musí být tedy splněny souběžně, pokud je vypouštěná zvěř zvláště chráněným druhem.

„Projednání“ s orgánem státní správy myslivosti zde neznamená, že je nutný jeho souhlas, nicméně v praxi je vhodné případné námitky či podmínky tohoto orgánu respektovat. Projednání každopádně vyžaduje ústní, písemnou nebo e-mailovou diskusi (výměnu informací a názorů) mezi záchrannou stanicí a orgánem. Jde tedy o intenzivnější míru správně-právní ingerence, než je prosté oznámení: záchranná stanice tu musí před vypuštěním zvířete orgán informovat a vyčkat na jeho odpověď (reakci).

Naproti tomu „uvědomění“ je prakticky totéž, co oznámení. Kdo je držitelem a uživatelem příslušné honitby, se záchranná stanice dozví od orgánu státní správy myslivosti při projednání.

Ohledně *formy* projednání a uvědomění platí v zásadě totéž, co bylo uvedeno v předchozím bodě výše o formě oznámení, ovšem s tím, že projednání je samozřejmě možné provést osobně a ústně s pověřenou úřední osobou na úřadě. O takovém ústním projednání musí správní orgán vyhotovit písemný záznam, jehož stejnopis by si měl provozovatel záchranné stanice vzít a uschovat (srov. § 15 odst. 1 ve spojitosti s § 154 SprŘ).

Úprava vypouštění vyléčené zvěře ze záchranných stanic obsažená v § 7 odst. 1 věta poslední ZMys je zjevně *speciální* (má přednost) ve vztahu k obecné úpravě vypouštění zvěře, která byla chována v zajetí, do honitby [srov. § 5 odst. 1 písm. c) a odst. 2 ZMys – povolení výjimky orgánem ochrany přírody a souhlas držitele honitby]. Tato obecná úprava se proto v těchto případech nepoužije.

Oddíl 3: Právní povinnosti při péči o handicapované živočichy (zvířata), které se vztahují v zásadě na všechny pečující subjekty

A) Základní povinnosti při péči o handicapovaná zvířata (§ 14b ZOchrZv)

Podle § 14b odst. 2 ZOchrZv „chovatel, který poskytuje soustavnou nezbytnou péči handicapovaným zvířatům, je povinen

- a) vytvářet podmínky pro zachování jejich fyziologických funkcí a biologických potřeb, a to zejména vybavením prostor pro handicapovaná zvířata,
- b) předcházet jejich únikům,
- c) mít osvědčení o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata, udělené příslušným orgánem ochrany zvířat, nebo zajistit, aby péči o handicapovaná zvířata zajišťovala osoba s tímto osvědčením, pokud se jedná o záchrannou stanici,
- d) dodržovat podmínky chovu handicapovaných zvířat, vybavení a minimální velikost prostor pro handicapovaná zvířata, stanovené prováděcím právním předpisem.“

Jak jsem vysvětlil již výše, cit. ustanovení ZOchrZv *dopadá jednotně na všechny chovatele*, kteří poskytují soustavnou péči handicapovaným zvířatům, ať již mají status provozovatele záchranné stanice [a zajišťují „komplexní péči“ o handicapované živočichy ve smyslu § 3 odst. 1 písm. f) ZOchrPř], nebo tento status nemají [a poskytují jen „nezbytnou péči“]. Jediný rozdíl v povinnostech, stanovených pro tyto dvě skupiny chovatelů v § 14b odst. 2 ZOchrZv, vyplývá z písm. c). Zatímco provozovatel záchranné stanice má povinnost „*zajistit, aby péči o handicapovaná zvířata zajišťovala osoba s osvědčením o odborné způsobilosti*“, chovatel, který nemá tento status, musí toto osvědčení „*mít*“ sám. [Z toho lze patrně nepřímou dovodit, že tímto chovatelem může být jen fyzická osoba, neboť vydání osvědčení předchází absolvování odborného kurzu a složení zkoušky (právnícká osoba nemůže z logiky věci absolvovat kurz ani složit zkoušku). Je ale otázka, zda to je skutečný úmysl zákonodárce, nebo jen nezamýšlený důsledek nepříliš zdařilé legislativní formulace.]

V návaznosti na to pak ZOchrZv stanoví *speciální režim pouze pro provozovatele záchranných stanic*: „Osoba, která provozuje záchrannou stanici, je povinna stanovit (přesněji řečeno: ustanovit – pozn. autora) alespoň 1 osobu odpovědnou za péči o handicapovaná zvířata“, přičemž „... další osoby, které provádějí činnosti související s chovem a péčí o handicapovaná zvířata, musí osoba odpovědná za péči o handicapovaná zvířata poučit tak, aby uvedené činnosti prováděly kvalifikovaným způsobem“ (srov. § 14b odst 3 věta první a druhá ZOchrZv)

Osoba odpovědná za péči o handicapovaná zvířata musí úspěšně absolvovat odborný kurz, složit zkoušku a na základě toho získat osvědčení o odborné způ-

sobilosti (srov. § 14b odst. 3 věta druhá a odst. 4 ZOchrPř). Toto pravidlo se vztahuje jak na provozovatele záchranných stanic, tak na ostatní soustavné chovatele handicapovaných zvířat.

V § 14b odst. 4 (ve spojitosti s § 29 odst. 1) ZOchrZv je Ministerstvo zemědělství zmocněno k vydání důležitého *prováděcího právního předpisu*, který má podrobněji upravit dva okruhy otázek:

- „rozsah odborných znalostí nezbytných pro získání osvědčení o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata, obsah odborného kurzu pro získání této odborné způsobilosti, požadavky na školicí pracoviště, složení zkušební komise, průběh zkoušky, podmínky a způsob vydávání osvědčení, vzor osvědčení“ [prováděcí právní úprava k § 14b odst. 2 písm. c) a odst. 3 ZOchrZv]
- „podmínky pro chov handicapovaných zvířat, vybavení a minimální velikost prostor pro handicapovaná zvířata“ [prováděcí právní úprava k § 14b odst. 2 písm. a) a d) ZOchrZv].

Prováděcím právním předpisem Ministerstva zemědělství je vyhláška č. 114/2010 Sb.

Vzhledem k tomu, že ustanovení § 14b bylo do zákona na ochranu zvířat proti týrání (ZOchrZv) doplněno novelou č. 312/2008 Sb. s účinností od 1. 1. 2008, musela tato novela stanovit potřebné *přechodné období*, během kterého chovatelé handicapovaných zvířat budou mít možnost zajistit si nově vyžadované osvědčení o odborné způsobilosti. Proto zmíněná novela obsahuje též odpovídající *přechodné ustanovení* – čl. II bod 5.

Zkoušky pro získání odborné způsobilosti provádí Ministerstvo zemědělství. To je také ve spolupráci se školicími pracovišti, jejichž postavení je upraveno zmíněnou vyhláškou, *příslušné* k vydávání osvědčení o odborné způsobilosti a dále k jeho odnímání a pozastavení platnosti [srov. § 20 odst. 1 písm. p) ZOchrZv].

K *odejmutí* a *pozastavení platnosti* osvědčení bude muset docházet nepochybně formou správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle správního řádu. Zákonná úprava ovšem blíže neupravuje (hmotně-právní) podmínky, za kterých je možné (či nutné?) jednou vydané osvědčení odejmout nebo pozastavit jeho platnost. Vyhláškou tyto podmínky stanovit nelze, neboť v zákoně k tomu není odpovídající zmocnění (zákonné zmocnění v § 14b odst. 4 ZOchrZv dává základ pro stanovení podmínek pro vydávání osvědčení, nikoli pro jejich odnímání, což jsou zcela odlišné druhy aktů). Odkaz na poznámku pod čarou č. 5a) v § 20 odst. 1 písm. p) ZOchrZv, ve které je citováno ust. čl. 26 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 1/2005, rovněž zřejmě není použitelný. Toto ustanovení nařízení, jakož ostatně i celé uvedené nařízení, se týkají úplně jiné problematiky. Je tedy otázka, zda za tohoto stavu zákonné úpravy bude vůbec možné osvědčení odejmout

nebo pozastavit jeho platnost: v zákoně totiž zcela chybí úprava podmínek pro výkon pravomoci správního orgánu jakožto orgánu veřejné moci. A to je v rozporu s ústavním principem zákonnosti státní (veřejné) moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.³²

Jaké lze z právě podané pozitivně-právní analýzy učinit dílčí teoreticko-právní závěry?

Platná zákonná úprava je založena na konstrukci, podle níž je regulace jednoho a téhož druhu lidské činnosti (péče o handicapovaná zvířata) složitě a do podrobností rozštěpena do dvou zákonů a dvou rezortů. Péče o handicapovaná zvířata jako taková (tzn. obecně) je upravena v ZOchrZv (§ 14b) a náleží do působnosti Ministerstva zemědělství. Základní formou administrativně-právní regulace je zde osvědčení o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata, které vydává Ministerstvo zemědělství. Toto ministerstvo rovněž stanoví svým prováděcím právním předpisem bližší „podmínky pro chov handicapovaných zvířat“ (vyhláška č. 114/2010 Sb.). Provozování záchranných stanic je – vedle obecné úpravy obsažené v ZOchrZv – speciálně upraveno v ZOchrPř (§ 5 odst. 9 až 11) a náleží do působnosti MŽP. Základní formou administrativně-právní regulace je zde povolení k provozování záchranné stanice, které vydává MŽP. Toto ministerstvo stanoví svým prováděcím právním předpisem bližší „podmínky pro držení živočichů v záchranných stanicích“ (vyhláška č. 316/2009 Sb.). Jak je vidět, hmotně-právní úprava, působnost i zákonná zmocnění k vydání prováděcích právních předpisů se částečně obsahově překrývají. Tato normativní a kompetenční zdvojenost nemá racionální věcné opodstatnění a je na újmu jednotnému a efektivnímu výkonu státní správy (rozlišování „zvířat“ a ostatních, tj. bezobratlých živočichů je zde přirozeně pofiderním důvodem). Proč má osvědčení o odborné způsobilosti vydávat Ministerstvo zemědělství, když povolení k provozování záchranné stanice vydává MŽP? Domnívám se, že základní právní regulace, hlavní administrativně-právní nástroje a tomu odpovídající působnost by měla být sjednocena do jednoho zákona a jednoho rezortu. A vzhledem k tomu, že jde o problematiku, jež se týká výlučně volně žijících živočichů (zvířat), měl by to být zákon o ochraně přírody a krajiny a působnost MŽP. Některé dílčí, specifické aspekty regulace je pak samozřejmě možné upravit i v zákoně na ochranu zvířat proti týrání a svěřit je do působnosti Ministerstva zemědělství.

B) Povinnost mít stanoven (povolen) tzv. odchylný postup ve prospěch držení volně žijících ptáků a další povinnosti s tím související (§ 5a a 5b ZOchrPř)

Ust. § 5a ZOchrPř stanoví v zájmu ochrany volně žijících ptáků zákazy různých forem lidských aktivit, které spočívají – obecně řečeno – v zasahování do jejich

³² „Státní moc ... lze ... uplatňovat jen v případech, ... které stanoví zákon.“

přirozeného života a vývoje. Především zakazuje jejich odchyt jakýmkoli způsobem a jejich držení. Vzhledem k tomu, že chov (držení) handicapovaných ptáků v zajetí za účelem péče o ně nespadá pod žádnou ze zákonem stanovených výjimek z těchto zákazů (§ 5a odst. 4 ZOchrPř), musí si každý chovatel, který o ně hodlá pečovat (ať již jde o provozovatele záchranné stanice, nebo jiné chovatele), zajistit od orgánu ochrany přírody *stanovení (přesněji řečeno: povolení) postupu odchylného od zákazů* stanovených v § 5b ZOchrPř (v dalším výkladu používám formulaci „povolení odchylného postupu“, neboť zákonná formulace „stanovení odchylného postupu“ není příliš výstižná).³³ Toto povolení je nutné ohledně všech druhů volně žijících ptáků s výjimkou těch druhů, které jsou vyhlášeny za zvláště chráněné podle § 48 ZOchrPř a vyhlášky č. 395/1992 Sb. (srov. § 5a odst. 6 ZOchrPř). Pro zvláště chráněné druhy ptáků platí zvláštní (přísnější) ochrana, která má přednost před ochranou podle § 5a a 5b ZOchrPř a která spočívá především v tom, že si jejich chovatel musí k jejich držení (chovu) za účelem péče zajistit jiný druh povolení, a sice povolení výjimky podle 56 ZOchrPř [k tomu viz výklad v písm. C) níže].

Povolení odchylného postupu ve prospěch držení volně žijících ptáků podle § 5b ZOchrPř *není nahrazeno* povolením k provozování záchranné stanice podle § 5 odst. 9 ZOchrPř. Jde o odlišné druhy aktů, které mají odlišné podmínky i předmět. Tudíž to, že určitý chovatel má povolení k provozování záchranné stanice, neznamená, že má (jaksi automaticky) povolen i odchylný postup podle § 5b ZOchrPř. Ten si musí zajistit zvlášť, navíc.

ZOchrPř umožňuje příslušným správním orgánům povolit odchylný postup dvěma možnými formami – *individuálně* (tzn. pro určitou, jednotlivou osobu), nebo *obecně* (tzn. pro blíže neurčený okruh osob).

Individuálně se odchylný postup povoluje formou *rozhodnutí*, které se vydává na žádost dotyčné osoby (žadatele) v rámci správního řízení vedeného podle správního řádu [srov. § 5b odst. 1, 2 a 3 ZOchrPř]. V případě chovatelů, kteří chtějí poskytovat péči handicapovaným ptákům, bude dán nepochybně zákonný důvod – „je-li to potřebné za účelem ochrany volně žijících živočichů“. Na povolení odchylného postupu však žadatel nemá právní nárok (arg.: slovo „může“ v § 5b odst. 1 ZOchrPř). Rozhodnutí se vydává vždy jednotlivému (tj. individuálnímu) žadateli, nicméně odchylný postup (vlastně výjimka z příslušných zákazů, zde ze zákazu odchytu a držení ptáků) v něm může být stanoven (povolen) dvojím

³³ Ve své podstatě (tj. materiálně, věcně) nejde o nic jiného, než o povolení výjimky ze zákonného zákazu, tedy něco zcela podobného, jako je povolení výjimky ohledně zvláště chráněných druhů živočichů podle § 56 ZOchrPř. Jde tedy o nevhodnou terminologii, která je důsledkem nepřiléhavého, doslovného překladu z anglického originálního znění směrnice Rady č. 79/409/EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

možným způsobem. Buď abstraktně, tzn. pro určitý nebo neurčitý počet ptáků uvedených (vyjmenovaných) druhů, a to i pomocí negativního výčtu, např. takto: „pro všechny druhy volně žijících ptáků, vyskytujících se na území ČR, s výjimkou zvláště chráněných druhů a s výjimkou druhů A, B a C“; tento způsob bude asi pro soustavné chovatele nejpraktičtější. Anebo individuálně pro určitého (jedinečného) ptáka, tedy vlastně ad hoc.

Orgán ochrany přírody má za stanovených podmínek pravomoc rozhodnutí o povolení odchylného postupu *změnit* nebo *zrušit* (srov. § 84 ZOchrPř).

Obecně (tj. pro blíže neurčený okruh osob) se odchylný postup povoluje *opatřením obecné povahy*, které může na základě § 5b odst. 4 ZOchrPř vydat MŽP. Forma opatření obecné povahy (srov. § 171 a § 173 odst. 3 SprŘ) zde byla zavedena novelou č. 349/2009 Sb. s účinností od 1. 12. 2009. Do té doby se odchylný postup pro blíže neurčený okruh osob povoloval prováděcím právním předpisem – vyhláškou MŽP. Podle mého názoru byla změna formy z právního předpisu (tj. abstraktního aktu) na opatření obecné povahy (tj. abstraktně-konkrétního aktu) v tomto případě neopodstatněná. Opatření obecné povahy je totiž pojmově aktem, jehož předmět je určen individuálními znaky, tzn. jedinečně.³⁴ Při povolování odchylného postupu podle § 5b odst. 4 ZOchrPř si však lze jen stěží představit, že předmět může být určen individuálně. Předmětem aktu jsou zde totiž ptáci. Změna formy na opatření obecné povahy bude patrně vyvolávat v aplikační praxi komplikace i vzhledem k procedurální úpravě řízení o vydání opatření obecné povahy obsažené v § 171 až 174 SprŘ. V tomto řízení totiž figurují dotčené osoby s poměrně významnými procesními právy na uplatnění námitek nebo připomínek (srov. § 172 odst. 4 a 5 SprŘ).

Každopádně smysl a výhoda této formy je v tom, že se vztahuje na vymezený okruh blíže neurčeného počtu osob, které si pak díky tomu nemusejí podávat žádosti o individuální povolení. Na základě cit. ustanovení tak MŽP může povolit odchylný postup za blíže stanovených (konkretizovaných) podmínek např. všem provozovatelům záchranných stanic; to by záchranným stanicím ušetřilo mnoho složité administrativní agendy. Jinak ale všem chovatelům handicapovaných ptáků nezbývá nic jiného, než si zažádat o individuální povolení.

³⁴ Srov. v této souvislosti především rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 27. 9. 2005 č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740 ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 1/2005: „Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).“

Povolení odchylného postupu (až již ve formě rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy) musí mít každý chovatel zajištěno zásadně *předem*, tzn. před převzetím každého handicapovaného ptáka do péče. Výjimečně, pokud by šlo o nezbytnou a neodkladnou péči o handicapovaného ptáka v situaci krajní nouze ve smyslu § 28 TrZ, kterou by za daných okolností nemohl poskytnout jiný chovatel disponující potřebným povolením odchylného postupu, by mohl ptáka převzít do péče bez předchozího povolení, a o povolení odchylného postupu (patrně o povolení ad hoc, tedy právě pro tohoto určitého ptáka) požádat *dodatečně* bez zbytečného odkladu, tedy neprodleně. Ze zákona nevyplývá, do kdy konkrétně. Soudím, že tato lhůta by měla odpovídat době nutné k sepsání, doložení a podání řádné žádosti k příslušnému orgánu ochrany přírody.

V souvislosti s držením a chovem handicapovaných volně žijících ptáků vyplývají ze ZOchrPř ještě *dvě důležité povinnosti*:

První je povinnost *prokázat na výzvu orgánu ochrany přírody jejich zákonný původ a svou totožnost* (§ 5a odst. 3 a § 54 odst. 1 ZOchrPř). Zákonným původem chovaných handicapovaných ptáků je jejich dovozené odebrání z přírody postupem podle § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř (srov. část věty v závorce v § 54 odst. 1 věta první ZOchrPř). Zákonná ani podzákonná právní úprava však v souvislosti s péčí o handicapované ptáky (či živočichy obecně) nekonkretizuje, jakým způsobem (tedy čím) má chovatel tento původ prokázat. Podle mého názoru jediným zdrojem (pramenem) informací může být v tomto ohledu výše zmíněná evidence zvířat vedená na základě § 25 odst. 3 písm. b) a c) ZOchrZv, případně (v optimálním případě) doplněná o identifikační údaje a stvrzující podpis osoby, která ptáka do záchranné stanice předala [k tomu více viz výklad v oddílu 2 písm. C) výše]. Zákon sice tuto povinnost vést evidenci chovaných zvířat stanoví výslovně jen pro provozovatele záchranných stanic (vedle provozovatelů útulků), nicméně s ohledem na to, že povinnost prokazovat zákonný původ chovaných ptáků se vztahuje na všechny chovatele bez rozdílu, lze jen doporučit, aby obdobnou evidenci ohledně ptáků vedli i ti chovatelé handicapovaných zvířat, kteří nemají status záchranné stanice.

Druhá je povinnost *ohlásit (oznámit) orgánu ochrany přírody každoročně do 31. prosince příslušného kalendářního roku všechny případy převzetí handicapovaných ptáků do péče* (srov. § 5b odst. 5 ZOchrPř). Zde má jít zjevně o jakýsi výroční přehled (seznam či zprávu) o všech handicapovaných ptácích, kteří byli v uplynulém kalendářním roce převzati do péče.

C) *Povinnost mít povolenou výjimku ve prospěch držení zvláště chráněných druhů živočichů (§ 56 ZOchrPř)*³⁵

Ust. 50 ZOchrPř stanoví v zájmu ochrany zvláště chráněných druhů živočichů obecný zákaz škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje. Tento obecný zákaz pak demonstrativně konkretizuje tím, že je zakazuje též chytat, držet či chovat v zajetí apod. Ve správní praxi se ustálil (zcela korektní) výklad, že je zakázáno zásadně jakékoli chytání, držení a chování v zajetí zvláště chráněných živočichů, ať již je škodlivé, nebo (domněle, či skutečně) prospěšné;³⁶ obecně přípustnou zákonnou výjimkou tu může být jedině případ krajní nouze ve smyslu § 28 TrZ. Vzhledem k tomu, že chov (držení) zvláště chráněných handicapovaných živočichů v záchranných stanicích nelze podřadit pod žádnou ze zákonem stanovených výjimek z těchto zákazů,³⁷ musí si každý provozovatel záchranné stanice, který chce pečovat o zvláště chráněné handicapované živočichy, zajistit od orgánu ochrany přírody *povolení výjimky ze stanovených zákazů* podle § 56 ZOchrPř.

Povolení výjimky ve prospěch držení zvláště chráněných živočichů podle § 56 ZOchrPř *není nahrazeno* povolením k provozování záchranné stanice podle § 5 odst. 9 ZOchrPř. Tudíž to, že chovatel má povolení k provozování záchranné stanice, neznamena, že má (automaticky) povolenou i výjimku podle § 56 ZOchrPř. Tu si musí zajistit zvlášť, navíc.

ZOchrPř umožňuje příslušným správním orgánům povolit výjimku dvěma možnými formami – *individuálně* (tzn. pro určitou, jednotlivou osobu), nebo *obecně* (tzn. pro blíže neurčený okruh osob).

Individuálně lze výjimku povolit dvěma možnými formami. Buď *vrchnostenskou* formu – rozhodnutím. Nebo *nevrchnostenskou* formou – dohodou, přesněji řečeno veřejnoprávní smlouvou.

Rozhodnutí se vydává na žádost dotyčné osoby (žadatele) v rámci správního řízení vedeného podle správního řádu [srov. § 56 odst. 1 až 3]. V případě provozovatelů záchranných stanic, kteří chtějí poskytovat péči zvláště chráněným handicapovaným živočichům, bude dán nepochybně zákonný účel (veřejný zájem) „v zájmu ochrany volně žijících živočichů“ [§ 56 odst. 2 písm. a) ZOchrPř]. Na povolení výjimky však žadatel nemá právní nárok (arg.: slovo „lze“ v § 56

³⁵ Vzhledem k tomu, že o zvláště chráněné handicapované živočichy mohou pečovat jen záchranné stanice (což vyplývá z § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř), vztahuje se tato povinnost jen na provozovatele záchranných stanic. Uvádím ji však v rámci tohoto oddílu (tj. v rámci společného výkladu o povinnostech, které se vztahují v zásadě na všechny subjekty, kteří pečují o handicapované živočichy) z důvodu větší přehlednosti výkladu.

³⁶ Srov. např. Malá, H.: Ještě jednou k držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů, České právo životního prostředí č. 4/2002, s. 42.

³⁷ Srov. § 50 odst. 3 ZOchrPř.

odst. 2 návětí ZOchrPř). Rozhodnutí se vydává vždy jednotlivému (tj. individuálnímu) žadateli, nicméně výjimka z příslušných zákazů v něm může být stanovena (povolena) dvojím možným způsobem. Buď obecně, tzn. pro blíže neurčený okruh živočichů uvedených (vyjmenovaných) druhů, a to i pomocí negativního výčtu, např. takto: „pro všechny ohrožené zvláště chráněné druhy živočichů s výjimkou druhů A, B, C a D“; tento způsob bude asi pro záchranné stanice nejpraktičtější. Anebo individuálně pro určitého (jedinečného) živočicha, tedy ad hoc.

Orgán ochrany přírody má za stanovených podmínek pravomoc rozhodnutí o povolení výjimky *změnit* nebo *zrušit* (srov. § 84 ZOchrPř).

Dohodu uzavírá orgán ochrany přírody s dotyčnou fyzickou nebo právnickou osobou (navrhovatelem) v rámci kontraktačního postupu upraveného v § 163 a násl. SprŘ [§ 56 odst. 5 ZOchrPř]. Tato dohoda, která nahrazuje povolení výjimky, je veřejnoprávní smlouvou podle § 161 SprŘ, tedy tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvou. Hmotně-právní podmínky (předpoklady) pro její uzavření jsou formulovány obdobně jako pro povolení výjimky. Rozdíl je tedy jen ve formě.

Obecně (tj. pro blíže neurčený okruh osob) se výjimka povoluje *opatřením obecné povahy*, které může na základě § 56 odst. 4 ZOchrPř vydat orgán ochrany přírody (krajský úřad, resp. správa národního parku nebo správa chráněné krajinné oblasti). I zde byla forma opatření obecné povahy zavedena novelou č. 349/2009 Sb. s účinností od 1. 12. 2009. Do té doby se odchýlný postup pro blíže neurčený okruh osob povoloval prováděcím právním předpisem – vyhláškou MŽP. K problematice formy opatření obecné povahy při povolování výjimek ve prospěch držení zvláště chráněných handicapovaných živočichů lze uvést obdobně to, co jsem výše uvedl ve výkladu o problematice formy opatření obecné povahy při povolování odchýlného postupu ve prospěch držení handicapovaných ptáků [viz výklad v písm. B) výše, na který zde odkazuji].

Povolení výjimky (až již ve formě rozhodnutí, veřejnoprávní smlouvy nebo opatření obecné povahy) musí mít každý provozovatel záchranné stanice zajištěno zásadně *předem*, tzn. před převzetím každého zvláště chráněného handicapovaného živočicha do péče. Výjimečně, pokud by šlo o nezbytnou a neodkladnou péči o takového živočicha v situaci krajní nouze ve smyslu § 28 TrZ, kterou by za daných okolností nemohla poskytnout jiná záchranná stanice disponující potřebnou výjimkou, by mohl živočicha převzít do péče bez předchozího povolení výjimky, a o povolení výjimky (patrně výjimky ad hoc, tedy právě pro tohoto určitého živočicha) zažádat *dodatečně* bez zbytečného odkladu, tedy neprodleně po jeho převzetí. Ani zde ze zákona nevyplývá, do kdy konkrétně. Soudím, že tato lhůta by měla odpovídat době nutné k sepsání, doložení a podání řádné žádosti k příslušnému orgánu ochrany přírody.

V souvislosti s držením a chovem zvláště chráněných handicapovaných živočichů je vhodné na tomto místě opakovaně zmínit povinnost *prokázat na výzvu orgánu ochrany přírody jejich zákonný původ* a povinnost *prokázat svou totožnost* (§ 54 odst. 1 a 2 ZOchrPř). Zákonným původem takových živočichů je zde jejich dovozené odebrání z přírody postupem podle § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř (srov. část věty v závorce v § 54 odst. 1 věta první ZOchrPř). Více k této povinnosti a otázkám, jež s ní souvisejí, viz výklad v oddílu 2 písm. C) výše.

D) Povinnosti při vypuštění handicapovaného živočicha (zvířete) zpět do volné přírody

Vypouštění vyléčených handicapovaných živočichů *zpět do volné přírody* je speciálně upraveno jen ohledně *provozovatelů záchranných stanic*, a to v podobě dvou skupin právních povinností, jimiž jsem se zabýval v oddílu 2 této kapitoly výše. Za prvé, povinnost předem oznámit příslušnému orgánu ochrany přírody termín, místo a způsob vypuštění vyléčeného zvláště chráněného živočicha do volné přírody (§ 52 odst. 2 věta poslední ZOchrPř). Za druhé, pokud je vyléčený živočich „zvěří“ ve smyslu § 2 odst. b) ZMys, povinnost jeho vypuštění do volné přírody (honitby) předem projednat s orgánem státní správy myslivosti a zároveň o tom předem uvědomit držitele a uživatele honitby (srov. § 7 odst. 1 věta poslední ZMys). Tato úprava vypouštění vyléčené zvěře ze záchranných stanic, obsažená v § 7 odst. 1 věta poslední ZMys, je speciální (má přednost) ve vztahu k obecné úpravě vypouštění zvěře, která byla chována v zajetí, do honitby obsažené v § 5 odst. 1 písm. c) a odst. 2 ZMys; tato obecná úprava vyžaduje povolení výjimky orgánem ochrany přírody a souhlas držitele honitby. Tato obecná úprava se proto na záchranné stanice nepoužije.

Jak je tomu ale v případě *ostatních chovatelů* handicapovaných živočichů? A jak je tomu v případě *běžných občanů*, kteří v rámci obecného režimu pomoci podle § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř poskytli „nezbytné ošetření“ handicapovanému živočichovi? Jaký právní režim při vypouštění vyléčených handicapovaných živočichů platí pro ně? Z platné zákonné úpravy na ně dopadá jen úprava obsažená v ZMys, a to jen tehdy, pokud tito chovatelé (popř. občané) vypouštějí zpět do volné přírody vyléčené handicapované zvíře, které je „zvěří“ ve smyslu § 2 písm. d) ZMys.

ZMys upravuje vypouštění zvěře, která byla chována v zajetí, do honitby v rámci dvou různých režimů. První je přísný a platí obecně pro kohokoli [srov. § 5 odst. 1 písm. c) a odst. 2 ZMys]. Druhý je mírný a platí speciálně právě jen pro záchranné stanice a pro zařízení záchranných chovů [srov. § 7 odst. 1 věta poslední ZMys]; k tomuto režimu viz výklad výše.

Přísný, obecný režim spočívá v tom, že k vypuštění zvěře, jež byla chována v zajetí, do honitby je nutné [1] *povolení výjimky* orgánem ochrany přírody podle § 5 odst. 1 písm. c) ZMys a [2] *souhlas* držitele honitby podle § 5 odst. 2 věta první ZMys. Je otázka, zda se tento velice složitý administrativní režim vztahuje i na vypouštění vyléčené handicapované zvěře zpět do přírody (honitby). Teoreticky jsou zde možné dva protichůdné výklady. Podle prvního, čistě jazykového výkladu ano. Osobně se ale kloním k názoru, že ne. Myslím, že z věcného hlediska jde o obdobnou činnost, jako když handicapovanou zvěř vypouští záchraná stanice. Myslím si proto, že ustanovení § 7 odst. 1 věta poslední ZMys by se zde mělo použít *analogicky*, takže by mělo stačit *projednání* s orgánem státní správy myslivosti a *uvědomění* držitele a uživatele honitby. Myslím, že obecný režim, který vyžaduje povolení výjimky a souhlas, je stanoven proto, že cílí na mnohem závažnější a komplikovanější případy, tedy na různé formy reintrodukce zvěře. A na vypuštění handicapované zvěře by vlastně dopadl jen v důsledku jisté legislativní nedůslednosti [poslední věta v § 7 odst. 1 ZMys zjevně nebyla adekvátně novelizována v souladu s novou úpravu ujmoutí se a péče o handicapované živočichy dle § 5 odst. 8 ZOchrPř a § 14b ZOchrZv].

ČÁST ČTVRTÁ: SHRNUTÍ A ZÁVĚRY

Z analýzy, o kterou jsem se pokusil v předchozích dvou částech, vyplývají podle mého názoru tato nejdůležitější *shrnutí* a *závěry*:

1. Veřejnoprávní úprava péče o handicapované živočichy je *legislativně rozštěpena* do dvou hlavních zákonů – ZOchrPř a ZOchrZv. Každý z těchto zákonů upravuje různé aspekty této péče a každý při tom používá odlišné pojmy. Základním pojmem podle ZOchrPř je „*živočich*“; ten zahrnuje obratlovce i bezobratlé. Základním pojmem podle ZOchrZv je „*zvíře*“; ten zahrnuje jen obratlovce. Důsledkem této *pojmové dvojkolejnosti* je dvojkolejnost normativní: adresáti musí u každého aspektu zákonné úpravy zkoumat, zda se vztahuje na (všechny) živočichy, nebo jen na zvířata.
2. Z obsahového hlediska lze rozlišit *dvě hlavní skupiny* právních norem:
 - *Právní normy*, které upravují „*ujmutí se*“ handicapovaného živočicha v přírodě.
 - *Právní normy*, které upravují vlastní *péči* o (převzaté) handicapované živočichy.
3. Právní normy, které upravují „*ujmutí se*“ handicapovaného živočicha v přírodě, rozlišují *dva režimy pomoci*. *První režim*, který je upraven v § 5 odst. 8 věta první ZOchrPř, je *obecný* a týká se všech handicapovaných živočichů s výjimkou zvláště chráněných druhů. Obecný režim ukládá člověku, který se ujal

handicapovaného živočicha, alternativně dvě povinnosti – buď zajistí jeho nezbytné ošetření, nebo ho za tím účelem předá provozovateli záchranné stanice. *Druhý režim*, který je upraven v § 52 odst. 2 věta první ZOchrPř, je *zvláštní* a týká se zvláště chráněných druhů. Zvláštní režim ukládá člověku, který se ujal zvláště chráněného handicapovaného živočicha, jedinou možnost, a sice jej bezodkladně předat k ošetření do záchranné stanice.

4. Tyto dva režimy pomoci podle ZOchrPř jsou *částečně zdvojeně upraveny též v § 14b odst. 1 ZOchrZv*. Tato úprava se od úpravy obsažené v ZOchrPř liší ve dvou směrech. Za prvé: stanoví, že nálezce handicapovaného zvířete má (místo povinnosti „zajistit jeho nezbytné ošetření“) povinnost „*zajistit péči o ně podle odstavce 2*“; přitom v odstavci 2 jsou stanoveny čtyři přísné podmínky, za kterých lze poskytovat „soustavnou nezbytnou péči“ handicapovaným zvířatům, především podmínka mít osvědčení o odborné způsobilosti. Za druhé: stanoví, že nálezce handicapovaného zvířete má další alternativu, že může „*oznámit*“ záchranné stanici místo nálezu zvířete, aniž by zvíře do záchranné stanice předával. Tato částečně zdvojená úprava vyvolává dvě závažné výkladové otázky, týkající se handicapovaných zvířat, jež nejsou zvláště chráněnými druhy. Za prvé: může občan-laik (tzn. bez osvědčení o odborné způsobilosti) zajistit handicapovanému zvířeti sám či s pomocí veterinárního lékaře „nezbytné ošetření“, aniž by jednal v krajní nouzi? Za druhé: může občan-laik, který se ujme v přírodě handicapovaného zvířete, zvíře předat k zajištění nezbytné péče (také) soustavnému pečovateli, který nemá status provozovatele záchranné stanice? U obou otázek se přikláním spíše ke kladné odpovědi. Domnívám se však, že takto částečně zdvojená úprava je matoucí a nevyhovuje ústavním principům srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu a předvídatelnosti právních norem
5. Člověk nemá *právní povinnost „ujmout se“* handicapovaného živočicha či zvířete, pokud ho v přírodě *najde*. A to ani tehdy, jde-li o zvláště chráněného živočicha.
6. Pokud se člověk-nálezce ujme živočicha a zajišťuje mu v zákonných mezích nezbytné ošetření, nebo ho přepravuje do záchranné stanice, nepotřebuje, aby mu k tomu orgán ochrany přírody stanovil *odchylný postup* podle § 5b ZOchrPř (pokud jde o ptáka) nebo *povolil výjimku* podle § 56 (pokud jde o zvláště chráněného živočicha), a to ani předtím, ani potom.
7. *Vlastní péče o handicapované živočichy* je rovněž upravena ve dvou zákonech. *Péče o handicapovaná zvířata jako taková* (tzn. obecně) je upravena v ZOchrZv (§ 14b) a náleží do působnosti Ministerstva zemědělství. Základní formou administrativně-právní regulace je zde osvědčení o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata, které vydává Ministerstvo ze-

mědělství. Toto ministerstvo rovněž stanoví svým prováděcím právním předpisem bližší „podmínky pro chov handicapovaných zvířat“ (vyhláška č. 114/2010 Sb.). *Provozování záchranných stanic* je – vedle obecné úpravy obsažené v ZOchrZv – speciálně upraveno v ZOchrPř (§ 5 odst. 9 až 11) a náleží do působnosti MŽP. Základní formou administrativně-právní regulace je zde povolení k provozování záchranné stanice, které vydává MŽP. Toto ministerstvo stanoví svým prováděcím právním předpisem bližší „podmínky pro držení živočichů v záchranných stanicích“ (vyhláška č. 316/2009 Sb.).

8. Právě popsaná konstrukce, podle které je jeden a tentýž poměrně úzký předmět (tj. péče o handicapované živočichy) upraven ve dvou různých zákonech (a prováděcích právních předpisech, jež se částečně obsahově překrývají) a navíc svěřen do kompetence dvou různých ministerstev, nemá racionální věcné opodstatnění a je na újmu jednotnému a efektivnímu výkonu státní správy. Základní právní regulace, hlavní administrativně-právní nástroje a tomu odpovídající působnost by měla být *sjednocena do jednoho zákona a jednoho resortu*. Vzhledem k tomu, že jde o problematiku, jež se týká výlučně volně žijících živočichů, měl by to být ZOchrPř a působnost MŽP.
9. Z dvojkolejné zákonné úpravy lze rozlišit *tři skupiny subjektů*, které disponují zčásti rozdílným rozsahem práv a povinností při péči o handicapované živočichy:
 - Subjekty, které se náhodně ujmou handicapovaného živočicha a chtějí mu *ad hoc* zajistit nezbytné ošetření.
 - Subjekty, které poskytují *soustavnou nezbytnou péči* handicapovaným zvířatům, ale povaha a rozsah jimi poskytované péče na vymezeném území není „komplexní“, takže nemají status „provozovatele záchranné stanice“ – tzv. *soustavní pečovatelé*. Ti představují částečně institucionalizovaný stupeň.
 - Subjekty, které zajišťují na vymezeném území *soustavnou komplexní péči* o handicapované živočichy – tj. *provozovatele záchranných stanic*. Ti představují plně institucionalizovaný stupeň.
10. *Soustavní pečovatelé*, kteří nemají status záchranné stanice, jsou charakterizováni těmito zákonnými znaky:
 - Mohou poskytovat péči jen o některé, vymezené skupiny zvířat a jen z hlediska některých, vymezených druhů postižení.
 - Není zcela jasné, zda mohou poskytovat péči trvale handicapovaným zvířatům. Domnívám se, že nikoli.
 - Nemohou poskytovat péči zvláště chráněným druhům živočichů.
 - Mohou pečovat o handicapovaná zvířata, kterých se v přírodě sami ujali. Je však otázka, zda mohou též přebírat (zvláště nechráněná) handicapovan-

vaná zvířata do péče od jiných subjektů (občanů). Domnívám se, že spíše ano.

- Na rozdíl od provozovatelů záchranných stanic nepotřebují k provozování své péče povolení orgánu ochrany přírody. Musí však mít *osvědčení* Ministerstva zemědělství o odborné způsobilosti osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata podle ZOchrZv. A pokud pečují (také) o „zvěř“ ve smyslu ZMys, musí mít též *souhlas* orgánu státní správy myslivosti s chovem zvěře v zajetí podle ZMys. Udělení souhlasu je podmíněno kladnými závaznými stanovisky tří dotčených správních orgánů – orgánu veterinární správy, orgánu ochrany zvířat a orgánu ochrany přírody.

11. *Provozovatelé záchranných stanic* jsou charakterizováni těmito zákonnými znaky:

- Mají právo (i povinnost) na vymezeném území zajišťovat komplexní péči o všechny dočasně handicapované živočichy. Jejich oprávnění má tak povahu závazku veřejné služby.
- Mohou poskytovat péči i trvale handicapovaným živočichům.
- Mohou poskytovat péči i zvláště chráněným druhům živočichů: ohledně nich platí princip exkluzivity péče záchranných stanic.
- Svoji činnost mohou vykonávat jen na základě *povolení* MŽP podle ZOchrPř. Jeho udělení je podmíněno kladnými závaznými stanovisky tří dotčených správních orgánů – orgánu ochrany zvířat, orgánu státní správy myslivosti a orgánu veterinární správy.
- Svoji činnost mohou vykonávat jen prostřednictvím osoby odpovědné za péči o handicapovaná zvířata, která má *osvědčení* Ministerstva zemědělství podle ZOchrZv.

12. Povolení k provozování záchranné stanice *nenahrazuje* jiná povolení, souhlasy, výjimky či další rozhodnutí vyžadované ZOchrPř, ZOchrZv, případně jinými zákony, např. ZVetP či ZMys. Především nenahrazuje stanovení odchylného postupu ve prospěch držení a chovu volně žijících ptáků podle § 5b ZOchrPř, ani povolení výjimky ve prospěch držení a chovu zvláště chráněných druhů živočichů podle § 56 ZOchrPř.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Kindl, M.: K jednomu regálu/ Co může a co nemůže být předmětem výhradního vlastnictví státu na příkladu rybářského práva, Právník č. 8/1996

Malá, H.: Ještě jednou k držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů, České právo životního prostředí č. 4/2002

Stejskal, V.: Držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů, České právo životního prostředí č. 2/2002

Stejskal, V., Vermouzek, Z.: Ptáci a zákon aneb právní příručka nejen pro ornitologa. ČSO, Praha 2004, ISBN 80-902216-9-6

Švestka, J. – Spáčil, J. – Škárová, M. – Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008

Ústav státu a práva AVČR: Stanovisko k vlastnictví volně žijících zvířat, Právník č. 1/1994

ENGLISH SUMMARY

The article deals with a new legislation governing the care of handicapped wild animals and the status of so called rescue stations (stations for handicapped wild animals) as well as with some connected legal issues. The article is aimed especially at analysing the repugnancies and inconsistencies of the new legislation itself and in the wider context of theory of administrative law.

*Autor je odborným asistentem na katedře správního práva a správní vědy
Právníké fakulty Univerzity Karlovy v Praze a advokátem.*



ZÁKON O ZMĚNĚ KLIMATU

Mgr. Petr Bouda

Úvod

Úvahy o přijetí zákona o změně klimatu nejsou ve světě ojedinělé. Do dnešního dne byl podobný zákon přijat například ve Velké Británii (Climate Change Act),¹ Kanadě (Climate Change Accountability Act)² a Japonsku (Act on Promotion of Global Warming Countermeasures),³ nebo se o jeho přijetí vážně uvažuje (Belgie, Irsko, Švédsko).⁴ Smyslem zákona o změně klimatu není „poručit větru, dešti“, respektive klimatickým změnám, ale podpořit snížení emisí skleníkových plynů „uvnitř“ konkrétního státu stanovením dlouhodobého, právně vymahatelného cíle snížit emise skleníkových plynů do konkrétního roku (obvykle se uvažuje o roku 2050) o určité procento.⁵

V podmínkách českého právního řádu je zákon o změně klimatu zatím jen teoretickou koncepcí, ačkoli v závěru minulého roku došlo k vypracování prvního návrhu takového zákona.⁶ Nepovažuji za účelné rozebírat tento konkrétní, zamítnutý a z mého pohledu navíc nedostatečný⁷ poslanecký návrh zákona. Proto se

¹ Aktuální znění dostupné zde: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>

² Tento zákon byl schválen Dolní komorou kanadského parlamentu 5. 5. 2010 a je v současnosti ve druhém čtení Horní komory kanadského parlamentu. Text dostupný na: <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3662654&Language=e&Mode=1&File=24>

³ Japonská právní úprava je velmi rámcová a neobsahuje konkrétní cíle snižování emisí skleníkových plynů. Text zákona je dostupný zde: www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APGWC.pdf Je třeba také říci, že z mechanismů obchodování s emisemi skleníkových plynů nejsou vyloučeny tzv. off-sety. Viz http://www.eoearth.org/article/Greenhouse_Gas_Control_Policies_in_Japan#endnote_94

⁴ „Vážně“ znamená, že v těchto státech již byly připraveny návrhy zákona o změně klimatu, které byly (resp. jsou) projednávány tamními zákonodárnými sbory (parlamenty). V případě Irska by mělo být o přijetí návrhu zákona o změně klimatu (Climate Change Bill 2010, dostupný na: http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/Committees30thDail/J-Climate_Change/Reports_2008/20101015.pdf) rozhodnuto již 16. 11. 2010 (dle Friend of the Earth Ireland: <http://www.foe.ie/news/2010/11/11/thank-you-promising-news-coming-from-government-on-the-long-awaited-climate-bill/>).

⁵ Zpráva nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu předpokládá přímo pro Českou republiku snížení přibližně o 60–80% (střední hodnota rozsahu požadovaného snížení emisí) do roku 2050. Britský CCA stanovil původně snížení emisí o 60% do roku 2050 (oproti stavu z roku 1990), nakonec však bylo prosazeno ambicióznější 80% snížení.

⁶ Návrh zákona dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=982&O=5>.

⁷ Návrh z „dílny“ poslanců ČSSD byl nedostatečný, resp. minimalistický v porovnání s obsáhlým zákonem britským. Český návrh zákona pouze novelizoval dvě ustanovení zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, též i novely spočí-

v tomto článku zaměřím na několik podstatných prvků (struktura, záruky vynutitelnosti, soulad s komunitárním právem, důvody, na jejichž základě by měl být přijat), které by podle mého názoru měl obsahovat budoucí český zákon o změně klimatu (dále jen „ZZK“).

Snižováním emisí skleníkových plynů se dlouhodobě zabývá také Evropská unie, přičemž základem komunitární právní úpravy je výrazně novelizovaná směrnice č. 2003/87/ES a nařízení č. 219/2009. Dílčí problémy, které se věcně dotýkají uvažovaného zákona o změně klimatu, jsou řešeny v řadě dalších směrnic EU⁸ a v tomto článku nejsou dále rozebírány. Jen pro úplnost dodávám, že v České republice se prosazování tohoto druhu zákona dlouhodobě věnuje Hnutí Duha v rámci kampaně Velká výzva,⁹ která je obdobou stejně zaměřené kampaně Big Ask,¹⁰ která před dvěma lety vyústila v přijetí Climate Change Act ve Velké Británii. Jejich argumenty pro přijetí zákona o změně klimatu zde proto nebudu opakovat.

Jak by měl zákon o změně klimatu vypadat?

V zásadě jsou možné tři základní podoby zákona o změně klimatu. První možností je ponechat v platnosti fragmentární právní úpravu ochrany klimatu, obchodování s emisními povolenkami a dalších relevantních oblastí a namísto jednoho rámcového zákona provést dílčí novelizaci všech souvisejících právních předpisů, přičemž obecné cíle by nebyly stanoveny přímo zákonem, ale „pouze“ koncepčním dokumentem, přijatým dle § 22 zákona č. 2/1969 Sb.¹¹ Výhodou tohoto přístupu je především značná flexibilita celkového systému, neboť každá vláda bude moci prosazovat svá opatření ke snížení emisí, zároveň bude moci

valo v zákonném stanovení snížení emisí skleníkových plynů o 50% (v porovnání s rokem 2010) do roku 2050. Vláda měla předkládat Opatření ke snižování emisí pro jednotlivá pětiletá období. Ministerstvo životního prostředí pak mělo vydávat zprávu o snižování emisí, v níž mělo hodnotit plnění Opatření ke snižování emisí a případně zdůvodnit, proč nebyly dosaženy zákonem požadované hodnoty. Britský Climate Change Act obsahuje mechanismy, jak měnit základní i dílčí cíle snižování emisí skleníkových plynů. Kontrolu dodržování snižování emisí provádí na vládě nezávislý orgán, výsledky jsou zveřejňovány. Kromě toho obsahuje britský zákon řadu ustanovení, která napomáhají snižování emisí (především opatření pro přizpůsobení se změnám klimatu).

⁸ Např. směrnice 2008/98/ES, upravující odpadové hospodářství, směrnice č. 2006/32/ES o energetické účinnosti, směrnice č. 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, směrnice č. 2000/76/ES o spalování odpadu a další.

⁹ Viz <http://hnutiduha.cz/velka-vyzva/>. Důvody, pro které je vhodné ZZK přijmout, jsou dostupné na: http://www.velkavyzva.cz/pics/velka_vyzva_brozura.pdf.

¹⁰ Viz http://www.foe.co.uk/news/big_ask_history_15798.html.

¹¹ Koncepční dokumenty by v tomto případě vytvářelo ministerstvo životního prostředí (např. Státní politika životního prostředí, Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice), přičemž by měly povahu usnesení vlády. Usnesení vlády, vydávaná na základě čl. 76 Ústavy, jsou sice závazná pro ministerstva a pro správní orgány, avšak již nezavazují vládu, která je může měnit dle svého jednacího řádu.

rychle reagovat na nečekané změny novelizací konkrétních právních předpisů bez nutnosti zásadně měnit jeden rozsáhlý právní předpis. Zásadní nevýhodou tohoto přístupu je celková nepřehlednost a roztržitost právní úpravy týkající se snižování emisí skleníkových plynů (což může vést k nesystematičnosti přijímaných opatření ke snížení emisí, včetně rizika vzájemného rozporu mezi nimi), dále absence právní vynutitelnosti snižování emisí vůči vládě, resp. Poslanecké sněmovně, takže by bylo možné uplatnit toliko politickou odpovědnost za nedodržení koncepčního dokumentu. Další nevýhodou je nedostatečná jistota producentů emisí, neboť dlouhodobý cíl je dán pouze právně nevynutitelným dokumentem, který může být snadno modifikován, což by se mohlo odrazit v preferování krátkodobých opatření (nákup offsetů¹²) před dlouhodobými, avšak nákladnějšími investicemi do snižování emisí (zavedení vyspělých technologií).

Druhou možností je minimalistická úprava tak, jak byla navržena ve výše zmíněném poslaneckém návrhu. Osobně se domnívám, že tato forma je zcela nevhodná, neboť nezajišťuje vynutitelnost dodržování dlouhodobého snižování emisí vůči vládě, takže míra právní jistoty je nižší, než v případě obecného zákona. Dále je z hlediska pravidel normotvorby nepřijatelné, aby byla obecná právní úprava vložena do zvláštního zákona, byť částečně věcně souvisejícího (takže je možné převzít např. v zákoně č. 695/2004 Sb. použité definice). Výhodou může být snad jen snazší prosaditelnost v zákonodárném procesu, pokud by byla tato právní úprava prezentována jako dílčí novelizace „technického“ charakteru a nikoli jako nový, v českém právním řádu dosud neexistující právní předpis. Minimalistická právní úprava tak, jak byla navržena, navíc neřešila problematiku offsetů.

Třetí možností je samostatný rámcový zákon po vzoru britské právní úpravy, který by poskytl právně vynutitelné cíle snížení emisí, zavedl by kontrolní a sankční mechanismus, jež by zajistil vynutitelnost ZZK i vůči vládě a zmocnil by orgány veřejné moci k vydávání prováděcích právních předpisů v jednotlivých dílčích oblastech, čímž by byla zajištěna určitá flexibilita právní úpravy. Výhodou tohoto řešení je dále větší míra předvídatelnosti a právní jistoty adresátů právní úpravy (především producentů emisí), související s obtížnějším způsobem změny zákona, dále je to větší přehlednost, neboť základní ustanovení by byla obsažena v jediném právním předpise (obdobně jako je tomu u jednotlivých druhů diskriminace v zákoně č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon), přičemž dílčí právní předpisy podrobně upravující jednotlivé oblasti (např. odpadové hospodářství, energetiku) lze novelizovat relativně nezávisle. Nevýhodou zákonné formy je pak menší míra flexibility v porovnání např. s usnesením vlády a také možná obtížnější prosaditelnost v zákonodárném procesu, neboť vláda, resp. Poslanecká sněmovna by v budoucnu musela brát ohledy na ZZK při schvalování celé řady

¹² Offsety jsou definovány níže v části „Emisní povolenky a omezení offsetů“.

souvisejících právních předpisů, které by mohly mít za následek zvýšení emisí skleníkových plynů.

Z výše uvedeného se dá dovodit, že nejvhodnější formou z hlediska následné aplikace je forma obecného, rámcového zákona, doplněného řadou novelizací dílčích právních předpisů.

Proč zákon o změně klimatu vůbec přijímat?

Důvodem pro přijetí zákona o změně klimatu je především skutečnost, že právně nezávazné nástroje, jakými jsou například státní energetická koncepce, nejrůznější programy a koncepční dokumenty, nejsou v řadě případů respektovány ani samotnými jejich autory.¹³ Zákon o změně klimatu umožní důslednější naplnění ústavní povinnosti státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, zakotvené v čl. 7 Ústavy, a práva na příznivé životní prostředí, zakotveného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod (pokud bude právně závazný a pokud bude obsahovat účinný mechanismus kontroly jeho dodržování).

Druhým důvodem by mělo být zvýšení tzv. energetické bezpečnosti, byť dosažené nepřímo, neboť snižující se množství emisních povolenek přinutí emitenty skleníkových plynů přijmout úsporná opatření, která sníží energetickou náročnost a povedou k úsporám energie.¹⁴ ZZK by měl vést producenty emisí k jejich snižování a případnému prodeji přebytečných emisních povolenek namísto jejich nákupu. Úsporná opatření by se měla týkat nejen průmyslových podniků, ale též domácností – sem spadá již existující dotační program „Zelená úsporám“, sloužící k zateplování rodinných domů a bytů. Úspory sice nejsou dlouhodobým řešením energetické závislosti na neobnovitelných zdrojích energie, ale prodlužují dobu, po kterou lze hledat nové zdroje energie a zavádět účinnější technologie. Třetím důvodem je nutnost adaptace na změnu klimatu. To je dle mého názoru jedním z hlavních argumentů pro přijetí ZZK bez ohledu na to, zda je změna klimatu ovlivnitelná člověkem (což je základní předpoklad, na němž je ZZK postaven), či nikoli. Poslední odhady v tomto směru hovoří o tom, že klima se bude měnit dalších 30 až 40 let bez ohledu na současné kroky zákonodárce.¹⁵ Nutnost adaptace jen částečně odpovídá na otázku, proč tento zákon přijímat a podvazovat konkurenceschopnost tuzemských firem, když okolní státy tak přísné limity nepřijmou

¹³ Příkladem je přijetí dvou koncepčních dokumentů: Národního programu snižování dopadů změn klimatu v České republice a Státní energetickou koncepcí, schválené vládou ČR v roce 2004, které jsou však navzájem rozporné.

¹⁴ Viz Zpráva nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu, str. 23, str. 205 an.

¹⁵ Adapting to climate change in England, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London, 2008, str. 7.

a jejich výrobky se díky nižším cenám snadněji dostanou na tuzemský trh. Toto je legitimní námitka proti přijetí ZZK, se kterou se zákonodárce musí vypořádat.

Struktura zákona o změně klimatu

Struktura navrhovaného zákona se může opřít o britský vzor, již zmíněný Climate Change Act z roku 2008 (dále jen „CCA“). Protože problematika skleníkových plynů je velmi široká a zasahuje řadu oblastí práva životního prostředí, měl by zákon o změně klimatu (dále jen „ZZK“) poskytovat pouze základní právní rámec s tím, že detailní právní úpravu jednotlivých oblastí ponechává buď zvláštním právním předpisům, nebo věcně souvisejícím zákonům, které by bylo nutné v případě přijetí ZZK více či méně novelizovat. Například problematika odpadového hospodářství by nebyla upravena přímo v ZZK, ale stačilo by novelizovat současný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech; podpora výroby energie z obnovitelných zdrojů je již dostatečně¹⁶ upravena v zákoně č. 180/2005 Sb. Nezbytně nutné by bylo v souvislosti s přijetím ZZK novelizovat zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů,¹⁷ zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

ZZK by bylo vhodné rozčlenit na základní ustanovení, poskytující výchozí rámec pro ustanovení doplňková. Jádrem koncepce ZZK jsou tzv. uhlíkové rozpočty, stanovující plánované snížení emisí skleníkových plynů v průběhu rozpočtového období, podporované střednědobými uhlíkovými rozpočty, schválenými na tři po sobě jdoucí období, tedy na patnáct let dopředu. Tyto „pětiletky sui generis“ by byly plně kompatibilní s pětiletými obdobími evropského systému obchodování s emisními povolenkami (dále jen „EU ETS“).¹⁸ Uhlíkové rozpočty by fixovaly množství skleníkových plynů na celostátní i regionální úrovni a také na úrovni jednotlivých průmyslových odvětvích. Výsledkem by byly právně závazné cíle, které by poskytly dostatečnou právní jistotu a předvídatelnost všem subjektům právní regulace. Uhlíkové rozpočty musí být zároveň schopné reagovat na měnící se okolnosti – například na změny ve vývoji nových technologií, na nové mezinárodněprávní závazky ČR, nebo na pokrok ve výzkumu globálního

¹⁶ Vzhledem k velkorysému nastavení systému státní podpory za současného nereflektování budoucího vývoje výroby energie z některých obnovitelných zdrojů, konkrétně fotovoltaických elektráren. Viz Zajíček, M. Účet za 700 miliard korun. Pro-energy magazín, č. 3/2010, Praha: OptiMWH, spol. s r.o., ISSN 1802-4599. Dostupný zde: <http://pro-energy.cz/clanky15/4.pdf>.

¹⁷ Tento zákon dosud nebyl změněn v souvislosti s přijetím směrnice č. 2009/29/ES, takže bude nezbytné jej buď významně novelizovat, nebo nahradit zcela novou právní úpravou. Zákon o změně klimatu je k tomuto účelu ideální.

¹⁸ Kratší či delší než pětileté uhlíkové rozpočty nejsou s ohledem na EU ETS vhodné, protože by výrazně zkomplikovaly dosahování národních, resp. evropských cílů snižování emisí. Původci emisí by totiž mohli zároveň splnit evropské limity a současně nesplnit národní limity a vice versa.

oteplování – takže je nutné, aby mohly být měněny v rámci jednotlivých období, včetně dílčích cílů.¹⁹ Nemohly by však být měněny zpětně, tj. po skončení příslušného rozpočtového období.

Krátkodobé, např. jednoleté, uhlíkové rozpočty jsou nevhodné, neboť příliš zvyšují náklady emitentů skleníkových plynů, kteří by museli nakupovat další emisní povolenky pro pokrytí nahodilých výkyvů poptávky po energiích např. v důsledku příliš dlouhé a chladné zimy. Také dostupnost dat o množství emisí skleníkových plynů je v rámci jednoho roku omezená, data za aktuální rok jsou dostupná s určitým zpožděním až po jeho uplynutí a konečné hodnoty množství emisí mohou být dostupné až za další rok.²⁰ Víceletý uhlíkový rozpočet navíc umožní přenášet nakoupené, avšak nevyužité emisní povolenky v prvním roce do dalších let v rámci jednoho rozpočtu (tzv. „banking“ emisních povolenek). V úvahu připadá též možnost přenášet nevyužité emisní povolenky z jednoho uhlíkového rozpočtu do dalšího.²¹

Problémem je, jak provázet pětiletý uhlíkový rozpočet s každoročně přijímaným rozpočtem státním, neboť snižování množství emisí skleníkových plynů bude mít nepochybně určitý ekonomický dopad.²² Řešením by mohlo být rozšíření již dnes používaného institutu střednědobého výhledu z dvouletého na čtyřleté období, neboť jeho součástí jsou též ukazatele za rok, na který se předkládá návrh

¹⁹ Britský zákonodárce stanovil pro změny základních ustanovení CCA tzv. „affirmative resolution procedure“, tedy přísnější způsob schvalování zákonů parlamentem (viz např. Bailey, S. H., Ching, J. P. L., Gunn, M. J., Ormerod, D. C. *On the modern english legal system*, 4th edition, Sweet & Maxwell, London, 2002, str. 336 an.). V českých podmínkách by přibližně odpovídalo schvalování kvalifikovanou většinou (viz § 70 odst. 3 a 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů).

²⁰ Viz *Taking Forward the UK Climate Change Bill: The Government Response to Pre-Legislative Scrutiny and Public Consultation*, str. 19.

²¹ Na druhou stranu je „banking“ emisních povolenek v současné době kritizován některými nevládními organizacemi věnujícími se ochraně klimatu (Např. organizací Friend of the Earth, viz <http://www.foe.org/pdf/SubprimeCarbonReport.pdf>, str. 4), neboť finanční krize utlumila výrobu a řada emitentů tak disponuje relativně velkým množstvím nevyužitých povolenek, které budou moci využít v následujících letech. To prý snižuje dosažení skutečného snížení emisí skleníkových plynů za případného oživení průmyslu a je tedy třeba tyto zbylé emisní povolenky redukovat. Je zřejmé, že tyto obavy jsou zbytečné, neboť systém přidělování emisních povolenek je nastaven tak, že jejich celkové množství se snižuje, takže nemůže dojít k tomu, že emise skleníkových plynů budou vyšší než celkové množství vydaných emisních povolenek. Navíc by změna systému zákazem „bankingu“ nebyla v souladu se zásadou předvídatelnosti a právní jistoty adresátů právní regulace.

²² Smyslem navrhovaného zákona je přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku, přičemž tento přechod bude mít dopady jak negativní (snižování průmyslové výroby v energeticky náročných odvětvích, zdražení určitých výrobků pro koncového spotřebitele, související s dodatečnými náklady na nákup emisních povolenek), tak pozitivní (aplikace technologických inovací snižujících spotřebu energií, úsporná opatření, větší investice do výzkumu a vývoje).

státního rozpočtu, takže by bylo pokryto celé pětileté období.²³ Uhlíkový rozpočet by byl přijímán obdobně, jako rozpočet státní, přičemž řada ustanovení tzv. velkých rozpočtových pravidel²⁴ by byla – po dílčích úpravách – využitelná i v ZZK.²⁵

Aby se ZZK nestal pouhou proklamací zákonodárce bez reálného normativního obsahu, musí obsahovat též kontrolní mechanismy, včetně případných sankcí za nedodržení uhlíkových rozpočtů, které zajistí vynutitelnost zákona. Kontrolní mechanismy mohou mít řadu forem – v úvahu připadá parlamentní kontrola, zřízení nezávislého dozorového orgánu, rozšíření kompetencí již existujících správních orgánů (např. Nejvyššího kontrolního úřadu, který vykonává kontrolu plnění státního rozpočtu ČR) a také kontrola ze strany veřejnosti prostřednictvím ústavně garantovaného práva na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Co se týká doplňkových ustanovení, britský zákon stanovil obecný právní rámec pro systém obchodování s emisními povolenkami, dále se věnoval odpadovému hospodářství, zvyšování energetické účinnosti a podpoře obnovitelných zdrojů energie, adaptaci na změny klimatu, okrajově byla zmíněna též otázka podpory vzdělávání v oblasti změny klimatu a státní podpory poskytované na výzkum a vývoj nových technologií. Zákon o změně klimatu pochopitelně nemusí – a v některých případech ani nemůže – podrobně upravovat všechny související oblasti právní úpravy, to ostatně ani není jeho smyslem. Z hlediska uhlíkových rozpočtů je však nutné zmínit alespoň jeden zcela zásadní problém, kterým je obchodování s emisními povolenkami, neboť systém obchodování, aplikovaný na úrovni Evropské unie, do jisté míry „podkopává“ úsilí o výraznější snižování emisí v jednotlivých členských státech.

Emisní povolenky a omezení offsetů

Jedním z nejzávažnějších problémů, na který je třeba v souvislosti s přijetím zákona o změně klimatu reagovat, je existence EU ETS. Tento systém byl v Evropské unii zaveden směrnicí č. 2003/87/ES (dále jen „směrnice“), přičemž její platné a účinné znění²⁶ prakticky znemožňuje členským státům EU přijmout přísnější regulaci týkající se obchodování s emisními povolenkami, než jak je stanovena komunitárním právem. Díky poslední velké novelizaci směr-

²³ Viz § 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, in fine.

²⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Např. § 5, § 8, § 8a, § 10, § 29 zákona č. 218/2000 Sb. Uhlíkový rozpočet by měl obsahovat obdobné právní normy.

²⁶ Tj. ve znění novelizovaném směrnicí č. 2004/101/ES, směrnicí č. 2008/101/ES a směrnicí č. 2009/29/ES. Z hlediska jejího obsahu je relevantní též nařízení č. 219/2009/ES.

nice č. 2003/87/ES směrnici č. 2009/29/ES byl, inter alia, zrušen systém národních alokačních plánů. Emisní povolenky již nebudou přidělovány dle národních alokačních plánů jednotlivých členských států. Čl. 9 směrnice hovoří o tom, že množství povolenek pro celé Společenství se od roku 2013 vydává každoročně prostřednictvím Komise, přičemž jejich množství se lineárně snižuje o 1,74% ze základu, který vychází z národních alokačních plánů členských států. Výši celkového množství emisních povolenek si již státy de facto samy, aniž to ovšem tehdy věděly, určily prostřednictvím národních alokačních plánů na pětileté období 2008 až 2012 a další změny již nejsou možné.²⁷ Je třeba říci, že obsah národních alokačních plánů byl plně v gesci jednotlivých členských států, které o nich dle čl. 11 odst. 2 směrnice č. 2003/87/ES rozhodovaly samy, přičemž jim nic nebránilo v přijetí ambicióznějších cílů, než jaké stanovila EU. Díky nově vloženému článku 9a již Česká republika nemůže sama rozhodovat ani o celkovém množství emisních povolenek, které získá, ani o rozdělení emisních povolenek mezi jednotlivé producenty emisí skleníkových plynů na svém území. Čl. 10 směrnice zavádí nový způsob distribuce emisních povolenek, kterým je jejich (veřejná) dražba. Členské státy nemohou ovlivnit ani podmínky dražby.²⁸ Jen pro úplnost doplním, že intervenční nákupy emisních povolenek, resp. offsetů členským státem nemají smysl, neboť jejich cenu ovlivní jen minimálně.

Zrušení národních alokačních plánů samo o sobě by nemuselo vadit, pokud by měla Česká republika možnost přijmout právní úpravu, která by vedla k většímu, respektive rychlejšímu snižování emisí. Bohužel, součástí systému EU ETS je jeho propojení s flexibilními mechanismy Kjótského protokolu. Pro navrhovaný zákon o změně klimatu, který usiluje o větší snížení emisí skleníkových plynů v daném členském státě, než jaké vyžaduje komunitární právo, to má negativní dopad v podobě offsetů.

Za offsety lze označit jednak tzv. „emission reduction unit“ (zkráceně „ERU“), tedy emisní povolenky získané ve společných projektech dle čl. 6 Kjótského protokolu, jednak tzv. „certified emission reduction“ (neboli „CER“), získané v rámci mechanismu čistého rozvoje dle čl. 12 Kjótského protokolu. V současnosti je problém offsetů spojen právě s mechanismem čistého rozvoje,²⁹ neboť jen do roku 2012 by měl tento mechanismus vyprodukovat celkem 2,9 miliardy CER

²⁷ Což potvrzuje jak rozsudek Evropského soudního dvora T-178/05, tak oficiální publikace vydávané EU, např.: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/brochures/ets_cs.pdf – str. 16.

²⁸ S menším zpožděním byl 14. 7. 2010 jednohlasně schválen návrh pravidel aukce, přičemž musí být ještě schválen Radou a Evropským parlamentem. Text návrhu je dostupný na: http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/draft_auct_reg_14072010.pdf.

²⁹ Mechanismus čistého rozvoje (v orig. „clean development mechanism“) je definován v čl. 12 Kjótského protokolu. Text dostupný zde: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

(pro srovnání: do roku 2012 se očekává vydání maximálně 0,4 miliardy ERU).³⁰ Smyslem offsetů je přispět v rámci uvedených mechanismů k transferu vyspělých technologií v rozvojových zemích a zároveň snížit emise skleníkových plynů nejlevnějším možným způsobem (protože náklady na snížení emisí „uvnitř“ vyspělých zemí jsou vyšší, než nákup offsetů).

Jak ERU, tak CER je možné volně obchodovat v rámci EU ETS, přičemž se jedná o ekvivalenty evropských emisních povolenek, neboť mají stejnou hodnotu.³¹ Problém nevzniká pouze u tzv. „removal unit“ („RMU“), které je možné obdržet za projekty týkající se zalesňování nebo jiného využití půdy, protože RMU byly vyjmuty z EU ETS kvůli tomu, že vliv těchto projektů na změnu klimatu je velmi nejistý a jejich efekt je v porovnání s programy snižujícími emise z průmyslové výroby nízký. Pokud by Česká republika přijala ZZK a nereagovala na problém offsetů, producenti emisí skleníkových plynů by se vyhnuli nutnosti zavést nízkouhlíkové technologie a méně energeticky náročné postupy tím, že by raději získali více emisních povolenek v rámci projektů, realizovaných v zemích třetího světa, neboť by je to v krátkodobém horizontu vyšlo levněji, než aby prováděli rozsáhlé investice do modernizace svých zařízení, případně do výzkumu a vývoje. Využívání offsetů je tedy přímo v rozporu se smyslem ZZK, kterým je „donutit“ producenty emisí přejít na nízkouhlíkové technologie dříve, než jejich konkurenti v členských státech, které nepřijaly tak ambiciózní cíle snížení emisí. Finanční prostředky vynaložené na nákup offsetů jdou přímo na úkor investic do nízkouhlíkových technologií v České republice, a tedy na úkor modernizace domácí ekonomiky. Kromě toho je v poslední době diskutován přínos offsetů k reálnému snižování emisí skleníkových plynů,³² mimo jiné i kvůli možným manipulacím (nahodnocení přínosu projektu ke snížení emisí vede k vydání CER, resp. ERU, které nejsou podloženy reálnou redukcí emisí a využití těchto offsetů producenty emisí skleníkových plynů vede naopak ke zvýšení emisí).³³

³⁰ Statistiky dostupné na <http://www.cdmpipeline.org/ji-projects.htm> a <http://www.cdmpipeline.org/overview.htm>, resp. na <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>.

³¹ Tj. 1 ERU = 1 CER = 1 emisní povolenka EU. Problém offsetů by bylo možné vyřešit na úrovni EU změnou „hodnoty“ jednotlivých druhů povolenek.

³² Schneider, L. Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement, dostupný na <http://www.oeko.de/publikationen/forschungsberichte/studien/dok/657.php>. Pochybnosti o reálném snižování emisí prostřednictvím offsetů má také profesor David Victor ve své studii, viz <http://www.law.stanford.edu/news/details/1722/Stanford%20Study%20May%20Stir%20Debate%20On%20Limiting%20Costs%20In%20Climate%20Bill/>.

³³ Chan, M. Ten Ways to Game the Carbon Market, dostupný na: <http://www.foe.org/10-ways-game-carbon-markets>.

Je otázkou, zda může Česká republika prostřednictvím ZZK zavést vlastní, paralelní systém obchodování s emisními povolenkami, podřídít tuzemské producenty emisí, zahrnuté do EU ETS, přísnějším pravidlům stanoveným v ZZK, nebo zda může omezit využívání offsetů tuzemskými producenty emisí.

Již v preambuli směrnice č. 2003/87/ES je v odstavci 16 uvedeno, že: „*Tato směrnice by neměla bránit žádnému členskému státu, aby zachoval v platnosti nebo si vytvořil národní systémy pro obchodování, které regulují emise skleníkových plynů z činností jiných, než jsou činnosti uvedené v příloze 1 nebo zahrnuté do systému Společenství, nebo ze zařízení dočasně vyňatých ze systému Společenství.*“ V odstavci 23 je dále uvedeno, že: „*Obchodování s povolenkami na emise by mělo tvořit část obsažného a souvislého balíku politik a opatření prováděných na úrovni členských států a na úrovni Společenství.*“ Z toho lze vyvodit, že EU počítá od samého začátku s existencí národních právních úprav, regulujících emise skleníkových plynů. Tyto národní právní předpisy by však měly být v rovnováze se systémem EU a mezinárodními závazky. Směrnice samotná je založena na čl. 192 Smlouvy,³⁴ který vymezuje kompetence EU a členských států v oblasti ochrany životního prostředí. Toto ustanovení je klíčové, neboť umožňuje České republice odchýlit se od transpozice směrnice bez ohledu na to, zda o možnosti odchýlení směrnice výslovně hovoří či nikoliv. Navazující čl. 193 Smlouvy umožňuje členským státům přijmout přísnější opatření, než jaká byla přijata na úrovni EU. Tato opatření však musí být kompatibilní se Smlouvou. Z toho plyne, že Česká republika může přijmout zákon o změně klimatu, který se bude vztahovat na zdroje emisí spadajících do EU ETS.

Dalším argumentem pro možnost vlastní regulace offsetů prostřednictvím ZZK je nové vymezení kompetencí EU a členských států na výlučné, sdílené a podpůrné, obsažené v Lisabonské smlouvě. Podle čl. 4 Smlouvy spadá právní regulace ochrany životního prostředí do oblasti sdílené kompetence. Z čl. 4 Smlouvy v kombinaci s čl. 2 odst. 2 Smlouvy vyplývá, že mezi sdílené kompetence – tedy oblasti působnosti, ve kterých mohou relevantní legislativu vytvářet jak členské státy, tak EU – patří dle odst. 2 písm. a), e), g) a h) vnitřní trh, životní prostředí, transport a energetická politika. Dle čl. 2 odst. 2 Smlouvy členské státy: „...*mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské stá-*

³⁴ Smlouva o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy. V této souvislosti je třeba poznamenat, že volba právního základu směrnice není náhodná, neboť musí odpovídat jejímu účelu a obsahu. Pokud směrnice plní více různých účelů, je rozhodující primární, hlavní účel, nikoli účely vedlejší. Dále bude zajímavé sledovat vývoj směrnic založených na článku 194 Smlouvy, který vymezuje oblast energetické politiky, neboť energetika je jedním z hlavních zdrojů emisí skleníkových plynů. V případě směrnic týkajících se energetické politiky by totiž členský stát nemohl přijmout odchýlná, přísnější opatření, než která by byla dána na úrovni EU (článek 193 Smlouvy se na energetickou politiku nevztahuje).

ty. *Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.*“ Již z toho lze dovodit, že Česká republika může přijmout ZZK v rozsahu, který překračuje požadavky EU v oblasti ochrany životního prostředí, neboť všechny zákonem dotčené oblasti spadají pod sdílené, nikoli výlučné kompetence.

Lze argumentovat též použitou metodou harmonizace. Směrnice 2003/87/ES totiž nepoužívá jako metodu harmonizace tzv. totální harmonizaci (dle níž ztrácí členský stát veškerou autonomní legislativní pravomoc ve směrnici regulované oblasti), ale tzv. minimální harmonizaci (takže členské státy mají poměrně rozsáhlé možnosti vlastní právní úpravy).³⁵ Pro metodu minimální harmonizace svědčí fakt, že směrnice samotná obsahuje derogační klauzuli, dle níž se členské státy mohou od směrnice odchýlit. Nejde jen o článek 24, ale též o možnost odlišné právní úpravy pro malé zdroje znečištění do 25000 tun ročně dle čl. 27 směrnice. Dle právní teorie³⁶ jsou tyto derogační klauzule používány tam, kde je využívána metoda minimální harmonizace, tj. kde státy mohou přijmout přísnější (ale i mírnější³⁷) právní úpravu, neboť text směrnice představuje toliko „minimální společný základ“, výsledek mnohostranných kompromisů, dosažený na úrovni Společenství jako celku. Na tomto závěru nic nemění ani detailní právní úprava některých institutů, které musí Česká republika doslova „přepsat“ do vnitrostátní úpravy.³⁸ Konečně restriktivní výklad pravomocí Společenství ve prospěch členských států v případě metody minimální harmonizace potvrzuje též Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí, připojený k Lisabonské smlouvě.³⁹

V odpovědi na výše položenou otázku lze konstatovat, že komunitární právo nebrání České republice přijmout v rámci ZZK povinnost docílit snížení emisí „na domácí půdě“ například tím, že snížení emisí prostřednictvím offsetů nebude vůbec (nebo jen omezeně) započítáno do uhlíkových rozpočtů jako snížení emisí. Pokud se tato povinnost týká vlády, resp. správních orgánů (ale též státních pod-

³⁵ Metodu minimální harmonizace dle čl. 193 Smlouvy potvrzuje právní analýza Client Earth, dostupná na: <http://www.clientearth.org/reports/clientearth-briefing-lisbon-treaty-march-2010.pdf>.

³⁶ Král, R. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha, C. H. Beck, 2002, str. 31, stejný závěr též na str. 79.

³⁷ Např. čl. 11 a 27 směrnice 78/660 o roční účetní uzávěrce, nebo článek 8 směrnice 85/577 o ochraně spotřebitele, případně též čl. 2 odst. 2 směrnice 76/207 o rovném zacházení s muži a ženami v pracovněprávních vztazích.

³⁸ Např. definice pojmů obsažených v čl. 3, zahrnutí letecké dopravy dle čl. 3a až 3g, platnost povolenek dle čl. 13.

³⁹ „Pokud jde o čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie týkající se sdílených pravomocí, přijala-li Unie v některé oblasti opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast.“

niků), nedochází zde ke konfliktu s pravidly systému EU ETS, neboť stát „sám sebe“ limitovat může. Rovněž v případě malých zdrojů emisí skleníkových plynů⁴⁰ nezahrnutých do EU ETS může stát tuto povinnost domácího snížení emisí v ZZK zavést. Odlišná situace však nastává v případě, že by se tato povinnost měla týkat producentů emisí, zahrnutých do EU ETS.

Dle čl. 63 odst. 1 Smlouvy jsou zakázána jakákoli omezení volného pohybu kapitálu jak mezi členskými státy, tak mezi členskými státy a třetími zeměmi. Kapitálem se rozumí např. přímé investice spočívající v založení podniku, investice do nemovitostí a transakce s cennými papíry, přičemž za cenné papíry lze považovat též emisní povolenky. Volný pohyb kapitálu může být omezen dle čl. 64 odst. 3 Smlouvy, ovšem pouze jednomyslným rozhodnutím Rady po konzultaci s Evropským parlamentem. Česká republika sice může dle čl. 65 odst. 1 písm. b): „*učinit všechna nezbytná opatření, jež by zabránila porušování vnitrostátních právních předpisů...*“ a tedy omezit pohyb kapitálu z důvodu porušení ZZK, pokud by obsahoval ustanovení bránící nákupům emisních povolenek ze zahraničí, ev. konkrétní limity nákupů offsetů (ERU, CER), avšak dle čl. 65 odst. 3 Smlouvy omezení kapitálu dle čl. 64 odst. 1 a 2 Smlouvy nesmí představovat prostředek svévolné diskriminace, ani nesmí být skrytým omezením volného pohybu kapitálu. Omezení nákupu emisních povolenek, včetně offsetů, subjektům spadajícím do systému EU ETS je dle mého názoru omezením zakázaným. Jedinou možností, která České republice v takovém případě zbývá,⁴¹ je využít daňových nástrojů, které by ve svém důsledku omezily nákupy těchto povolenek ze zahraničí, resp. offsetů (např. zavedení zvláštní daně, postihující tyto nákupy, nebo dodatečné zdanění offsetů) a požádat Komisi o přijetí rozhodnutí, že takováto daňová omezení jsou v souladu se smlouvami, pokud jsou obhajitelná jedním z cílů EU⁴² a pokud jsou kompatibilní s řádným fungováním vnitřního trhu, včetně hospodářské soutěže.⁴³

Pro členské státy je z hlediska limitace offsetů podstatný čl. 11a odst. 8 směrnice č. 2003/87/ES, který stanoví určitá omezení stávajícím provozovatelům zdrojů emisí.⁴⁴

⁴⁰ Dle čl. 27 směrnice č. 2003/87/ES.

⁴¹ Neboť výjimku v čl. 64 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii nelze použít k zákazu nákupu offsetů.

⁴² Dle čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii je jedním z cílů EU vysoká úroveň ochrany a zlepšování životního prostředí.

⁴³ ZZK, zavádějící daňové znevýhodnění offsetů však nelze podřadit pod pojem státní podpory, neboť ve své úplnosti nejde o zvýhodnění domácích podniků, ale naopak o jejich znevýhodnění oproti stejným podnikům v jiných členských státech, které tyto přísnější limity dodržovat nemusí. Takovéto znevýhodnění však – dle gramatického výkladu pojmu „státní podpora“ – právní úprava hospodářské soutěže v EU nezakazuje.

⁴⁴ Směrnice 2003/87/ES počítá s přijetím právně závazné mezinárodní smlouvy, která nahradí Kjótský protokol. Kodaňský summit ale takovou dohodu nepřinesl, proto jsou přechodná ustanovení čl. 11a směrnice stále účinná.

Tito provozovatelé mohou v období let 2008 až 2020 používat offsety do výše, jaká jim byla povolena na období let 2008 až 2012, nebo do výše alespoň 11% přidělu těchto offsetů na období let 2008 až 2012. Špatná zpráva je, že je rozhodující vyšší z obou hranic. Členské státy nemohou ani limitovat množství offsetů stanovením minimální, tj. 11% hranice, neboť provozovatelé mohou offsety používat i nad hranici 11%, až do výše, kdy se množství jim přidělených bezplatných povolenek na období 2008 – 2012, spolu s celkovým množstvím nárokováných offsetů z projektů (CER, ERU) vyrovná určitému procentnímu podílu jejich ověřených emisí v období 2005 – 2007. Skutečně účinné omezení offsetů lze uplatňovat v souladu s čl. 11a odst. 9 směrnice až od 1. 1. 2013, a to prostřednictvím opatření, vydaných dle čl. 23 odst. 3 směrnice, tj. čl. 5a odst. 1 až 4, čl. 7 a čl. 8 rozhodnutí 1999/468/ES, na které však členské státy mají jen malý vliv.

Jedním z možných řešení výše popsaného stavu může být zavedení vlastního, českého systému obchodování s českými emisními povolenkami, který by byl paralelní se systémem EU ETS, ovšem nebyl by s ním nijak propojen (tj. české emisní povolenky by nebylo možné vyměnit za evropské povolenky, resp. za offsety). Tuzemští účastníci EU ETS by i nadále plnili své povinnosti v rámci tohoto systému, současně by ovšem museli vykazovat plnění přísnějších limitů, daných ZZK, tedy museli by si zajistit dostatek českých emisních povolenek. Tím by byla „překlenuta“ komunitární právní úprava, do které by sice nebylo nijak zasahováno, ovšem tuzemští producenti emisí by neměli důvod nakupovat offsety, protože by jim v rámci českého systému nebyly k ničemu. Osobně toto řešení považuji za nevyhovující už vzhledem k „obcházení“ komunitárního práva (jehož cílem bylo zavést jednotný systém obchodování s emisními povolenkami) a k dodatečným nákladům, které by takto všem zúčastněným subjektům vznikly (jak státu se zaváděním tohoto duplicitního systému, tak producentům emisí, kteří by za jedny emise museli platit dvakrát). Výhodnější by bylo zavést vlastní systém obchodování s emisními povolenkami, který by byl propojen s EU ETS omezeným způsobem, konkrétně tak, že by byl stanoven poměr hodnoty české a evropské emisní povolenky (např. jedna česká emisní povolenka by měla hodnotu dvou evropských emisních povolenek⁴⁵).

⁴⁵ Zavádět odlišný „směnný kurz“ pro evropské povolenky a offsety nemá smysl, neboť ustanovení čl. 11a odst. 2 umožňuje producentům emisí vyměnit nadbytečné CER nebo ERU, které získali z projektové činnosti v letech 2008 až 2012, za emisní povolenky, platné od roku 2013 a přenést je tak do dalšího období. Členské státy tuto výměnu musí provést skrze příslušné orgány veřejné moci na požádání až do 31. 3. 2015, takže v tomto období nemohou množství offsetů nijak ovlivnit (resp. o množství CER a ERU tyto státy rozhodly samy již dříve v rámci národních alokačních plánů). Obdobně musí členské státy dle čl. 11a odst. 3 a 4 postupovat v případě projektů, registrovaných před rokem 2013, které byly vydány v souvislosti se snížením emisí od roku 2013, (výměna CER i ERU), resp. v případě projektů, zahájených od roku 2013 v nejméně rozvinutých zemích (zde se vyměňují jen CER, nikoli ERU).

Producenti by splněním přísnějších podmínek daných ZZK vždy současně splnili evropský standard snižování emisí skleníkových plynů, přitom by nebyli omezeni v nákupu emisních povolenek, jen by pro ně přestalo být výhodnější nakupovat offsety, ale snažit se získat české emisní povolenky. Zároveň by tím nevznikaly dodatečné náklady producentům, pouze státu.

Další možností, jak dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů uvnitř České republiky, je zavedení přísnějších technických standardů, vyžadování nejlepších dostupných technologií v kombinaci se sankcemi v případě jejich nezavedení, což umožňuje např. směrnice č. 2006/32/ES, týkající se energetické účinnosti a energetických služeb.⁴⁶ Dále je možné požádat EU o výjimku týkající se zdanění offsetů, případně usilovat o přísnější kritéria na úrovni EU. V této souvislosti je třeba připomenout, že členské státy nemají právo „zákonodárné“ iniciativy (to má pouze Komise) a také, že současný systém obchodování s emisními povolenkami je výsledkem kompromisních ujednání 27 evropských států. Jiné možnosti, jak omezit využívání offsetů účastníky EU ETS, Česká republika nemá.

Pro producenty emisí, stojících mimo působnost směrnice č. 2003/87/ES (a tedy mimo EU ETS), může Česká republika zavést vlastní, přísnější podmínky, včetně konkrétních emisních limitů, které tyto zdroje musí splňovat, případně pro ně zavést paralelní systém obchodování s emisními povolenkami. V rámci paralelního systému s vlastními (českými) emisními povolenkami lze – pro potřeby vyloučení dvojího započtení – postupovat způsobem, naznačeným v rozhodnutí Komise 2006/780/ES, tedy umožnit producentům emisí využívat emisní povolenky EU ETS, jednotky ERU a CER, ovšem jen za podmínky, že vyřadí odpovídající množství českých povolenek zavedených ZZK. Podobně lze postupovat i při zahrnutí zdrojů emisí do EU ETS. Pokud se však Česká republika rozhodne zahrnout tyto producenty emisí do systému EU ETS dle čl. 24 směrnice, nebude možné tyto producenty omezovat v možnosti nákupu emisních povolenek.

Kontrolní a sankční mechanismus zákona o změně klimatu

Jako nejlepší způsob kontroly dodržování zákona o změně klimatu se jeví kombinace několika mechanismů, spadajících buď do kategorie „hard law“, nebo „soft law“. Za „soft law“ lze považovat parlamentní kontrolu, která může vynutit plnění politických cílů a vládních programů na základě pouhé politické (nikoli právní) odpovědnosti. V případě, že se nepodaří (zodpovědná by byla například vláda, ministr životního prostředí, případně ministři relevantních resortů) dodržet stanovené uhlíkové rozpočty, případně nebudou realizovány související politiky (např. programy na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů

⁴⁶ Směrnice č. 2006/32/ES je založena na čl. 192 Smlouvy, takže členské státy mohou přijmout přísnější opatření, než jaká jsou navrhována v příloze č. III směrnice.

nebo programy podporující výzkum a vývoj úsporných technologií), mohla by být vládě vyslovena nedůvěra,⁴⁷ rovněž se vláda může stát terčem kritiky ze strany opozičních zastupitelů i veřejnosti, což sníží šance na znovuzvolení dané, ZZK nedodržující, politické reprezentace. Za „soft law“ lze považovat též ústavně garantované právo veřejnosti na informace.⁴⁸

Jistým mezistupněm mezi hard law a soft law přístupem je právo veřejnosti na aktivní účast při projednávání záměrů a koncepcí dotýkajících se životního prostředí, přičemž do této kategorie nepochybně budou spadat koncepce, týkající se snižování emisí skleníkových plynů dle uhlíkových rozpočtů. Toto právo by se však nevztahovalo na samotné uhlíkové rozpočty.⁴⁹

Za „hard law“ lze pak označit ty způsoby kontroly, které umožní právně vynutit zákonem stanovené cíle, včetně možného podání žaloby. Základní problém, který zde musí být vyřešen, je situace, v níž by byli zákonodárci, resp. vláda ČR žalováni, ať už soukromou osobou, nebo prostřednictvím správního orgánu, za to, že neplní zákonem stanovené cíle, kterých má být dosaženo až v budoucnosti (a není tedy jisté, zda se je i přes dílčí porušení povinností nepodaří vykompenzovat později, resp. není jisté, že v roce 2050 bude dnešním ZZK daný cíl snížení emisí vůbec potřeba), přičemž jejich reálné dosažení je závislé na množství faktorů, z nichž jen některé může žalovaný subjekt ovlivnit. Souvisejícím problémem je poté aplikace kolektivní odpovědnosti, resp. určení konkrétních subjektů odpovědných za porušení povinností daných ZZK a dále zásah do systému dělby moci, resp. do samé podstaty zastupitelské demokracie (poslanci jsou právně neodpovědní za své konkrétní hlasování⁵⁰). Rovněž žalobní petit by mohl být různý – od „pouhého“ přikázání zdržet se dalšího zásahu přes rezignaci konkrétních osob či celého orgánu (v případě vlády by došlo k demisi, v případě parlamentu k vypsání předčasných voleb) až po náhradu škody, která nedodržením emisních limitů skleníkových plynů vznikla. Kromě toho je namístě i otázka, jak se vyhnout změně ZZK v případě jeho nedodržení samotným zákonodárcem, resp. vládou. Je zřejmé, že „hard law“ přístup lze – bez výrazných zásahů do českého

⁴⁷ V rámci již dnes existující procedury dle § 82 až 85 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴⁸ Primárně půjde o zvláštní zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, neboť uhlíkové rozpočty, koncepční dokumenty a další opatření přijatá v souvislosti s ZZK k dosažení snížení emisí budou spadat do § 2 písm. a) tohoto zákona; zbylé informace, které nelze podřadit pod zákon č. 123/1998 Sb., budou poskytnuty dle obecného zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁴⁹ Analogicky ke státním rozpočtům, jejichž tvorba spadá do působnosti zákonodárci. Jiná než zprostředkovaná účast veřejnosti (skrze zvolené poslance) zde není možná.

⁵⁰ Dle čl. 27 odst. 1 Ústavy: „poslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech.“

právního řádu, včetně ústavního pořádku – aplikovat na vrcholné orgány moci zákonodárné či výkonné jen velmi obtížně.⁵¹ Přesto je tento „hard law“ přístup využitelný minimálně pro dva nástroje – rozpočtovou odpovědnost a zvláštní státní fond, které tak razantní zásahy do českého právního řádu nevyžadují.

Dle mého názoru by v České republice byla vhodná parlamentní kontrola, přičemž odpovědnost za dodržování zákona a snižování emisí skleníkových plynů by byla rozdělena mezi poslaneckou sněmovnu, vládu a nově vytvořený⁵² nezávislý kontrolní orgán (dále jen „NKO“). V britské právní úpravě jde o Committee on Climate Change,⁵³ přičemž právě tento nezávislý nevládní expertní kontrolní orgán hraje rozhodující roli, byť nemá pravomoc vyšetřovat nebo ukládat sankce za porušování zákona a jím vydávaná stanoviska mají pouze doporučující charakter. V podmínkách ČR by roli tohoto výboru mohl plnit Nejvyšší kontrolní úřad, jehož právní úprava v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, je v řadě věcí prakticky totožná s britskou, včetně nemožnosti ukládat sankce za porušení schváleného státního, resp. v případě přijetí ZZK též uhlíkového rozpočtu.

Dalšími možnými orgány, které by mohly plnit úlohu NKO, jsou poradní orgány vlády (komise, rady nebo výbory), jejichž činnost se řídí jejich statutem, resp. jednacím řádem.⁵⁴ Bohužel takové orgány jsou na vládě existenčně závislé a mohou být snadno měněny nebo zcela rušeny dle potřeby vlády. Z obdobných důvodů nejsou vhodné ani parlamentní komise dle § 47 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny.

Hlavní povinností NKO by bylo předkládat poslanecké sněmovně každoroční zprávu,⁵⁵ shrnující dosavadní pokrok ve snižování emisí skleníkových plynů vzhledem k cílům ZZK. Tato zpráva by měla obsahovat jak stanovisko NKO k zatím dosaženému pokroku ve snižování emisí, tak návrhy nezbytných budoucích opatření, které by zajistily splnění hlavního cíle zákona. Na konci každého rozpočtového období by pak NKO navíc musel uvést názor na to, zda byl v daném období dodržen uhlíkový rozpočet či nikoli. Vláda by následně musela vypracovat

⁵¹ „Hard law“ přístup naproti tomu velmi dobře funguje vůči soukromým osobám nebo v rámci instancní hierarchie správních orgánů.

⁵² Tj. vytvořený zákonem o změně klimatu. Samotný správní orgán může být buď zřízen zcela nově, což by bylo v rozporu s proklamovaným úsilím snižovat výdaje veřejných rozpočtů, nebo rozšířením kompetencí již existujícího správního orgánu.

⁵³ Ustanovení § 32 až 42 CCA, včetně tabulky č.1.

⁵⁴ http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/10D5A72A2A1DCCE2C12571B6006CC7D5?OpenDocument.

⁵⁵ Pokud by byly vydávány zprávy pouze jednou za několik let a závěrečná zpráva o splnění, resp. nesplnění hlavního cíle snížení emisí, mohl by v průběhu pětiletého rozpočtového období vzniknout mylný dojem, že snižování emisí jde „podle plánu“, ačkoli reálně by tomu tak být nemuselo.

vat odpověď na výroční zprávu NKO a rovněž ji předložit poslanecké sněmovně, čímž by byla zajištěna veřejná kontrola dodržování ZZK.

Další povinností NKO by bylo informovat poslaneckou sněmovnu o pokroku dosaženém při zavádění adaptačních opatření na změnu klimatu. Kromě tvorby každoročních zpráv by NKO sloužil také jako konzultativní orgán v otázce uhlíkových rozpočtů, jehož stanovisko by si musel vyžádat (a toto stanovisko by muselo být vzato do úvahy) příslušným ministerstvem, resp. vládou předtím, než by byl návrh uhlíkového rozpočtu předložen poslanecké sněmovně. NKO by byl povinen poskytovat své rady a stanoviska i v jiných věcech, týkajících se ZZK.

Nezávislost NKO by byla zajištěna jeho kreací. Britský zákonodárce zvolil způsob kreace, kde pouze post předsedy je obsazen podle rozhodnutí vlády. Zbytek členů NKO je jmenován vládou po konzultaci s předsedou, celkem se NKO skládá z šesti až devíti členů, kteří musí splňovat požadavky na znalosti a zkušenosti z konkrétních oblastí.⁵⁶ Délku funkčního období britský zákon výslovně neřeší,⁵⁷ ačkoli by bylo vhodné, aby se alespoň krylo s délkou konkrétního rozpočtového období. V této souvislosti lze uvést, že funkční období členů nejvyššího kontrolního úřadu je – s výjimkou prezidenta a viceprezidenta – rovněž neomezené.⁵⁸ Dle pravidla „kdo jmenuje, odvolává“ má vláda právo odvolat člena NKO, který porušil své povinnosti, případně který je z nějakého důvodu nemůže splnit.

Ministerstvo životního prostředí⁵⁹ by mělo nést hlavní část odpovědnosti za naplňování zákona. Dle britského zákona je ministerstvo oprávněno měnit hlavní cíl ZZK, navrhnout uhlíkové rozpočty pro jednotlivá období, případně právo pozměnit cílové hodnoty, právo změnit délku rozpočtového období atd. Naprostá většina těchto změn musí být schválena poslaneckou sněmovnou (britský CCA vyžaduje pro hlasování o podstatných náležitostech zákona dosažení kvalifikované většiny – v podmínkách českého právního řádu by musel být rozšířen § 70 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb.) a ještě předtím musí být konzultována s NKO a též projednána (a schválena dle čl. 76 Ústavy) na vládní úrovni, takže se ministerstvo nachází pod permanentní kontrolou veřejnosti.

Ministerstvo by mělo mít též řadu povinností, tou nejdůležitější by bylo zajistit dodržení uhlíkových rozpočtů v rámci jednotlivých období. Dále by ministerstvo mělo povinnost předložit poslanecké sněmovně závěrečnou zprávu po skončení

⁵⁶ Např. z oblasti hospodářské soutěže, klimatologie, investování, ekonomické analýzy atd. Viz tabulka č. 1 § 1 odst. 3 britského zákona. Tím je zajištěna odborná úroveň NKO.

⁵⁷ Ačkoli je z britského zákona zřejmé, že funkční období je omezené, neboť členové mohou být zvoleni znovu.

⁵⁸ Viz § 12 odst. 9 a § 10 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, in fine.

⁵⁹ Pochopitelně by mohlo jít o jiná ministerstva, avšak dle § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb. se toto jeví jako nejvhodnější.

rozpočtového období, přičemž součástí této zprávy by mělo být celkové množství emisí skleníkových plynů a také kolik „jednotek uhlíku“⁶⁰ bylo převedeno z nebo do následujícího rozpočtového období, včetně návrhů, jak kompenzovat překročení uhlíkového rozpočtu. Ministerstvo by mělo mít (obdobně jako v případě § 12 britského zákona) rovněž povinnost vymezit odhadované množství emisí skleníkových plynů v jednotlivých letech rozpočtového období. To by umožnilo poslanecké sněmovně účinnou kontrolu dodržování zákona.

Poslanecká sněmovna by měla mít práva a povinnosti uvedená výše, přičemž jejím základním úkolem by bylo schvalování uhlíkových rozpočtů na jednotlivá období a přijímání normativních právních aktů k dosažení cílů uvedených v ZZK. Jednalo by se vlastně o standardní schvalovací proceduru, kdy by ministerstvo životního prostředí připravilo návrh uhlíkového rozpočtu, ten by poté zaslalo NKO, který by k návrhu zaujal stanovisko, současně by NKO informoval o návrhu další ministerstva a státní orgány. Ministerstvo životního prostředí by následně vypořádalo připomínky NKO a návrh by předložilo poslanecké sněmovně ke schválení. V případě, že by se odchýlilo od doporučení NKO, muselo by ministerstvo vydat zprávu, v níž toto odchýlení zdůvodní. Tím by byla zajištěna též veřejná kontrola, neboť taková zpráva by měla být dostupná dle § 2 písm. a) bod 2 zákona č. 106/1999 Sb.

Institut rozpočtové odpovědnosti, který byl diskutován v souvislosti se snahami současné vlády o dosažení vyrovnaného státního rozpočtu, je analogicky použitelný i v případě uhlíkových rozpočtů. Základní myšlenka spočívá v tom, že jednotliví členové vlády a Poslanecké sněmovny by měli být osobně právně (nejen politicky) odpovědní za neplnění cílů stanovených ZZK, resp. nedodržování uhlíkových rozpočtů. Dle aktuální právní úpravy nejsou členové vlády ani poslanecké sněmovny právně odpovědní za případné překročení státního rozpočtu (jedinou výjimkou je porušení rozpočtové kázně dle § 44 zákona č. 218/2000 Sb., které však nelze aplikovat na nedodržení státního, resp. v případě přijetí ZZK na nedodržení uhlíkového rozpočtu) a tedy za vyšší deficit, než jaký byl původně schválen. Tato „rozpočtová neodpovědnost“ vytváří dodatečné náklady pro celou společnost, především v souvislosti s dluhovou službou. Analogicky uhlíková rozpočtová neodpovědnost rovněž zatěžuje společnost dodatečnými náklady. Jakmile by došlo k překročení uhlíkových rozpočtů kvůli nedostatečnému úsilí⁶¹ vlády dosáhnout

⁶⁰ Jednotkou uhlíku se myslí množství oxidu uhličitého, resp. ekvivalentu jiného skleníkového plynu.

⁶¹ Nedostatečným úsilím se rozumí případy, kdy nebyla přijata opatření dostatečně snižující emise vzhledem ke konečnému cíli ZZK a již v době jejich přijetí bylo zřejmé, že tato opatření jsou nedostatečná. Dále by byla rozpočtová odpovědnost aplikována při překročení uhlíkového rozpočtu a také při přijímání takových opatření, která by byla v rozporu s cíli danými ZZK, nebo by znemožňovala jejich dosažení. Rozpor by však musel být zřejmý již v době přijetí takových opatření, neboť jinak by byl tento institut snadno zneužitelný k vytváření politického a ekonomického tlaku na jednotlivé ministry.

požadovaného snížení emisí, měli by její členové zaplatit pokutu (např. ve formě snížení platu), jejíž výše by byla odvislá od rozdílu mezi schváleným a reálně dosaženým uhlíkovým rozpočtem v daném období. Výše pokuty by měla být limitována do určité výše a její zaplacení by pochopitelně mělo být soudně vymahatelné, musel by však být novelizován institut poslanecké imunity.⁶² Pokutu by ukládal vhodný správní orgán, například Česká inspekce životního prostředí⁶³ na základě stanoviska NKO, z něhož by bylo patrné, že došlo k porušení ZZK. Pokuta by nebyla ukládána v případech, že vláda sice navrhla opatření (resp. zákony), které by vedly ke splnění uhlíkového rozpočtu, avšak tyto nebyly schváleny Poslaneckou sněmovnou.

Rozpočtová odpovědnost by však neměla dopadat na poslance a senátory jako sankce za jejich rozhodnutí přijatá parlamentem, protože takový postup by mohl být v rozporu s Ústavou, která v čl. 26 zakotvuje zásadu volného mandátu a v čl. 27 odst. 1 jasně uvádí, že: „*poslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech.*“ Další problém, který v souvislosti s institutem rozpočtové odpovědnosti musí být vyřešen, je sladění délky rozpočtového období s délkou funkčního období parlamentu, neboť v opačném případě by sankce musely být ukládány i bývalým členům vlády, kteří již pozbyli svůj mandát v důsledku nových voleb. Vzhledem k tomu, že rozpočtové období by mělo být v souladu s pětiletým obdobím pro obchodování s emisními povolenkami v EU ETS, jeví se jako snazší možnost sankcionovat též bývalé ministry.

Samotný institut „rozpočtové odpovědnosti“ by měl být raději schválen buď ve formě ústavního zákona než „obyčejného“ zákona, neboť k jeho změně by bylo při hlasování v parlamentu – narozdíl od změn zákona o změně klimatu – zapotřebí vyššího kvóra (§ 70 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb.), nebo by musel být zařazen do výčtu ustanovení § 70 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb. Hlavní dlouhodobý cíl ZZK musí být totiž závazný pro jakoukoli budoucí vládu bez ohledu na aktuální politickou situaci.

Druhou, z hlediska Ústavy méně invazivní⁶⁴ možností, jak zajistit plnění cílů daných ZZK, by bylo zřízení zvláštního státního fondu dle § 28 zákona č. 218/2000 Sb., který by zajistil finanční prostředky na adekvátní a efektivní náhradu škody v případě, že by došlo k porušení ZZK, neboť nedostatečné snížení

⁶² Ačkoli je v současnosti diskutováno zavedení tzv. klouzavého mandátu, Ústava nevyklučuje, aby byl člen vlády zároveň „řadovým“ poslancem. Je otázka, jak rozlišit situace, kdy určitá osoba jedná jako ministr a kdy jako poslanec, patrně by stačilo poukázat na to, že stejná osoba vystupuje na jednáních vlády jako ministr, nikoli jako poslanec. Pak by nebylo nutné do institutu poslanecké imunity vůbec zasahovat.

⁶³ Česká inspekce životního prostředí, vymezená v zákoně č. 282/1991 Sb. a v dalších složkových zákonech. Postačilo by doplnit příslušná ustanovení přímo do ZZK.

⁶⁴ Odpadá nutnost úpravy poslanecké imunity, nedochází k porušení zásady volného výkonu mandátu.

emisí skleníkových plynů poškozuje životní prostředí, a tedy i celou společnost.⁶⁵ Hlavním problémem v této souvislosti je pochopitelně určení míry poškození životního prostředí a výpočet výše vzniklé škody. Řešením by bylo, podobně jako v případě rozpočtové odpovědnosti, vyjít z rozdílu mezi plánovaným a skutečným snížením emisí v daném období a tuto hodnotu použít jako základ pro navazující výpočty celkové částky, která by byla následně odvedena ze státního rozpočtu do zvláštního státního fondu. Takto získané prostředky by byly účelově vázány na v zákoně taxativně uvedené činnosti, které by snižovaly dopady klimatických změn.⁶⁶ Protože k převodu těchto finančních prostředků by docházelo automaticky (přímo ze zákona), byly by dostupné téměř okamžitě poté, co bylo zjištěno porušení ZZK. Takto převedené finanční prostředky by automaticky zvyšovaly deficit státního rozpočtu, což by vytvářelo tlak na dodržování uhlíkových rozpočtů ze strany vlády a Poslanecké sněmovny. V úvahu připadá též možnost použít tzv. „punitive damages“, tedy vynásobit výslednou částku ještě zákonem daným koeficientem (pro tento účel se přímo nabízí cena za jednu tunu emisí oxidu uhličitého), neboť čím větší objem finančních prostředků by byl fondem „blokován“, tím větší by byl tlak na dodržení uhlíkových rozpočtů.

V souvislosti s naplňováním takového státního fondu se vyskytly též úvahy o zavedení zvláštní uhlíkové daně, která by byla ad hoc uvalena na producenty skleníkových plynů v případě, že by vláda selhala při stanovení dostatečného snižování emisí. Takto zavedená daň by měla vykompenzovat nedostatečné snížení emisí, přičemž takto získané finanční prostředky by byly zdrojem výše popsaného fondu. Domnívám se, že dodatečná uhlíková daň je v podmínkách českého právního řádu nepoužitelná jako nástroj sloužící k vynucení dodržování uhlíkových rozpočtů.⁶⁷ Kromě možné kolize se základními principy berního práva (zásada primárně fiskálního účelu zdanění, vyloučení duplicity zdanění, zákaz retroaktivity⁶⁸) nepostihuje tato daň ani vládu, ani poslance (tedy subjekty odpovědné za nedodržování uhlíkových rozpočtů), ale dopadá plně na soukromoprávní subjekty.

Lze tedy uzavřít, že kontrolní a sankční mechanismus musí zajistit dodržování ZZK především ze strany moci zákonodárné a výkonné. Standardní parlamentní kontrola, doplněná o nezávislý kontrolní orgán, kombinovaná buď s institutem rozpočtové odpovědnosti nebo se zvláštním státním fondem na snižo-

⁶⁵ Negativní dopady mohou zahrnovat „plýtvání“ neobnovitelnými zdroji energie, zmaření investic, ztrátu pracovních míst, nárůst teplot, delší období sucha apod.

⁶⁶ Finanční prostředky by mohly být čerpány k instalaci méně náročných zařízení, k podpoře obnovitelných zdrojů energie, k zateplování nemovitostí (viz program „Zelená úsporám“, z něhož poskytnuté prostředky mají charakter veřejné podpory), k budování protipovodňových stěn apod.

⁶⁷ Což ovšem neznamená, že by takovouto ekologickou daň nebylo možné využít vůbec. Uhlíková daň by mohla být standardním nástrojem vlády, jak dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů.

⁶⁸ Radvan, M. a kol. Finanční právo a finanční správa – berní právo. Brno: Doplněk, 2008, str. 55.

vání následků klimatických změn, spolu s právem na přístup k informacím je dle mého názoru dostatečná. Hlavním problémem není soulad těchto mechanismů s českým právním řádem, ale ochota zákonodárců tyto mechanismy přijmout a omezit tak volnost svého rozhodování o další faktor, kterým je dodržování uhlíkových rozpočtů daných zákonem. Jiné alternativy, prosazující např. osobní odpovědnost člena vlády nebo Poslanecké sněmovny za dodržování ustanovení ZZK (příčemž sankcí by byla nucená rezignace, nebo kolektivní odpovědnost vlády, resp. Poslanecké sněmovny za porušení ZZK ve formě předčasných voleb), považuji za čistě teoretické, protože výrazně zasahující do systému parlamentní demokracie.

Závěr

Britský zákonodárce použil k prosazení CCA argument, že jeho přijetím bude dosaženo větší konkurenceschopnosti domácích podniků, které budou zákonem nuceny přejít rychleji na nízkouhlíkovou ekonomiku, což by jim mělo ve srovnání s konkurencí z jiných států, které tak ambiciózní program nepřijaly, poskytnout výhodu. Nevýřčeným předpokladem platnosti tohoto argumentu však je, že v budoucnu budou snižovat emise skleníkových plynů i zbylé státy světa, tedy že nevznikne problém „černých pasažérů“ tj. států, které nebudou snižovat emise skleníkových plynů a budou z toho profitovat zvýšením průmyslové výroby, (nebo že bude jen minimální). To je však – i s ohledem na selhání Kodaňského summitu, který nepřinesl dohodu nahrazující Kjótský protokol, jehož platnost uplyne v roce 2012 – nejisté. Přesto však řada států již podobnou právní úpravu přijala,⁶⁹ takže je do jisté míry oprávněné předpokládat, že – ačkoli náklady takové právní regulace by nebyly nenulové – k žádným katastrofálním dopadům na ekonomiku v případě schválení ZZK nedojde. Proto by bylo vhodné do vyřešení otázky platnosti Kjótského protokolu přijmout především taková opatření, která povedou ke snížení energetické náročnosti tuzemských producentů emisí a k adaptaci na očekávané změny klimatu.

Změna klimatu je objektivně existujícím, vědecky zdokumentovaným jevem, který určitým způsobem ovlivní i Českou republiku, takže je nutné na tyto změny včas reagovat. Přijetí rámcového zákona o změně klimatu je dle mého názoru adekvátní reakcí, která umožňuje přizpůsobit se klimatickým změnám.

⁶⁹ Viz úvod článku. Jen pro úplnost lze dodat, že o přijetí podobného zákona usilují také Spojené státy americké či Finsko, první pokusy prosadit podobný zákon proběhly také v Maďarsku (zákon o změně klimatu však nebyl přijat).

SEZNAM LITERATURY

Bailey, S. H., Ching, J. P. L., Gunn, M. J., Ormerod, D. C. On the modern english legal system, 4th edition, Sweet & Maxwell, London, 2002, str. 336

Zajíček, M. Účet za 700 miliard korun. Pro-energy magazín [online]. 2010, č. 3, Praha: OptiMWH, spol. s.r.o. [cit. 2010-11-30]. Dostupné z: <<http://pro-energy.cz/clanky15/4.pdf>>. ISSN 1802-4599

Climate Change Act 2008. Legislation.gov.uk [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>>

Bill C-311. Parliament of Canada Web site [online]. 2010 [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3662654&Language=e&Mode=1&File=24>>

Greenhouse Gas Control Policies in Japan. The Encyclopedia of Earth [online]. Publikováno 1. 2. 2010 [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.eoearth.org/article/Greenhouse_Gas_Control_Policies_in_Japan#endnote_94>

Act on Promotion of Global Warming Countermeasures. Cabinet Secretariat [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APGWC.pdf>>

Second Report on Climate Change Law: Fifth Report of the Joint Committee on Climate Change and Energy Security. House of the Oireachtas [online]. Publikováno 15. 10. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/Committees30thDail/J-Climate_Change/Reports_2008/20101015.pdf>

Friends of the Earth Ireland [online]. Publikováno 11. 11. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <<http://www.foe.ie/news/2010/11/11/thank-you-promising-news-coming-from-government-on-the-long-awaited-climate-bill/>>

Sněmovní tisk 982. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=982&O=5>>

Hnutí Duha. Velká výzva [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <<http://hnutiduha.cz/velka-vyzva/>>

Velká výzva. Hnutí Duha [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.velkavyzva.cz/pics/velka_vyzva_brozura.pdf>

Adapting to climate change in England, Department for Environment, Food and Rural Affairs [online]. 2010, London [cit. 2010-12-22]. S. 7. Dostupné z: <<http://>>

www.defra.gov.uk/environment/climate/documents/adapting-to-climate-change.pdf

Zpráva Nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu: Pracovní verze k oponentuře. Vláda České republiky [online]. Publikováno 1. 10. 2008. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/zprava-nezavisle-odborne-komise-pro-posouzeni-energetickych-potreb-ceske-republiky-v-dlouhodobem-casovem-horizontu:-pracovni-verze-k-oponenture--42575/>

Taking Forward the UK Climate Change Bill: The Government Response to Pre-Legislative Scrutiny and Public Consultation. TSO official documents [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7225/7225.pdf>

Subprime Carbon? Re-think the world's largest new derivatives market. Friend of the Earth [online]. 2009. [cit. 2010-12-22]. S. 4. Dostupné z: <http://www.foe.org/pdf/SubprimeCarbonReport.pdf>

Schneider, L. Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement. Öko-Institut e.V., [online]. Publikováno 5. 11. 2007. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.oeko.de/publikationen/forschungsberichte/studien/dok/657.php>

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations [online]. 1998. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

Stanford Study May Stir Debate On Limiting Costs In Climate Bill. Stanford Law School [online]. Publikováno 10. 5. 2008. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.law.stanford.edu/news/details/1722/Stanford%20Study%20May%20Stir%20Debate%20On%20Limiting%20Costs%20In%20Climate%20Bill/>

Chan, M. Ten Ways to Game the Carbon Market. Friends of the Earth [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.foe.org/10-ways-game-carbon-markets>

The impact of the Lisbon Treaty: An environmental perspective. Client Earth [online]. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://www.clientearth.org/reports/clientearth-briefing-lisbon-treaty-march-2010.pdf>

CDM/JI Pipeline Overview Page. UNEP Risoe Centre [online]. Aktualizováno 1. 12. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://cdmpipeline.org/>

Emissions Trading System. European Commission [online]. Aktualizováno 18. 10. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm>

What is the EU doing on climate change? European Commission [online]. Aktualizováno 18. 10. 2010. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm>

Usnesení Vlády České republiky ze dne 20. února 2002 č. 175. Vláda České republiky [online]. Naposledy změněno 12. 9. 2006. [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/10D5A72A-2A1DCCE2C12571B6006CC7D5?OpenDocument>

Král, R. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha, C. H. Beck, 2002, str. 31 an.

Radvan, M. a kol. Finanční právo a finanční správa – berní právo. Brno: Doplněk, 2008, str. 55

CLIMATE CHANGE ACT

RESUME

This article presents the conceptual national Climate Change Act that may be passed in the future in the Czech Republic. The examples of similar national acts are mentioned as well. Author describes the substantial parts of the Climate Change Act, namely the mandatory long-term greenhouse gases emission reduction target, the carbon budgeting, the emission trade system and the control mechanism. Several problems are mentioned, especially the the national Climate Change Act's compliance with the Emission Trade System of the European Union because the EU ETS enables the offsets so the main purpose of the Climate Change Act (which is to the reduction of the greenhouse gases emissions domestically) can be undermined. Another problem is to how enforce the Climate Change Act against the government so the establishing of the independent non-departmental expert public body and the controversial "budgetary responsibility" legal tool are also mentioned.



*Mgr. Petr Bouda je absolventem Právnické fakulty MU v Brně (2010).
Působí jako právník v Ekologickém právním servisu v sekci Odpovědná energie
a současně jako doktorand Právnické fakulty MU (katedra právní teorie).*



VBYBRANÉ ASPEKTY PROTIPRÁVNÍHO UKLÁDÁNÍ ODPADŮ NA SKLÁDKY

doc. JUDr. Ilona Jančářová, Dr. - Bc. Petr Kochlík

I. ÚVOD

Protiprávní nakládání s odpady může mít velmi nepříznivé důsledky jak na složky životního prostředí, tak na zdraví osob. Přitom se jedná o problém značně rozšířený.

Častým porušením zákona o odpadech v souvislosti se skládkováním odpadu je nejen nedodržování právních předpisů a požadavků provozovateli skládek odpadů, ale též vytváření nepovolených skládek, které jsou v současné době jevem velmi rozšířeným a velmi nebezpečným, umocněným o nepovolené skládkování odpadu dovezeného ze zahraničí, jež nabývá charakteru organizovaného zločinu. Cílem tohoto příspěvku bude proto poukázat na nejčastější problémy spojené s nepovoleným skládkováním v podobě protiprávního odkládání odpadu na nepovolené (černé) skládky a zároveň i poukázat na složitost stávající právní úpravy a množství právních předpisů, které lze v souvislosti s nepovolenými skládkami odpadů aplikovat při činnosti orgánů veřejné správy. Příspěvek byl zpracován v rámci projektu GAČR GAP408/11/0339 Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy.

II. ZÁKLADNÍ POJMY A PRÁVNÍ ÚPRAVA UKLÁDÁNÍ ODPADŮ NA SKLÁDKY

Skládka odpadů je speciálním druhem zařízení k odstraňování odpadu. Zákon o odpadech ji definuje jako technické zařízení určené k odstraňování odpadů jejich trvalým a řízeným uložením na zemi nebo do země. Protiprávní ukládání odpadů tak může mít jednak podobu ukládání odpadů na skládky v rozporu s právními požadavky, ale také se může jednat o ukládání odpadů na tzv. černé skládky, to jest místa, kam je živelně a protiprávně odkládán odpad, aniž by se jednalo o skládku ve smyslu zákona o odpadech.

V souvislosti s tím je nutno vyjasnit pojmy, které se k ukládání odpadů na skládky pojí. Jako **odstraňování odpadů** jsou označovány činnosti, které jsou uvedeny v Příloze č. 4 zákona o odpadech (s kódy D1 – D15). Skládkování odpadů na skládce odpovídá kódu D1 – ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu. Zajímavá je skutečnost, že za způsob odstraňování odpadů je považováno podle kódu D15 i skladování odpadů před jejich odstraněním některým z postupů uvedených pod kódy D1 – D14, avšak s výjimkou dočasného skladování na místě vzniku odpadu před shromážděním potřebného množství. Na druhé straně **skladování odpadů**

je pak definováno jako přechodné soustřeďování odpadů v zařízení k tomu určeném po dobu nejvýše 3 let před jejich využitím nebo 1 roku před jejich odstraněním. To znamená, že pokud je odpad v určitém zařízení skladován po delší dobu, lze na tuto situaci pohlížet jako na odstraňování odpadu v zařízení, které k tomu není oprávněno (pokud se zároveň nejedná o zařízení k odstraňování odpadu). Obdobně tomu je i u využití odpadu (kód R 13 Přílohy č. 3), za něž se považuje skladování odpadu s výjimkou dočasného, resp. přechodného skladování. Za povšimnutí stojí, že zákonodárce v těchto případech opomněl přílohy přízpusobit novelizovaným definicím uvedeným v zákoně o odpadech.

Dalšími relevantními pojmy, které je třeba pro účely tohoto příspěvku vysvětlit, je sběr, shromažďování a soustřeďování odpadů. Za **sběr odpadů** zákon o odpadech považuje soustřeďování odpadů právnickou osobou nebo fyzickou osobou oprávněnou k podnikání od jiných subjektů za účelem jejich předání k dalšímu využití nebo odstranění.

Poněkud komplikovaně jsou právními předpisy upraveny pojmy soustřeďování a shromažďování odpadů, přičemž druhý z nich je vymezen přímo zákonem o odpadech, kdežto pojem soustřeďování je vymezen až v prováděcí vyhlášce č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění novel, přestože jej zákon o odpadech také používá. **Soustřeďováním odpadů** je shromažďování odpadů původcem, sběr a výkup k tomu oprávněnou osobou, skladování odpadů jejich původci i oprávněnými osobami, ale i jiné soustřeďování než skladování převzatých odpadů osobami oprávněnými k jejich využití nebo odstranění před jejich využitím nebo odstraněním. **Shromažďováním odpadů** je krátkodobé soustřeďování odpadů do shromažďovacích prostředků v místě jejich vzniku před dalším nakládáním s odpady.

De lege lata je tedy dlouhodobé skladování odpadů buď způsobem využití nebo způsobem odstranění odpadů, přičemž odlišnost spočívá v dalším způsobu nakládání se skladovaným odpadem, kterým je opět buď využití nebo odstranění. Na druhé straně je dočasné, resp. přechodné skladování před využitím nebo odstraněním odpadu považováno za skladování ve smyslu definice obsažené v § 4 odst. 1 písm. h). Pokud odpady shromažďuje původce v místě jejich vzniku, tato činnost nespadá ani pod skladování, ani pod odstraňování či využívání, nýbrž je třeba ji označit jako shromažďování. V souladu s vyjádřením Rady EU je nezbytné odlišovat předběžné skladování odpadu až do jeho sběru a sběr odpadu a jeho skladování až do jeho zpracování, o což se poněkud nepřehledně snaží česká úprava ve výše uvedených definicích. V každém případě se však na původce odpadů nevztahuje povinnost mít autorizaci ke skladování jím vyprodukovaných odpadů v podobě souhlasu k provozování zařízení, jako je tomu u zařízení k využívání,

odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů (§ 14).¹ Na závěr však nutno zdůraznit, že stěžejní pravidlo chování, a to povinnost s odpady nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle zákona o odpadech určena, se pojí k nakládání s odpady, kterým se rozumí jejich shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů.

Máme-li se zabývat právní úpravou skládek odpadů, byť těch nepovolených, je třeba nejprve připomenout některá obecná ustanovení zákona o odpadech. V § 12 je uvedeno, že každý je povinen nakládat s odpady a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným v zákoně o odpadech a v ostatních právních předpisech vydaných na ochranu životního prostředí. S odpady tak lze nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle zákona o odpadech určena. Každý je při tom povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.

K převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec.² Od 1.4.2007 se k těmto provozovatelům nově připojují ještě provozovatelé zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b), tedy provozovatelé zařízení ke sběru, výkupu nebo využívání biologicky rozložitelných odpadů.

Skládka odpadů je, jak již bylo uvedeno výše, jedním ze zařízení určených k odstraňování odpadů. Skládkami odpadů jsou ve smyslu současného zákona o odpadech technická zařízení určená k odstraňování odpadů jejich trvalým uložením na zemi nebo do země. Jde tedy o způsob odstraňování odpadů D1 – Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (např. skládkování apod.) dle přílohy 4 zákona o odpadech. K provozování tohoto zařízení k odstraňování odpadů je třeba získat rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. V řízení, které předchází vydání tohoto rozhodnutí, musí krajský úřad posoudit všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisejí. Souhlas k provozování skládek nebezpečných odpadů uděluje krajský úřad pouze na dobu určitou, nejvýše na 4 roky. Udělení souhlasu krajským úřadem je také třeba pro následné vydání kolaudačního souhlasu, vydaného stavebníkovi skládky odpadů příslušným stavebním

¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 20 December 2007(OR. en) Common Position adopted by the Council on 20 December 2007 with a view to the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives, dostupné na <http://www.europa.eu>, 8.8.2010.

² § 12 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

úřadem dle **zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu** (stavební zákon), v platném znění. Skládka odpadů je totiž ve smyslu stavebního zákona stavbou a pro její realizaci je nezbytné vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení a následně kolaudačního souhlasu, bez kterého nemůže být tato stavba užívána.

Dle § 82 odst. 2 zákona o odpadech souhlas k provozování zařízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, jakož i další zde uvedené souhlasy a vyjádření, se nevyskytují podle zákona o odpadech, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., **o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)**, ve znění pozdějších předpisů. Ze skládek odpadů se povinnosti vyplývající ze zákona o integrované prevenci vztahují na zařízení k odstraňování nebo využívání nebezpečného odpadu a zařízení k nakládání s odpadními oleji, vždy o kapacitě větší než 10 t denně, zařízení na odstraňování odpadu neklasifikovaného jako nebezpečný odpad o kapacitě větší než 50 t denně a skládky, které přijímají více než 10 t denně nebo mají celkovou kapacitu větší než 25 000 t, s výjimkou skládek inertního odpadu.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že stavby některých skládek odpadů podléhají posuzování dle **zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí** a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Stavby skládek určených k odstraňování nebezpečných odpadů patří dle Přílohy 1 tohoto zákona do kategorie I, tedy do kategorie záměrů, které vždy podléhají posouzení, stejně jako skládky určené k odstraňování ostatních odpadů s kapacitou nad 30 000 tun/rok. Do kategorie II dle přílohy zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy do kategorie záměrů vyžadujících zjišťovací řízení, patří skládky ostatních odpadů s menší než výše uvedenou kapacitou.

Podrobné podmínky provozu skládky odpadů, respektive povinnosti jejího provozovatele, jsou uvedeny v zákoně o odpadech v dílu 4 – odstraňování odpadů. Mezi povinnosti provozovatele skládky odpadů uvedené v § 20 zákona o odpadech tak patří například provozovat zařízení k odstraňování odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem, zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem, nebo oznámit bez zbytečného odkladu příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nepříznivé vlivy nakládání s odpady na zdraví lidí nebo životní prostředí, které jsou v rozporu s vlivy očekávanými nebo popsány v provozním řádu zařízení, nebo vlivy, které překračují stanovené limitní hodnoty.

Dle ustanovení § 21 zákona o odpadech je provozovatel skládky odpadů dále povinen například zabezpečit po ukončení provozu skládky její asanaci, rekultiva-

ci a následnou péči a zamezit negativnímu vlivu skládky na životní prostředí a to nejméně po dobu 30 let.

Umístění a technické provedení skládky odpadů musí dle ustanovení § 21 odst. 2 zákona o odpadech zajistit ochranu životního prostředí po celou dobu provozu skládky i po jeho ukončení a podmínky pro rekultivaci skládky a následné využití skládkového prostoru v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. Odpady lze dále podle zákona o odpadech ukládat pouze na skládky, které svým technickým provedením splňují požadavky pro ukládání těchto odpadů, přičemž rozhodujícím hlediskem pro ukládání odpadů na skládky je jejich složení, mísitelnost, nebezpečné vlastnosti a obsah škodlivých látek ve vodném výluhu. Na skládky je zakázáno ukládat odpady stanovené prováděcím právním předpisem³, odpady, které mohou mít při jejich smíšení negativní vliv na životní prostředí, a neupravené odpady, s výjimkou odpadů stanovených prováděcím právním předpisem, a odpadů, u nichž ani úpravou nelze dosáhnout snížení jejich objemu nebo snížení nebo odstranění jejich nebezpečných vlastností.⁴

Další ustanovení, týkající se provozu skládek odpadů, jsou obsažena zejména ve vyhlášce č. 294/2005 Sb. o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a ve vyhlášce č. 383/2001 Sb. o podrobnostech nakládání s odpady, vše ve znění pozdějších předpisů.

III. PROTIPRÁVNÍ JEDNÁNÍ PŘI UKLÁDÁNÍ ODPADŮ NA NEPOVOLENÉ SKLÁDKY

Z právního hlediska můžeme jednání související se vznikem a výskytem nepovolených skládek dělit na trestné činy a správní delikty. Hranice mezi trestnými činy a správními delikty bývá spatřována zejména v závažnosti deliktu a dále v rozdílném stupni společenské nebezpečnosti, respektive škodlivosti.⁵ Jako správní delikt se označuje zpravidla *protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad trest stanovený normou správního práva*.⁶ Správní delikty se dělí na jiné správní delikty a přestupky. Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku pozornost bude zaměřena pouze na jiné správní delikty, které můžeme dále dělit na *jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty právnických osob a tzv. fyzických podnikajících osob (označované někdy též jako správní delikty „podnikatelů“)*.⁷

³ Vyhláška 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.

⁴ § 21 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie práva. 2. vydání. Praha: Aspi Publishing, s.r.o., 2004, s. 198.

⁶ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 417.

⁷ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 424.

A) Jiné správní delikty uvedené v zákoně o odpadech

Jedním ze základních ustanovení zákona o odpadech, které je možné aplikovat v případě nepovolené skládky odpadů, je uvedeno v **§ 66 odst. 4 písmeno b)**. Podle něj uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě pokutu do výše 50 milionů Kč, v případě, že nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.

Na rozdíl od předcházejících ustanovení zde zákon umožňuje postihnout jakékoliv nakládání s odpady v zařízeních, která nejsou určena k nakládání s odpady. Jako příklad lze uvést mediálně známý případ z Prahy 5 Lahovic. Česká inspekce životního prostředí řešila případ porušení zákona o odpadech společností B. s.r.o., která nakládala s textilním odpadem v pronajatém objektu, v němž nebylo nakládání s odpady povoleno. Hala, ve které byl odpad skladován, nebyla k účelu skladování odpadů zkolaudována, byla v zátopovém území a byla určena k demolici. Vzhledem k tomu že objekt, ve kterém byly odpady skladovány, nebyl určen k nakládání s odpady dle zákona o odpadech ani dle jiného zákona, společnost B. s.r.o. se dopustila porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech, který stanoví, že s odpady lze podle zákona o odpadech nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena.⁸ Pokud se jedná o černou skládku odpadů a tudíž o zařízení, v němž nakládání s odpady nebylo povoleno, nelze jejich „černým provozovatelům“ ukládat sankce za neplnění povinností, jako by se jednalo o řádně povolenou skládku (tj. třeba za nevedení evidence odpadů apod.).

Poslední novela zákona o odpadech⁹ zpřesnila definici skladování odpadu tím, že časově omezila toto přechodné soustředování odpadu v zařízení k tomu určenému. Nezavedla však odpovídající speciální sankci za porušení této povinnosti, takže při překročení lhůty pro skladování odpadu je otázkou, zda by v tomto případě bylo možno aplikovat ustanovení § 66 odst. 5 – pokuta za porušení jiné povinnosti, anebo by na tuto situaci bylo možno pohlížet jako na nikoliv skladování, ale jako na vlastní sběr či zpracování odpadu (využití nebo odstranění odpadu), k jehož provozu musí mít provozovatel zařízení souhlas dle § 14 zákona. V souladu s výše uvedeným rozбором pojmů se přikláníme k druhé možnosti; potom by se de facto jednalo o výše uvedený případ nakládání s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.

B) Jiné správní delikty uvedené ve vodním zákoně

V některých případech lze na ukládání odpadů na skládky, včetně těch nepovolených, aplikovat rovněž zákon č. **254/2001 Sb., o vodách a o změně některých**

⁸ Srov. Havelka, P.: Zkušenosti ČIŽP z případů nelegálních skladů, Odpady, 7-8, 2007, ročník 17, s. 11-12.

⁹ Zákon č. 154/2010 Sb.

zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Je to možné tehdy, když odpady, podléhající jinak zákonu o odpadech, nebo výluhy z nich mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod a lze je proto považovat za závadné látky¹⁰ ve smyslu vodního zákona.¹¹

Vodní zákon stanoví základní povinnost pro každého, kdo zachází se závadnými látkami, učinit přiměřená opatření, aby nevníkly do povrchových nebo podzemních vod a neohrožily jejich prostředí. Ukládání pokut za takového jiné správní delikty je upraveno v § 125a odst. 1 písm. l), kde je stanoveno, že podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která v rozporu s § 39 odst. 1 neučiní při zacházení se závadnými látkami přiměřená opatření, aby nevníkly do povrchových nebo podzemních vod, a ohrozí tak jejich prostředí, uloží Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností pokutu, pokud nejde o trestný čin.¹² Pokuty za nedovolené nakládání se závadnými látkami jsou v § 125a odst. 2 stanoveny ve výši do 1 000 000,- Kč, což představuje podstatné snížení sazby oproti předchozímu rozpětí od 5 000 do 5 000 000,- Kč před novelou zákona o vodách č. 150/2010 Sb.. Kromě pokut lze za popsání protiprávní jednání uložit v režimu zákona o vodách opatření k nápravě dle § 42.

Na podporu tvrzení, že je možné v případě nepovolených skládek odpadů aplikovat vodní zákon, lze uvést, že použití vodního zákona v případě nepovolených skládek odpadů doporučuje i důvodová zpráva k současnému zákonu o odpadech. Uvádí se v ní, že „zákon neřeší oproti stávající právní úpravě v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech problematiku tzv. černých skládek. Stávající právní úprava se v praxi zcela neosvědčila. V případě ohrožení životního prostředí (ochrana vod) bude použit vodní zákon, který tyto případy řeší bezesbýtku. Každá speciální úprava v tomto zákoně by jej buď opisovala nebo s ním byla v rozporu.“¹³ Citovaná důvodová zpráva měla sice na mysli ještě ustanovení zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, nicméně předmětná úprava nebyla zásadně odlišná od té stávající. Je tedy zřejmé, že výše uvedené doporučení uvedené v důvodové zprávě k zákonu o odpadech lze vzít v úvahu i v případě nové úpravy uvedené v současném vodním zákoně.

¹⁰ § 39 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ V tomto případě se nejedná o průsakové vody ze skládek, které jsou dle zákona o vodách považovány za odpadní vody (§ 38 odst. 1).

¹² § 298 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

¹³ Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk č. 705/0. Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Zvláštní část. [citováno 3. dubna 2007]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky>.

C) Jiné správní delikty uvedené v zákoně o obcích

Úpravu nepovolených skládek lze nalézt také v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích) a značně podobně v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o Praze). Z dále uváděných správních deliktů lze patrně jen menší část dávat do přímé souvislosti s nepovolenými skládkami, přesto se lze domnívat, že do tohoto tématu patří. To dosvědčuje i již zmíněná důvodová zpráva k zákonu o odpadech, která právě úpravu uvedenou v zákoně o obcích považuje v souvislosti s nepovolenými skládkami odpadů za velmi přínosnou. Ani v níže uvedených ustanoveních zákona o obcích se však nevyskytuje výraz nepovolená nebo černá skládka a dokonce ani slovo odpad. Přesto je v praxi správních úřadů těchto ustanovení užíváno právě při řešení nepovolených skládek odpadů, které jiným způsobem než vyvozováním odpovědnosti majitele nebo uživatele pozemku při nemožnosti zjistit jejich původce nelze postihovat. Formulace týkající se „neudržování čistoty a pořádku“, stejně tak jako „znečistění“, jsou natolik obecné, že lze tento výklad v odůvodněných případech připustit.

Příkladem ustanovení, jež lze vztáhnout k problematice nepovolených skládek, je jiný správní delikt uvedený v § 58 zákona o obcích. Obec podle ustanovení tohoto paragrafu může uložit pokutu právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem, až do výše 100 000,- Kč v případě, že *neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, tak, že naruší vzhled obce* a pokutu až do výše 200 000,- Kč této osobě, pokud *znečistí veřejné prostranství, naruší životní prostředí v obci nebo odloží věc mimo vyhrazené místo*. Při stanovení výše pokuty obec podle zákona o obcích přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání. Velmi důležitá je ovšem skutečnost, že dle § 59 odst. 2 pokutu podle § 58 nelze uložit, jestliže zákon stanoví za porušení povinností uvedených v § 58 vyšší sankci. Pod slovem zákon je v tomto případě a v souvislosti s nepovolenou skládkou třeba chápat především zákon o odpadech, popřípadě vodní zákon v případě možného ohrožení vod. Tímto ustanovením se značně zužuje počet případů, na něž lze aplikovat zákon o obcích, i když na druhou stranu je zřejmé, že použití zákona o odpadech nebo vodního zákona by mělo přednost i z důvodu speciality. Při aplikaci ustanovení § 58 je tedy třeba uplatnit vylučovací metodu a zkoumat, zda nelze na konkrétní případ aplikovat speciální zákon nebo zákon umožňující uložení vyšší pokuty.

D) Jiné správní delikty uvedené v zákoně o hlavním městě Praze

Zákon o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále též zákon o Praze) obsahuje podobnou úpravu jako zákon o obcích, ovšem drobné odlišnosti ve znění skutkových podstat jsou významné pro aplikaci správ-

ními orgány. **Dle § 29 odst. 2** zákona o Praze může městská část uložit pokutu do výše 100 000,- Kč *fyzické osobě, která neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá, a naruší tím vzhled městské části.*

Odlišnosti spočívají v tom, že zákon o Praze zmiňuje též porušení zákona neudržováním čistoty a pořádku fyzickou osobou, které není v zákoně o obcích upraveno. Jak bude uvedeno dále, v Praze je neudržování čistoty a pořádku fyzickou osobou posuzováno jako jiný správní delikt, za který lze uložit pokutu do výše 100 000,- Kč, ale mimo území Prahy je stejné jednání přestupkem uvedeným v § 47b odst. 1 písmeno d) zákona o přestupcích č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s možností uložení pokuty pouze do výše 10 000,- Kč. Důvodem je skutečnost, že je-li naplněna skutková podstata jiného správního deliktu fyzické osoby, je vyloučeno kvalifikovat takové protiprávní jednání jako přestupek (srov. § 2 odst. 1 přestupkového zákona, podle kterého není přestupkem jednání, které naplňuje znaky jiného správního deliktu postižitelného podle zvláštních zákonů).¹⁴

Stejně jak zákon o obcích, i zákon o Praze umožňuje za správní delikt postihnout vlastníka nebo uživatele pozemku. Původně bylo možné takto postihnout pouze osobu, která pozemek užívala; prokázat užívání pozemku přitom bylo v těchto případech značně obtížné, neboť osoba, která pozemek vlastní nebo jej má od vlastníka pronajatý, často tvrdila, že pozemek neužívá, což má dosvědčovat právě jeho zanedbaný stav, třeba i s výskytem nepovolených skládek. Tento nedostatek byl napraven novelou zákona o Praze č. 66/2008 Sb., jež s účinností od 29. 2. 2008 postihuje i vlastníky pozemků. Otázkou však zůstává, zda není možnost uložení mnohem větší pokuty fyzické osobě, která spáchá jiný správní delikt dle zákona o Praze, formou určité diskriminace, když mimo území Prahy může být stejné jednání fyzické osoby posuzováno jako přestupek, s možností uložení mnohem méně tíživé sankce, kterou nutně nemusí být ani pokuta.

Podobně jako ve shora uvedeném případě správního deliktu fyzické osoby upravuje zákon o Praze i delikty právnických osob a podnikatelů, konkrétně v **§ 29 odst. 3 zákona o Praze**. Dle jeho znění může městská část uložit pokutu do výše 500 000,- Kč *právnické osobě nebo podnikateli, kteří neudržují čistotu a pořádek na jimi užívaném pozemku nebo jiné nemovitosti či jinak naruší vzhled nebo životní prostředí městské části.* Výše pokuty je přitom vyšší než v zákoně o obcích a delikt může být po novele spáchán jak osobou užívající pozemek, tak vlastníkem pozemku.

Třetím příkladem ustanovení, která pamatují v zákoně o Praze také na nepovolené skládky odpadů, je **§ 29 odst. 4**, dle něž může městská část uložit pokutu do výše 1 000 000,- Kč *právnické osobě nebo podnikateli, který při výkonu své pod-*

¹⁴ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 442.

nikatelské činnosti znečistí veřejné prostranství. Významná je i skutečnost, že dle § 29 odst. 6 uložení pokuty nezavazuje výše uvedené osoby, a to včetně fyzických osob, povinnosti odstranit závadný stav ve stanovené lhůtě. Obdobně jako v zákoně o obcích pokutu dle § 29 zákona o Praze nelze uložit, jestliže zvláštní zákon připouští za nesplnění stanovených povinností uložit vyšší sankci.

E) Jiné správní delikty uvedené ve stavebním zákoně

Stavební zákon č. 183/2006 Sb., v platném znění stanoví v § 76 odst. 1) základní požadavek na změny ve využití území. V souladu s ním lze umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak (například na základě regulačního plánu, apod.) Jak již bylo řečeno výše, ke zřízení skládky odpadů je třeba respektovat požadavky uvedené ve stavebním zákoně. Skládka odpadů kromě toho, že je ve smyslu stavebního zákona považována za stavbu, spadá v rámci účelového určení pozemků pod ostatní plochy. Při založení nepovolené skládky například na zemědělské půdě či na lesním pozemku tak může dojít i k naplnění skutkové podstaty správního deliktu právnických osob a podnikajících fyzických osob dle ustanovení § 180 odst. 1 písm. f), tím, že tyto osoby provádí činnosti, ke kterým je třeba územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, bez tohoto rozhodnutí nebo souhlasu anebo v rozporu s ním. Sankce v podobě pokuty dosahuje v daném případě výše až 500 000 Kč.

Na tomto místě je také třeba zmínit, že stavební zákon upravuje povolování a provádění terénních úprav. Při terénních úpravách totiž, podobně jako u skládek, dochází k vršení materiálu na úrovni terénu. Terénní úpravou se pro účely stavebního zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu.¹⁵

Terénní úpravy je nutno dát do souvislosti s nepovolenými skládkami z důvodu možné záměny terénních úprav se skládkami odpadů. Mohou totiž v některých případech vykazovat na první pohled stejné znaky, jako např. právě vršení materiálu na úrovni terénu.

Před poslední novelou zákona o odpadech č. 154/2010 Sb. nebylo možno za terénní úpravy považovat například zbavování se pouze takové zeminy, která obsahem škodlivin překračovala limitní hodnoty stanovené v příloze č. 9 k záko-

¹⁵ § 3 odst. 1) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění.

nu o odpadech. Tato kontaminovaná zemina tudíž byla odpadem v režimu zákona o odpadech (odpad 17 05 Zemina včetně vytěžené zeminy z kontaminovaných míst dle Katalogu odpadů).¹⁶ Zemina, která uvedené hodnoty nepřekračovala, byla vyloučena z působnosti zákona o odpadech a bylo ji možno k terénním úpravám využít. Půda, která byla součástí zemědělského půdního fondu, podléhala po svém vynětí režimu zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu v platném znění.¹⁷

V praxi mohlo problémy působit ustanovení stavebního zákona obsažené v § 103 odst. 1 písmeno f), dle něhož terénní úpravy a zařízení malého rozsahu, nevyžadují vydání stavebního povolení, ani ohlášení. Bez vědomí správního orgánu tak mohlo docházet v rozporu se zákonem o odpadech k použití odpadu, nejčastěji kontaminované výkopové zeminy a stavební sutě, k terénním úpravám. V tom případě se nejednalo o terénní úpravy, ale o odstranění odpadu způsobem D 1 v režimu zákona o odpadech, a to bez souhlasu příslušného správního orgánu.¹⁸

Novela zákona o odpadech č. 154/2010 Sb. přinesla podstatnou změnu v předmětném ustanovení (§ 2 odst. 1). Od 1. 7. 2010 jsou z působnosti zákona o odpadech vyňaty „zemina a jiné přírodní materiály vytěžené během stavebních činností, pokud vlastník prokáže, že budou použity v přirozeném stavu v místě stavby a že jejich použití nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí nebo lidské zdraví. Vzhledem k tomu, že důvodová zpráva k návrhu novely pouze opisuje obsah předmětného ustanovení s konstatováním, že tyto materiály jsou nově vyjmuty z působnosti zákona,¹⁹ lze se pouze domnívat, že předchozí právní úprava se neosvědčila. Nabízí se však úvaha nad jeho logikou – pokud bude zemina v přirozeném stavu v místě stavby využita, bude se jednat o odpad, byť odpad vyňatý z působnosti zákona? Pokud zeminu stavebník, resp. její vlastník využije v místě stavby, nenaplní podle našeho názoru vůbec subjektivní stránku definice odpadu – tj. úmysl se zeminy zbavit.

Nutno konstatovat, že zákonodárce v tomto případě prakticky doslovně reagoval na požadavky ze strany EU v podobě Směrnice 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic. Odpady vznikající při výstavbě, jež nebudou využity v místě stavby, lze potom pravděpodobně zahrnout pod tzv. odpady, které přestávají být odpadem podle novelizovaného § 3 odst. 6, pokud splňují zákonem stanovené podmínky. Pokud by vytěžená zemina byla použita například k terén-

¹⁶ Srov. MŽP: Sedimenty už nejsou odpady, Odpady, 3, 2009, ročník 19, s. 23.

¹⁷ Ve vztahu k zemině se jedná zejména o povinnost provádět skryvku svrchní kulturní vrstvy půdy.

¹⁸ Srov. MŽP: Metodický návod VÚV č. 4/2007 odboru odpadů pro řízení vzniku stavebních a demonstračních odpadů a pro nakládání s nimi, Věstník MŽP, 3, 2008, ročník 18, s. 4-14.

¹⁹ Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o odpadech č. 154/2010 Sb., <http://www.psp.cz>.

ním úpravám v jiné lokalitě, v tom případě by se na vytěženou nekontaminovanou zeminu zákon o odpadech rovněž nevztahoval.

F) Jiné správní delikty uvedené v zákoně o ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů používá terminologii poplatnou dříve platnému zákonu o odpadech, když hovoří o zneškodňování odpadů. Ve smyslu platné právní úpravy se bude jednat o odstraňování odpadů. Dle § 16 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je na celém území národních parků zakázáno zneškodňovat odpady, které mají původ mimo území národního parku a zneškodňovat ostatní odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Obdobné ustanovení se týká i chráněných krajinných oblastí, na jejichž území je dle § 26 odst. 1 písm. a) zakázáno zneškodňovat odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Za porušení uvedeného zákazu je odpovídající sankce pro právnické osoby a fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti stanovena v § 88 odst. 2 písm. n). Uvedeným subjektům, které vykonávají ve zvláště chráněném území činnost zakázanou nebo činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu, může být uložena pokuta až do výše 2 000 000 Kč.

IV. ZÁVĚR

Z předchozího rozboru je zřejmé, že právní úprava týkající se nepovolených skládek klade značné nároky na orientaci v ní, a to díky roztříštěnosti především sankčních ustanovení v různých právních předpisech. Vymezení pojmosloví v zákoně o odpadech a jeho přesná aplikace je nesmírně důležitá z hlediska posuzování protiprávnosti jednání jednotlivých subjektů. Především je třeba velmi precizně odlišovat shromažďování odpadů od přechodného skladování odpadů a přechodné skladování odpadů od dlouhodobého skladování odpadů a od jejich využití či odstranění. V okamžiku, kdy jsou odpady přepraveny a odloženy jinam, než je místo jejich vzniku, je třeba k provozu takového zařízení mít souhlas dle § 14 zákona o odpadech nebo se musí jednat o zařízení určené ke skladování odpadu ve smyslu stavebního zákona..

V souvislosti s tím za ne příliš dobře formulované lze považovat ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech a s ním související další ustanovení. V § 12 je správně stanoveno, že s odpady lze nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle zákona o odpadech určena, pokud není v zákoně stanoveno jinak. Zákon o odpadech ale bohužel neobsahuje ustanovení, ve kterém by jednoznačně taxativně vyjmenoval, která zařízení jsou k nakládání s odpady určena. K tomu, která zařízení lze považovat za zařízení určená k nakládání s odpady, jako třeba skládky odpadů, je třeba dojít po logickém výkladu několika dalších

ustanovení zákona. V § 12 zákona o odpadech je totiž pouze uvedeno, která osoba je oprávněna k převzetí odpadu do svého vlastnictví a které jako jediné lze odpad předat. Touto osobou je pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec (ve znění účinném do 31. 3. 2007). Ve znění účinném od 1. 4. 2007 se ještě přidává další oprávněná osoba a to provozovatel zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) – tedy malého zařízení pro biologické zpracování biologicky rozložitelných odpadů.

Vzhledem k tomu, že nikomu jinému nesmí být podle zákona o odpadech odpad předán do vlastnictví, lze dovodit, že k nakládání s odpady jsou, kromě původce včetně obcí (v případě komunálního odpadu), oprávněny pouze osoby provozující níže uvedená zařízení:

- zařízení k využívání odpadů,
- zařízení k odstraňování odpadů,
- zařízení ke sběru a výkupu odpadů,
- zařízení ke skladování odpadů,
- zařízení podle § 14 odst. 2) zákona o odpadech, tedy zařízení, která nejsou podle zákona o odpadech určena k nakládání s odpady a je možné v nich využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny,
- od 1. 4. 2007 též malá zařízení pro biologické zpracování biologicky rozložitelných odpadů.

První tři uvedené kategorie zařízení lze přitom provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. K provozu zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, není souhlas krajského úřadu vyžadován. Provozovat malé zařízení pro biologické zpracování biologicky rozložitelných odpadů je možné na základě kladného vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 79 odst. 4 písm. e) zákona o odpadech ve spojení s ustanovením § 33b odst. 1 písm. b).

Z výše uvedeného je patrné, že takto komplikované vymezení zařízení určených pro nakládání s odpady může v praxi způsobovat značné problémy. Důvodem je i skutečnost, že zákon o odpadech se neobrací pouze na původce odpadů a oprávněné osoby, u kterých lze předpokládat vyšší znalost zákona, ale v některých ustanoveních na každého, kdo s odpady nakládá nebo se jich zbavuje. To může mít neblahý vliv právě i na tvorbu nepovolených skládek.

K problematičnosti ustanovení § 2 odst. 1 písmeno i) zákona o odpadech přispívá i skutečnost, že terénní úpravy a zařízení malého rozsahu dle úpravy obsa-

žené v § 103 odst. 1 písmeno f) stavebního zákona nevyžadují vydání stavebního povolení ani ohlášení, což může vést v praxi k tomu, že je k nim používána též zemina, která se stala odpadem, neboť nesplňuje podmínky stanovené v § 3 odst. 6 zákona (pro odpady, které přestávají být odpady). Tím, že v těchto případech není vyžadováno stavební povolení ani ohlášení, může dojít k vytvoření nepovolené skládky odpadu v podobě kontaminované zeminy, jež může ohrozit zdraví člověka a životní prostředí.

Z dalších právních předpisů je třeba upozornit také na ustanovení § 29 zákona o Praze, které upravuje jiný správní delikt spáchaný osobou, která neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, a naruší tím vzhled nebo životní prostředí městské části. Je otázkou, zda je nezbytné a správné, aby de facto stejné jednání bylo posuzováno v Praze jako jiný správní delikt a mimo Prahu jako přestupek s možností uložení několikanásobně nižší sankce.

Závěrem lze konstatovat, že mnohá ustanovení právních předpisů, zejména zákona o odpadech a vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady, nejsou formulována dostatečně zřetelně a jednomyslně, aby nedocházelo k jejich chybnému výkladu. K aplikačním problémům v praxi pak přispívá i roztříštěnost v právní úpravě a obtížná orientace ve značném množství souvisejících právních předpisů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie práva. 2. vydání. Praha: Aspi Publishing, s.r.o., 2004

Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk č. 705/0. Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Zvláštní část. [citováno 3. dubna 2007]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky>

Havelka, P.: Zkušenosti ČIŽP z případů nelegálních skladů, Odpady, 7-8, 2007, ročník 17, s. 11-12

MŽP: Sedimenty už nejsou odpady, Odpady, 3, 2009, ročník 19, s. 23

MŽP: Metodický návod VÚV č. 4/2007 odboru odpadů pro řízení vzniku stavebních a demoličních odpadů a pro nakládání s nimi, Věstník MŽP, 3, 2008, ročník 18, s. 4-14

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 20 December 2007 (OR. en)
Common Position adopted by the Council on 20 December 2007 with a view to the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives, dostupné na <http://www.europa.eu> (citováno 8. 8. 2010)

Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk č. 705/0. Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Zvláštní část. [citováno 3. dubna 2007]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky>
Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o odpadech č. 154/2010 Sb., <http://www.psp.cz> (citováno 8. 8. 2010)

**VYBRANÉ ASPEKTY PROTIPRÁVNÍHO UKLÁDÁNÍ ODPADŮ
NA SKLÁDKY****ANOTACE**

Nepovolené skládkování patří k častým porušováním zákona o odpadech. Cílem příspěvku je ukázat, že ukládání sankcí za nezákonné ukládání odpadů na místa k tomu neurčená, resp. na nepovolené skládky, není omezeno jen na zákon o odpadech, ale je obsaženo v režimu dalších právních předpisů. Autoři se omezují jen na vybrané jiné správní delikty související s nepovoleným skládkováním, jimiž se zabývají v režimu zákona o odpadech, zákona o vodách, zákonů o obcích a o hlavním městě Praze, zákona stavebního a zákona o ochraně přírody a krajiny. Zároveň jsou vysvětleny základní pojmy a uvedeny základní právní požadavky, týkající se ukládání odpadů na skládky.

SELECTED ASPECTS OF ILLEGAL WASTE DUMPING**RESUME**

Illegal waste dumping, which is not consistent with the Waste Act requirements, occurs very often in the Czech Republic in the form of non-permitted illegal dump sites. The aim of this contribution is to show that the administrative liability for this offence is not limited to the Waste Act regime and that it is contained in other laws. The contribution is focused on selected administrative offences related to illegal dumping in the regime of the Waste Act, Water Act, Act on municipalities, Act on the capital city Prague, Construction Act and Nature Protection Act. Basic terms are defined and legal requirements for dumping of the waste are described at the same time.



*Ilona Jančářová je docentkou na katedře práva životního prostředí
a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy university v Brně.
Petr Kochlík je absolventem téhož pracoviště (B-PSP VESP kombin.)*





NÁZORY

**OCHRANA PŘÍRODY JIŽ NENÍ
DLE PARLAMENTU ČR VEŘEJNÝM ZÁJMEM?***JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*

Rok 2010 byl vyhlášen OSN jako mezinárodní rok biodiverzity. Již s předstihem na podzim 2009 dostala ochrana přírody v ČR „dárek“ od Parlamentu ČR v podobě novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Mám na mysli samozřejmě změny provedené zákonem č. 349/2009 Sb. O obsahu této novely byli již čtenáři časopisu *České právo životního prostředí* rámcově informováni v čísle 26 (2/2009).¹ V rámci tohoto stručného příspěvku se pokusím vysvětlit jeho poněkud dráždivý název a upozorním i na některé další kontroverzní ustanovení této novely.

Na jednu stranu se v ní ČR pokusila napravit své dluhy vůči EU, neboť po chybné transpozici směrnic o ptácích a o stanovištích v roce 2004 vedla Evropská komise proti ČR řízení o porušení smlouvy o přístupu k ES, na druhé straně došlo při projednávání zákona na půdě Parlamentu ČR k ostrému sporu mezi myslivci a chovateli na straně jedné a nevládními neziskovými organizacemi (především Českého svazu ochránců přírody a České společnosti ornitologické) o podobu druhové ochrany (návrh poslance Snítileho). Na okraj dodávám, že např. § 56 zákona č. 114/1992 Sb. je opět v rozporu s čl. 9 směrnice o ptácích a dále že omezuje účast veřejnosti ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb. (tím, že zavádí k vydávání výjimek ze zvláštní druhové ochrany nevhodnou formu opatření obecné povahy), ovšem to jsou jen méně viditelné dopady novely. Rád bych upozornil na jiná ustanovení.

Nyní vysvětlím onen veřejný zájem. V poslaneckém výboru pro životní prostředí byla dohodnuta mimo jiné nová podoba vydávání výjimek ze zvláštní územní ochrany (§ 43), podle mého názoru opět (ve srovnání se stavem od 28. 4. 2004) právně chybná, ovšem trochu jiným způsobem. Připomínám obecně známý fakt, že v období 2004–2009 rozhodovala vláda ČR o výjimkách ze zvláštní územní ochrany podle § 43 svým usnesením.² Zákon č. 349/2009 Sb. upravil § 43 tím způsobem, že v zásadě vrátil kompetenci rozhodovat o výjimkách ze základních

¹ Viz V. Stejskal: Končí rok ochrany přírody, začíná rok ochrany biodiverzity. in *ČPŽP* 2/2009 (26), str. 74 a násl.

² K možným protiústavním aspektům odkazuji na bohatou literaturu, např. Ivana Průchová: *Environmentalizace právního řádu ČR – vývoj, současnost, perspektivy*, nebo Vojtěch Stejskal: *Aktuální problémy administrativně – právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny*. Oba příspěvky vyšly v Ivana Průchová (edit.). *Aktuální otázky práva životního prostředí*. AUM Brunensis Iuridica, č. 285, MU v Brně 2005, str. 9–17, resp. 103–119.

ochranných podmínek zvláště chráněných území orgánům ochrany přírody, a to ve správním řízení formou rozhodnutí (odst. 3 a 4). Podle odst. 1 však „výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy **veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody**, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda.“ Všimněme si dvou aspektů. Jednak upozorňuji, že v § 45h a 45i žádné zákazy nejsou, tudíž tyto paragrafy ve výčtu nemají co dělat. Za druhé, a to je mnohem horší, Parlament nepovažuje ochranu přírody za veřejný zájem. Lze se domnívat, že možná legislativě v Parlamentu vypadlo před slovy „veřejný zájem“ slovo „jiný“. Koneckonců, v § 43 odst. 3 slovo „jiný“ kupodivu je uvedeno. Ale možná že v odst. 1 chybí slovo „jiný“ záměrně. Kdo ví?

Již výše jsem uvedl, že předchozí stav, kdy o výjimkách dle § 43 rozhodovala vláda sama usnesením mimo správní řízení, byla mnohými autory rozporována. Toto se pokusil Parlament částečně napravit tím, že v odst. 2 uvedl, že „*Správním orgánem příslušným k udělení výjimky podle odstavce 1 je Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády. Do 30 dnů po projednání ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí podle usnesení vlády.*“ Toto ustanovení je ovšem kontroverzní. Případní účastníci řízení z řad nevládních organizací využívajících svá subjektivní práva podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. mohou legitimně uplatňovat v řízení na věc odlišný názor. Má je MŽP odmítat jen proto, že je vázáno usnesením vlády? Vzhledem ke konstantní judikatuře českých soudů v případech žalob právnických osob na přezkum správních rozhodnutí, kdy jsou v rozporu s Aarhuskou úmluvou i unijním právem odmítány žaloby nevládních organizací na přezkum správního rozhodnutí z důvodu zásahu do hmotných (nikoliv procesních) práv, to zřejmě MŽP zatím projde.

Další „perla“, která naštěstí nakonec neprošla, byl opět návrh výboru pro životní prostředí, který obhajoval jeho předseda Libor Ambrozek, a to omezit možnost kontroly České inspekce životního prostředí (ČIŽP) podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb. „...stávalo se, že někdo měl platné povolení a inspekce mu činnost zastavila...“. Kritika se snesla jak ze strany ČIŽP, tak ze strany odborníků z univerzitních kruhů.³ Exministr životního prostředí Ambrozek dokonce tvrdil, že by mohla ČIŽP místo § 66 zákona č. 114/1992 Sb. použít speciální zákon č. 167/2008 Sb., o prevenci ekologické újmy a její nápravě. To ovšem zřejmě netušil, jakou věcnou působnost zákon s takovýmto názvem ve skutečnosti obsahuje.

Třetí ustanovení, na které bych chtěl upozornit, je zvláštní konstrukce nového znění § 45i odst. 11 zákona. Jedná se o kompenzační preventivní opatření v případech schvalování variantních řešení koncepcí či záměrů, majících vliv na soustavu

³ Viz Jana Sotonová: Na chráněná zvířata čeká past. Od politiků. Hospodářské noviny, 19. května 2009, str. 5.

Natura 2000. Podle § 45i odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb., pokud posouzení podle § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. prokáže negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu **a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle § 45i odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb.** Zákon však nově řeší vztah ukládání kompenzačních opatření a posuzování vlivů na lokality soustavy Natura 2000 podle § 45h zákona č. 114/1992 Sb. Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 nevyloučí významný vliv, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení vlivů podle zákona č. 114/1992 Sb. a zákona č. 100/2001 Sb. (EIA/SEA). Ustanovení § 45i odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb. nyní říká doslova: *Jsou-li ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru nebo koncepce na životní prostředí uvedena kompenzační opatření, **orgán ochrany přírody může stanovit pouze tato kompenzační opatření.*** Orgán ochrany přírody je tedy závislý na tom, co určí orgán (naturové) EIA. To je dle mého názoru omezení možnosti orgánu ochrany přírody rozhodovat o opatřeních, která by měla vytvořit podmínky pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě (tedy zajistit alespoň přibližnou náhradu za zasažený popř. zlikvidovaný předmět ochrany). Domnívám se, že by mohlo jít i o rozpor s čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Nezývá než věřit, že orgány (naturové) EIA budou přistupovat ke konkrétním případům rozumně. Jenom doufám, že když nastane případ, že orgán EIA konkrétní kompenzační opatření ve stanovisku EIA neuvede, že v tomto případě orgán ochrany přírody určitá kompenzační opatření bude moci stanovit.

Co říci závěrem? Kritici mého názoru asi řeknou (v tom lepším případě), že „se to překlene výkladem.“ Výsledná podoba novely zákona č. 114/1992 Sb. z konce loňského roku je podle mě pouhým kompromisem politických stran a zájmových proudů ve společnosti, nevyhrál nikdo. Možná ovšem prohraje příroda.



*Autor je odborným asistentem katedry práva životního prostředí
Právnické fakulty UK v Praze.*

*Dále působí též na Zemědělské fakultě JU v Českých Budějovicích,
kde vyučuje předměty týkající se právní úpravy ochrany přírody
a péče o biodiverzitu.*





INFORMACE

**SEKRETARIÁT CITES UDĚLIL VYZNAMENÁNÍ
ČESKÝM KONTROLNÍM ORGÁNŮM**

Významné mezinárodní ocenění v oblasti prosazování práva životního prostředí na úseku ochrany biodiverzity získali letos čeští úředníci. Generální sekretář Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) udělil v Ženevě vyznamenání Generálnímu ředitelství cel České republiky a České inspekci životního prostředí za jejich příkladné úsilí v boji proti nezákonnému obchodování s exempláři CITES, konkrétně s papoušky. Sekretariát CITES zahájil udělování těchto vyznamenání v roce 2002 za účelem ocenění příkladných výsledků kontrolní činnosti jednotlivců nebo organizací, které přispěly k prosazování této úmluvy.

Vyznamenání bylo předáno v Ženevě během ceremoniálu v rezidenci velvyslance Tomáše Husáka, stálého zástupce České republiky při úřadu OSN a dalších mezinárodních organizací. Vyznamenání jménem Generálního ředitelství cel převzal pan Lubomír Doskočil a jménem České inspekce životního prostředí paní Pavla Říhová.

Česká inspekce životního prostředí ve spolupráci s Generálním ředitelstvím cel ČR již od roku 2006 prováděla systematické dlouhodobé šetření zaměřené na pašování vzácných druhů papoušků. Současně byly práce na vyšetřování koordinovány s ostatními orgány činnými v trestním řízení po celém světě a s generálním sekretariátem Interpolu. V průběhu vlastního šetření byla postupně odkryta celá řada protiprávních jednání, a sice padělání dokladů CITES, nepravdivá prohlášení o chovu v zajetí a používání falešných kroužků na nezaměnitelné označení papoušků. Přitom se orgánům státní správy podařilo nejen zmapovat nové formy a cesty pašování papoušků, ale zároveň také vyvinout postupy a metody, jak jim čelit. Zvláštní význam pak mají záchyty těch nejohroženějších druhů papoušků, např. tří arů kobaltových (*Anodorhynchus leari*), jejichž výskyt ve volné přírodě nepřesahuje 1000 jedinců a od toho se odvíjí jejich hodnota na černém trhu. Ara kobaltový je zařazen na seznamu přímo ohrožených druhů CITES I a v roce 2009 byl přeřazen v rámci Červeného seznamu IUCN z kategorie ohrožený do kategorie kriticky ohrožený. Je předmětem nezákonného vývozu zejména z Brazílie. Ještě v roce 1994 žilo ve volné přírodě jen 140 kusů.

Podle tiskové zprávy Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 10. 2010 stinnou stránkou celé věci pak je to, že do nelegálního obchodu s papoušky jsou

zapojení i čeští občané operující na území celé Evropské unie. Šetření pokračuje a stíhání podezřelých je zahájeno.

Pašování exemplářů CITES je oblastí, která je často velmi dobře organizovaná, její výnosy jsou srovnatelné například i s pašováním drog a mnohdy je předmětem činnosti velmi dobře organizovaných mezinárodních zločineckých skupin. Odhalování a rozkrývání takovéto trestné činnosti je velmi náročné a vyžaduje úzkou spolupráci kontrolních orgánů na národní i mezinárodní úrovni. Podle statistiky kontrolních orgánů EU a Ministerstva životního prostředí je letiště Praha Ruzyně po Amsterdamu (letiště Schiphol) druhé letiště v Evropě s nejčastějšími záchyty nelegálně dovážených exemplářů CITES, tj. živočichů, rostlin či výrobků z nich a již léta má Česká republika i pověst významné tranzitní země pro pašování exemplářů CITES.



Redakční zpráva, zpracováno s využitím tiskové zprávy Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 10. 2010 a webových stránek České inspekce životního prostředí: www.cizp.cz



**Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA****POZNÁMKY Z ODBORNÉHO SEMINÁŘE
EKONOMICKÉ NÁSTROJE V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Dne 22. června 2010 se na půdě Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně konal odborný seminář na téma ekonomické nástroje v právu životního prostředí.

Předmětem odborného semináře, jehož se účastnili nejen univerzitní pedagogové, vědečtí pracovníci a studenti doktorských programů, ale také odborníci z Ministerstva životního prostředí a dalších státních institucí z Česka, Slovenska a Polska, se staly ekonomické nástroje v právu životního prostředí. Seminář byl veden ve třech blocích.

První blok otevřelo zamyšlení doc. Milana Pekárka z PFMU v Brně nad širokým působením přírodních zákonů, v nichž se realizují všechny další normativní systémy, které by zákonodárci měli ctít a které lze určitou dobu ignorovat, ale které nelze měnit ani zrušit. JUDr. Michal Sobotka z katedry práva životního prostředí PF UK v Praze pojednal o funkci ekonomických nástrojů ve stávajícím systému právní regulace. Konstatoval, že cílem regulace je dosažení určitého stavu životního prostředí. Pojednal o administrativních faktorech, BAT, funkcích ekonomických nástrojů, zejména o tom, že ne všechny subjekty jsou schopny financovat dopady své činnosti na životní prostředí a že by ekonomické nástroje měly hrát významnou roli v právním řádu ČR. Prof. Wojciech Radecki z Polské akademie věd Wrocław vystoupil s příspěvkem Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí podle polského práva, ten byl velkým přínosem pro to, že seznámil československou část posluchačů se systémem ekonomických nástrojů, které se v Polsku uplatňují v oblasti životního prostředí, například charakteristika tzv. tradičních a uživatelských poplatků, a dále charakteristika čtyř základních fondů, jejichž prostředky slouží k účelům práva životního prostředí. Doc. Soňa Košičiarová z Právnické fakulty v Trnavě hovořila o judikatuře a principu znečišťovatel platí. Tento princip rozvedla na příkladech soudních judikatur s posteskem nad tím, že soudy prakticky nikdy neodpovídají na otázku, co je obsahem onoho principu.

Jan Slavík, který se představil jako „ekonom a neprávnick“ z Institutu pro ekonomickou a ekologickou politiku při VŠE v Praze, se zaměřil na Efektivnost a účinnost plateb za komunální odpad v podmínkách ČR a EU. Jeho příspěvek byl příjemným osvěžením, které vneslo nový vhled do problematiky ekonomických nástrojů. Zdůraznil aspekt informační funkce ekonomických nástrojů v tom smyslu, že pro spotřebitele platba poskytuje informaci, jak cenný je daný statek životního prostře-

dí a pokud roste jeho vzácnost, pak by platba měla narůstat a naopak. Závěrem konstatoval, že platby v ČR neplní ani fiskální, motivační ani informační funkci.

JUDr. Filip Dienstbier z PFUP v Olomouci hovořil o obchodovatelných kvótách a limitech v ochraně životního prostředí coby převoditelnosti určitých kvantifikovaných práv a povinností kvót nebo limitů ze zahraničí a dalšího využití. Vyslovil výhradu k pojmu „obchodovatelná povolení“, jakožto nepřesné. Konstatoval, že z rozdílnosti kultury evropské (kde převládá direktivní administrativně-ekonomické řízení) a americké (svobodnější, tržní ekonomika, aktivita) dle jeho názoru se jeví jako vhodnější ta americká. Vyslovil se dále pro nutnost právní regulace u ekonomických nástrojů, vyslovil skepsi nad evropským modelem obchodování s povolenkami. JUDr. Jana Dudová z PFMU v Brně pak přistoupila k výkladu nejlepších dostupných technik (BAT), referenčních dokumentů BREF a zákona IPPC. Vyjádřila své znepokojení nad benevolencí, kterou má subjekt při respektování emisních limitů, možnost udělení výjimek z běžných limitů, odkladů placení (§ 38 odst. 9 zákona o vodách, § 21 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví atp.). Jana Dudová se domnívá, že nástroje přímé regulace jsou velmi vágní a nekonkrétní a u ekonomických nástrojů chybí zcela.

Doc. Ilona Jančářová z PFMU v Brně pojednala ve svém výstupu o vztahu ETS a IPPC aneb regulace obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů vs. integrované povolování. Upozornila na problém, že jsou-li emise skleníkových plynů uvedeny v příloze I směrnice 2003/87/ES ve vztahu k činnosti prováděné v uvedeném zařízení, povolení neobsahuje mezní limity emisí pro přímé emise uvedeného plynu, tj. pokud získá daný subjekt dost povolenek, může provádět vypouštění prakticky bez omezení. Položila pak otázku, zda stanovení emisních limitů pro skleníkové plyny v integrovaném povolení je v souladu s právem EU.

První blok uzavřel JUDr. Vojtěch Máca z Centra pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze, který se zabýval ve svém výstupu ekologickou daňovou reformou a poplatky v ochraně ovzduší. Velmi poutavě pohovořil o ekonomické teorii optimálního environmentálního zdanění. Celkově seznal, že cenové mechanismy jsou příhodnější, když se přínosy ze zamezení mění s úrovní znečištění méně než náklady dosažení takového snížení.

Druhý blok odborného semináře zahájil prof. Bartosz Rakoczy z Polska, který přednesl příspěvek o Finančních nástrojích hospodaření s vodami v polském právu. Následoval JUDr. Branislav Cepek z PF UK v Bratislavě, jenž pojednal o regulovaných a neregulovaných platbách ve vodním hospodářství. JUDr. Jaroslav Chyba z PFMU v Brně vystoupil s case study malé vodní elektrárny (jez Bolelouc a jez Šternberk) jakožto případem přímé věcné podpory.

Karolína Karpus se věnovala fondům ochrany životního prostředí a vodního hospodářství jako nástroje ochrany životního prostředí v Polsku, Jacek Pakula poté navázal s tématem financování ekologického vzdělávání, fondů ochrany životního prostředí a vodního hospodářství v Polsku. Je zajímavé, že je vodní hospodářství pro Polské kolegy tak důležitou součástí životního prostředí, že jej jmenovali od něj odděleně. Je škoda, že u projevů polských kolegů chyběli tlumočníci, sdělení by bylo daleko srozumitelnější a nekladlo by tak velké požadavky na posluchače.

Poslední blok uvedl JUDr. Vojtěch Stejskal z katedry práva životního prostředí PFUK v Praze, který se snažil odpovědět na otázku, zda potřebuje právo životního prostředí ekonomické nástroje ochrany přírody či nikoliv. Ve svém příspěvku upozornil, že v recentní právní úpravě v podstatě ekonomické nástroje na úseku ochrany přírody a krajiny v Česku chybí a proto je třeba se, v případě, že zákonodárce dojde k názoru, že je to potřeba, při případné novelizaci inspirovat u ostatních zemí středoevropského regionu, zejména v německých regionech (Rakousko, Německo, Švýcarsko). Adam Habuda z Polské akademie věd ve Wroclawi následně hovořil o finančních nárocích vlastníka nemovitosti o náhradu ztrát způsobených vymezením území NATURA 2000 na jeho nemovitosti podle polského práva. Zadávání veřejných zakázek se stalo hlavním tématem příspěvku Ondřeje Kábely – poskytl posluchačům zajímavý vhled do práce Evropského soudního dvora a míry, do jaké přispívá k ochraně životního prostředí při zadávání veřejných zakázek.

Třetí blok, a tím i celý odborný seminář, přátelsky uzavřela doc. Ivana Průchová z PFMU v Brně příspěvkem Pojištění a životní prostředí. Konstatovala, že pojištění je nástrojem ochrany životního prostředí, který není vždy doceněn. Ve vztahu k životnímu prostředí zmínila pojištění odpovědnosti a pojištění majetku. Následně přednesla úvahu o možnostech finančního zajištění odpovědnosti za škody na životním prostředí, o možnosti dobrovolného smluvního pojištění. Konstatovala, že pojištění musí být splnitelné, ale nesmí být likvidační, pro ten účel navrhla Ivana Průchová tzv. „výluky“. Na závěr zdůraznila nutnost precizní právní regulace, a zachování motivační funkce ekonomických nástrojů.

Zájem o problematiku ekonomických nástrojů v právu životního prostředí přesáhl časové možnosti semináře, a proto se příspěvky některých účastníků nestihly přednést. Budou však, spolu s ostatními přednesenými příspěvky, publikovány ve sborníku, který rozšíří literaturu v oblasti dané problematiky.

Celkově lze shrnout odborný seminář tak, že se nesl v komorním přátelském duchu, kde se podařilo pokračovat v dosavadní tradici setkávání odborných pracovníků v oblasti práva životního prostředí a prohlubovat tak polsko-slovensko-české vztahy. Mírně pesimistický podtón, způsobený skepsí v oblasti efektivity

ekonomických nástrojů ve vztahu k životnímu prostředí, svědčil o kritickém myšlení a kladení si četných otázek v kontextu legislativním, ale i ekonomickém a ekologickém.

Mgr. Veronika Solisová

Autorka je doktorandkou KPŽP a ZP PFMU v Brně





ZE SOUDNÍ JUDIKATURY V EU



**Přeshraniční EIA – Rozhodnutí SDEU o předběžné otázce podle
čl. 234 SES ve věci C-205/08 Umweltanwalt von Kärnten
proti Kärntner Landesregierung**

Klíčová slova: „EIA – Směrnice 85/337/EHS – Posuzování vlivů na životní prostředí – Budování nadzemního vedení elektrické energie – Přeshraniční stavby – Celková délka přesahující stanovenou prahovou hodnotu – Vedení, jehož podstatná část se nachází na území sousedního členského státu – Délka části nacházející se na území tuzemska, která nepřevyšuje stanovenou prahovou hodnotu“

Soudní dvůr rozhodoval koncem minulého roku v rámci řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES ve věci výkladu směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (dále jen „směrnice EIA“). Žádost byla podána v rámci žaloby podané Umweltanwalt von Kärnten (dále jen „Umweltanwalt“) proti Kärntner Landesregierung ve věci rozhodnutí vydaného touto vládou dne 11. října 2007 (dále jen „sporné rozhodnutí“), které se týkalo společnosti Alpe Adria Energia SpA (dále jen „Alpe Adria“). Alpe Adria je italskou společností, která hodlá vybudovat vedení elektrické energie o napětí 220 kV a s výkonem 300 MVA propojující síť italské společnosti Rete Elettrica Nazionale SpA a síť rakouské společnosti VERBUND-Austrian Power Grid AG. Za tímto účelem zaslala Alpe Adria dopisem ze dne 12. července 2007 Kärntner Landesregierung žádost o vydání určovacího rozhodnutí podle § 3 odst. 7 UVP-G 2000 ohledně realizace a provozu tohoto záměru. Na rakouském území zahrnuje záměr asi 7,4 km dlouhé nadzemní vedení s plánovanou rozvodnou ve Weidenburgu, které povede až ke státní hranici přes údolí Kronhof a Kronhofer Törl. Na italské straně činí plánovaná délka vedení přibližně 41 km.

Vláda rakouské spolkové země Korutany sporným rozhodnutím určila, že u uvedeného záměru není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, jelikož tento záměr nedosahuje na rakouském území prahové hodnoty v délce 15 km stanovené v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000 (UVP-G 2000). Přičemž dodala, že pokud by mohl mít záměr na základě článku 7 směrnice EIA závažný vliv na životní prostředí v jiném členském státě, musí členské státy, na jejichž území má být záměr uskutečněn, zahrnout tento jiný členský stát do procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Tento článek se však podle ní týká pouze záměrů, které jsou uskutečňovány zcela na území jednoho členského státu, a nikoli přeshraničních záměrů. Jelikož tedy směrnice EIA neobsahuje

zvláštní ustanovení týkající se přeshraničních projektů, musí podle jejího názoru každý členský stát posoudit pouze podle svého vnitrostátního práva, zda se na daný záměr vztahuje příloha I této směrnice. Korutanská vláda dále uvedla, že UVP-G 2000 neobsahuje žádné ustanovení, podle kterého by v případě přeshraničních vedení energie nebo jiných záměrů výstavby vedení bylo třeba zohlednit celkovou délku zařízení.

Dne 18. prosince 2007 podal Umweltanwalt u Umweltsenat žalobu na neplatnost sporného rozhodnutí. Za těchto okolností se rakouský spolkový Umweltsenat rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být směrnice Rady 85/337 vykládána v tom smyslu, že členský stát musí stanovit povinnost provést posouzení pro druhy záměrů obsažené v příloze I [uvedené] směrnice, konkrétně v bodě 20 („Budování nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším a o délce nad 15 kilometrů“), u zařízení plánovaného na území dvou nebo více členských států rovněž v případě, kdy prahové hodnoty pro povinnost provést posouzení (v tomto případě délky 15 km) sice není dosaženo tou částí zařízení, která se nachází na jeho území, ale je jí naopak dosaženo, či je dokonce překročena, pokud se zohlední část plánovaného zařízení, která se nachází na území sousedního členského státu nebo sousedních členských států?“

Soudní dvůr se následně při řešení této předběžné otázky zabýval následujícími úvahami.

„Úvodem je třeba uvést, že záměr, který se týká vybudování vedení elektrické energie o napětí 220 kV s výkonem 300 MVA a délkou 48,4 km, patří mezi záměry uvedené v bodě 20 přílohy I směrnice 85/337 a musí v důsledku toho podléhat posouzení svého vlivu na životní prostředí v souladu s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 této směrnice. V návaznosti na to je pro zodpovězení otázky předložené předkládajícím soudem třeba ověřit, zda uvedená směrnice musí být vykládána v tom smyslu, že se tato povinnost použije rovněž na případ takového přeshraničního záměru, jaký je dotčený ve věci v původním řízení. Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být znění ustanovení práva Společenství, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a působnosti, vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celém Evropském společenství, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím k souvislostem tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou.¹ V tomto ohledu čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 ukládá členským státům povinnost provést posouzení u záměrů, které mohou mít především v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, značný vliv na životní prostředí.“

Dále se Soudní dvůr EU v rámci rozhodování o předběžné otázce ve svých úvahách zabýval cílem a působností směrnice EIA.

¹ Viz rozsudky ze dne 19. září 2000, Linster, C 287/98, Recueil, s. I 6917, bod 43, a ze dne 4. května 2006, Barker, C 290/03, Sb. rozh. s. I 3949, bod 40.

„Soudní dvůr již dříve určil, že pokud jde o povinnost provádění posouzení vlivů na životní prostředí, je působnost směrnice 85/337 rozsáhlá a její cíl velmi široký.² Je třeba rovněž zdůraznit, že směrnice 85/337 se zaměřuje na celkové posouzení vlivů záměrů na životní prostředí³ bez ohledu na skutečnost, že se případně jedná o přeshraniční záměr. Krom toho musejí členské státy provést směrnici 85/337 tak, aby její provedení plně odpovídalo požadavkům, které stanoví vzhledem k jejímu základnímu cíli, jímž, jak vyplývá z jejího čl. 2 odst. 1, je to, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít „významný vliv na životní prostředí“ mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů. Soudní dvůr navíc rozhodl, že cíl směrnice 85/337 nelze obejít rozdělením jednoho záměru a že nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít ve skutečnosti za následek, že všechny záměry uniknou povinnosti posouzení, ačkoli jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Ecologistas en Acción-CODA*, bod 44).

Z toho vyplývá, že záměry uvedené v příloze I směrnice 85/337, které spadají na území několika členských států, nemohou být vyloučeny z použití této směrnice pouze z toho důvodu, že tato směrnice neobsahuje výslovné ustanovení, které by se na ně vztahovalo. Taková výjimka by vážně ohrozila cíl sledovaný směrnicí 85/337. Její užitečný účinek by byl totiž vážně zpochybněn, kdyby příslušné orgány členského státu mohly při rozhodování, zda záměr musí podléhat posouzení vlivu na životní prostředí, vynechat z posouzení tu část plánovaného záměru, která se nachází v jiném členském státě.⁴ Tento závěr se opírá, jak uvedl generální advokát v bodě 81 svého stanoviska, o znění článku 7 směrnice 85/337, který upravuje spolupráci mezi státy pro případ, že by záměr mohl mít závažný vliv na životní prostředí v jiném členském státě.

Pokud jde o okolnost, že délka části záměru, která se nachází v Rakousku, činí méně než 15 km, je třeba upřesnit, že tato okolnost nemůže sama o sobě vést k tomu, že u tohoto záměru nebude provedeno posouzení vlivu upravené ve směrnici 85/337. Dotyčný členský stát bude muset provést na svém území posouzení vlivů takového záměru na životní prostředí a zohlednit při tom konkrétní dopady uvedeného záměru.“

Vzhledem k výše uvedenému Soudní dvůr nakonec o položené předběžné otázce rozhodl takto: **Článek 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, musí být vykládány v tom smyslu, že u takového záměru stanoveného v bodě 20 přílohy I uvedené směrnice, jako je bu-**

² Viz rozsudek ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C 72/95, Recueil, s. I 5403, body 31 a 39.

³ Viz rozsudek ze dne 25. července 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C 142/07, Sb. rozh. s. I 6097, bod 39 a citovaná judikatura.

⁴ Viz obdobně rozsudek ze dne 16. září 2004, *Komise v. Španělsko*, C 227/01, Sb. rozh. s. I 8253, bod 53.

dování nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším a o délce nad 15 kilometrů, musí příslušné orgány členského státu provést posouzení vlivů na životní prostředí, a to i když je tento záměr přeshraniční a na území tohoto členského státu se nachází pouze méně než 15 km jeho celkové délky.



**Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí –
– Rozhodnutí SDEU o předběžné otázce ve věci C-263/08,
Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening
proti Stockholms kommun**

Klíčová slova: „EIA – Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí – Právo podat opravný prostředek proti povolení záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí“

Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí je jedna z klíčových otázek obecné části práva životního prostředí a v současné společnosti jak v Česku, tak i v mnoha dalších zemích celé Evropy jednou z nejcitlivějších. Souvisí i s problematikou Aarhuské úmluvy (č.124/2004 Sb.m.s.), o právu na informace, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k soudní ochraně ve věcech týkajících se životního prostředí. Podívejme se nyní na jedno ze zásadních rozhodnutí Soudního dvora EU, které bylo nedávno vydáno. Může být jistě vítanou inspirací i pro české nevládní neziskové organizace.

Soudní dvůr rozhodoval o žádosti Nejvyššího švédského soudu o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu ustanovení směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (dále jen „směrnice EIA“). Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi občanským sdružením na ochranu životního prostředí Djurgården-Lilla Värtan, (dále jen „Miljöskyddsörening“ a městem Stockholm (dále jen „Stockholms kommun“). Město Stockholm uzavřelo s energetickou společností smlouvu o výstavbě tunelu v délce asi 1 km ve skále mezi lokalitami Hjorthagen a Fisksjöäng, které se nacházejí v severní části Djurgårdenu, za účelem zapustit do něj elektrické vedení, které je v současnosti vedeno nad zemí. Realizace tohoto záměru znamenala jednak zajistit odčerpávání podzemní vody vnikající do tunelu pro elektrické vedení, jakož i do jeho přístupového tunelu, a jednak vybudovat na některých pozemcích v dané oblasti zařízení určená k odčerpávání této vody a provádět injektáž vody do země nebo do skály za účelem nahrazení případného úbytku podzemních vod. Rozhodnutím ze dne 27. května 2004 určil krajský úřad ve Stockholmu, který vycházel ze šetření podle hlavy 6 švédského zákona o život-

ním prostředí, na základě provedeného posouzení vlivů záměru na životní prostředí, že dotčená činnost může mít významný vliv na životní prostředí, zejména pokud jde o podzemní vody.

Soud pro životní prostředí při okresním soudu ve Stockholmu rozhodl podle hlavy 11 švédského zákona o životním prostředí rozsudkem ze dne 13. prosince 2006, že Stockholms kommun je oprávněna k realizaci dotčených prací. Občanské sdružení Miljöskyddsörening podalo proti tomuto rozsudku odvolání k odvolacímu soudu pro otázky životního prostředí odvolacího soudu Svealand. Toto odvolání však bylo prohlášeno za nepřipustné z důvodu, že občanské sdružení Miljöskyddsörening nesplňovalo podmínku stanovenou v článku 13 hlavy 16 švédského zákona o životním prostředí, a sice že nemělo alespoň 2000 členů k tomu, aby bylo oprávněno podat odvolání proti rozsudkům a rozhodnutím podle zákona o životním prostředí. Občanské sdružení Miljöskyddsörening podalo k Nejvyššímu soudu Högsta domstolen dovolání proti tomuto rozhodnutí o nepřipustnosti. Za těchto okolností se Högsta domstolen rozhodl položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má být bod 10 přílohy II směrnice 85/337 vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na díla, jež zahrnují odčerpávání podzemní vody z tunelu pro elektrické vedení, která do tohoto tunelu vniká, a provádění injektáže (doplňování) vody do země nebo do skály za účelem kompenzace případného snížení hladiny podzemní vody, a výstavbu a údržbu zařízení pro takovéto odčerpávání a infiltraci?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku: Vyplývá z článku 10a směrnice 85/337 – podle něhož má dotčená veřejnost mít za určitých okolností možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona, a napadnout tak hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí – že existuje rovněž požadavek, aby dotčená veřejnost měla právo napadnout rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žádosti o povolení, i když dotčená veřejnost měla možnost se účastnit projednávání žádosti u toho soudu a při této příležitosti se vyjádřit?

3) Pokud jsou odpovědi na první a druhou otázku kladné, mají být čl. 1 odst. 2, čl. 6 odst. 4 a článek 10a směrnice 85/337 vykládány v tom smyslu, že členské státy mohou přijmout ustanovení týkající se dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 6 odst. 4 a článku 10a, podle nichž mají malá místní sdružení na ochranu životního prostředí právo účastnit se rozhodovacího řízení uvedeného v čl. 6 odst. 4 v případě záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v oblasti, kde takové sdružení působí, avšak nikoli právo podat opravný prostředek ve smyslu článku 10a?“

K položeným předběžným otázkám zaujal Soudní dvůr EU následující stanovisko. Nejprve se věnoval první položené otázce.

„(23) Svou první předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda na tento druh záměru musí být nahlíženo tak, že spadá pod pojem „zařízení k odběru a umělému

doplňování podzemní vody, která nejsou upravena v příloze 1“ směrnice 85/337, uvedený v bodě 10 písm. l) přílohy II této směrnice.

(24) Podle předkládajícího soudu je možné, že text bodu 10 písm. l) této přílohy II lze v její švédské verzi použít pouze na záměry k odběru podzemních vod za účelem jejich dalšího použití.

(25) Z ustálené judikatury vyplývá, že nutnost jednotného způsobu použití, a tedy i jednotného výkladu ustanovení práva Společenství vylučuje, aby v případě pochybností byl text ustanovení posuzován izolovaně v jedné ze svých jazykových verzí, ale naopak vyžaduje, aby byl vykládán a uplatňován ve světle svého znění v ostatních úředních jazycích (rozsudky ze dne 9. března 2006, *Zuid-Hollandse Milieufederatie a Natuur en Milieu*, C-174/05, Sb. rozh. s. I-2443, bod 20, a ze dne 29. ledna 2009, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, C-311/06, Sb. rozh. s. I-415, bod 53).

(26) Mimoto nutnost takového výkladu vyžaduje, aby bylo v případě rozdílu mezi různými jazykovými verzemi dotčené ustanovení vykládáno s ohledem na celkovou systematiku a účel právní úpravy, jejíž část tvoří (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 7. prosince 1995, *Rockfon*, C-449/93, Recueil, s. I-4291, bod 28).

(27) Pokud jde o bod 10 písm. l) přílohy II směrnice 85/337, z přezkumu různých jazykových verzí, konkrétně pak z jazykové verze německé, anglické, španělské, finské, francouzské, italské, nizozemské, polské a portugalské, vyplývá, že se ustanovení vztahuje na zařízení k odběru a umělému doplňování podzemní vody neuvedená v příloze I této směrnice, nezávisle na účelu, k němuž se mají tyto činnosti uskutečnit, a zejména nezávisle na tom, jak má být voda, která byla takto odebrána nebo vrácena do půdy, následně použita.

(28) Navíc bod 11 přílohy I téže směrnice neuvádí taková kritéria ani pokud jde o zařízení k odběru nebo umělému doplňování podzemních vod, u nichž roční objem odebrané nebo uměle doplňované vody dosahuje nebo přesahuje 10 milionů metrů krychlových.

(29) Konečně z ustálené judikatury vyplývá, že oblast působnosti směrnice 85/337 je rozsáhlá a její cíl velmi široký (viz rozsudek ze dne 28. února 2008, *Abraham a další*, C-2/07, Sb. rozh. s. I-1197, bod 32 a citovaná judikatura).

(30) V důsledku toho ustanovení bodu 10 písm. l) přílohy II směrnice 85/337 musí být vykládána v tom smyslu, že se vztahují na všechna zařízení k odběru a umělému doplňování podzemní vody neuvedená v příloze I této směrnice nezávisle na jejich účelu, což znamená, že se rovněž vztahují na zařízení, která nepředpokládají další použití uvedené vody.

(31) **S ohledem na výše uvedené je na první otázku třeba odpovědět tak, že se na záměr dotčený v původním řízení, jež se týká odčerpávání průsakové vody z tunelu pro elektrické vedení a injektáž vody do země nebo do skály za účelem kompenzace případného snížení hladiny podzemní vody, jakož i výstavby a údrž-**

by zařízení k takovému odčerpávání a infiltraci, vztahuje bod 10 písm. l) přílohy II směrnice 85/337, nezávisle na konečném určení podzemní vody, zejména pak nezávisle na tom, zda je předmětem dalšího použití, či nikoliv.

V rámci druhé položené předběžné otázky se Soudní dvůr EU zabýval účastí dotčené veřejnosti a své rozhodnutí podpořil následujícími úvahami.

„(32) Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je to, zda článek 10a směrnice 85/337 předpokládá, že osoby z řad dotčené veřejnosti mohou dosáhnout přezkoumání rozhodnutí, kterým soud, jenž je součástí soudní soustavy členského státu, rozhodl o žádosti o povolení záměru, i když dotčená veřejnost měla možnost účastnit se projednávání uvedené žádosti v řízení před tímto soudem a uplatnit při té příležitosti své stanovisko.

(33) Směrnice 85/337, která zohledňuje změny provedené směrnicí 2003/35, jejímž účelem je provést závazky stanovené Aarhuskou úmluvou, upravuje ve svém článku 10a ve prospěch osob z řad dotčené veřejnosti, které splňují určité požadavky, možnost podat opravný prostředek k soudu nebo jinému nezávislému orgánu s cílem napadnout hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, které spadají do její působnosti.

(34) Podle znění samotného ustanovení tak musí mít možnost dosáhnout tohoto přezkumu osoby, které v rámci dotčené veřejnosti buď mají dostatečný zájem, nebo, pokud to vnitrostátní právní předpisy požadují, poukazují na to, že některá z činností spadajících pod směrnici 85/337 zasahuje do jejich práv.

(35) Ze stejného textu rovněž vyplývá, že každá nevládní organizace, která je činná ve prospěch ochrany životního prostředí a splňuje podmínky, které mohou být požadovány podle vnitrostátního práva, odpovídá kritériím dotčené veřejnosti oprávněné dosáhnout přezkoumání soudem, stanoveným v článku 1 odst. 2 směrnice 85/337 ve spojení s jejím článkem 10a.

(36) Mimoto čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 zaručuje konkrétně dotčené veřejnosti účinnou účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí, pokud jde o záležitosti, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

(37) Skutečnost, že takové povolení záměru zapuštění elektrického vedení do země a odběru vody, o něž se jedná ve věci v původním řízení, které je rozhodnutím ve smyslu článku 10a směrnice 85/337, bylo vydáno soudem, který v tomto rámci vykonává své pravomoci správní povahy, nemůže sdružení, které splňuje podmínky uvedené v bodu 35 tohoto rozsudku a za podmínek stanovených vnitrostátním právem, bránit ve výkonu práva na soudní přezkum tohoto rozhodnutí.

(38) Výkon práva na soudní přezkum ve smyslu článku 10a směrnice 85/337 je totiž nezávislý na tom, zda je orgán, který přijal napadené rozhodnutí správní nebo soudní povahy. Dále pak účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 je odlišná

a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku.

(39) V důsledku toho je třeba na druhou otázku odpovědět, že osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 a článku 10a směrnice 85/337 musí mít možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí, kterým soud, který je součástí soudní soustavy členského státu, rozhodl o žádosti o povolení záměru, bez ohledu na to, jakou roli mohly mít v projednávání uvedené žádosti díky své účasti v řízení před uvedeným soudem a možnosti uplatnit při té příležitosti své stanovisko.

Také o třetí položené předběžné otázce Soudní dvůr EU rozhodoval, přičemž byl veden následujícími úvahami:

„(40) Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je to, zda v rámci uplatňování čl. 6 odst. 4 a článku 10a směrnice 85/337 mohou členské státy stanovit, že se malá místní sdružení účastní na rozhodovacím řízení stanoveném v čl. 2 odst. 2 této směrnice, aniž by však měly právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí přijatého v tomto řízení.

(41) Jak vyplývá z předkládacího usnesení a spisu předloženého Soudnímu dvoru, jakož i z diskuze v rámci veřejného jednání, je důvodem k této otázce zejména pravidlo obsažené v příslušných švédských vnitrostátních právních předpisech, podle kterého může dosáhnout přezkumu rozhodnutí přijatého v oblasti životního prostředí pouze sdružení s nejméně 2000 členy.

(42) Ze směrnice 85/337 vyplývá, že rozlišuje jednak veřejnost dotčenou jednou z činností, které obecně spadají do jejího rozsahu působnosti, a jednak v rámci této dotčené veřejnosti podkategorii fyzických nebo právnických osob, kterým musí být vzhledem k jejich zvláštnímu postavení ve vztahu k dotčené činnosti na základě článku 10a přiznáno právo zpochybnit rozhodnutí, které tuto činnost povoluje.

(43) Tato směrnice odkazuje na vnitrostátní právní předpisy, které mají určit podmínky, kterým může být přípustnost žaloby podřízena. Těmito podmínkami může být „dostatečný zájem“ jednat nebo „zásah do práva“, a to podle toho, který z těchto dvou pojmů používá vnitrostátní úprava.

(44) Pokud jde o nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, čl. 1 odst. 2 směrnice ve spojení s článkem 10a této směrnice požaduje, aby na ty nevládní organizace, které „splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů“, bylo nahlíženo tak, že mají „dostatečný zájem jednat“ nebo jsou případně nositeli některého z práv, do něhož může být zasaženo činností spadající do rozsahu působnosti této směrnice.

(45) I když platí, že posledně uvedený článek tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice, ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, „které mohou být požadovány“, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkumu za výše uve-

dených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tyto vnitrostátní pravidla zbaví plně účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.

(46) Z tohoto úhlu pohledu může vnitrostátní zákon požadovat, aby takové sdružení, které chce napadnout soudní cestou záměr spadající pod směrnici 85/337, mělo předmět činnosti související s ochranou přírody a životního prostředí.

(47) Krom toho nelze vyloučit, že podmínka, podle které sdružení na ochranu životního prostředí musí mít minimální počet členů, se může ukázat jako relevantní pro ověření jeho existence a činnosti. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven vnitrostátním zákonem na takové úrovni, jaká by odporovala cílům směrnice 85/337, zejména pak cíli umožnit snadný soudní přezkum činnosti, na něž se vztahuje.

(48) V tomto ohledu je nutné konstatovat, že jestliže směrnice 85/337 stanoví, že členové dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem na napadnutí činnosti nebo na právech, do kterých může činnost zasáhnout, musí mít možnost dosáhnout přezkoumání povolovacího rozhodnutí soudem, pak tato směrnice nedovoluje omezit možnost přezkumu z důvodu, že dotčené osoby již mohly uplatnit svůj názor ve fázi účasti na rozhodování stanovené v jejím čl. 6 odst. 4.

(49) Ani okolnost zdůrazněná Švédským královstvím, že vnitrostátní pravidla poskytují širokou možnost účasti od začátku řízení o vydání napadeného rozhodnutí, žádným způsobem neodůvodňuje závěr, že opravný prostředek proti rozhodnutí přijatému v uvedeném řízení je možný pouze za omezujících podmínek.

(50) Krom toho platí, že směrnice 85/337 se netýká činností pouze regionálního nebo celostátního rozsahu, ale rovněž činností s omezeným rozsahem, kterým se mohou lépe věnovat místní sdružení. Jak uvedla generální advokátka v bodu 78 svého stanoviska, dotčené pravidlo švédské právní úpravy v podstatě zbavuje místní sdružení možnosti jakéhokoliv soudního přezkumu.

(51) Je pravda, že švédská vláda, která uznává, že v současné době mají pouze dvě sdružení minimálně 2000 členů, čímž splňují podmínku stanovenou článkem 13 hlavy 16 zákona o životním prostředí, uvedla, že místní sdružení se mohou obrátit na jedno z těchto dvou sdružení a požádat je o podání opravného prostředku. Tato samotná možnost však nemůže splňovat požadavky směrnice 85/337, neboť jednak tato oprávněná sdružení nemusí mít stejný zájem zabývat se činností, která má omezený rozsah, a jednak hrozí, že jim bude předán vysoký počet žádostí v tomto smyslu, což by je nutně vedlo k provedení výběru podle kritérií, která by unikala jakékoliv kontrole. Konečně by ze své podstaty takový systém způsobil filtraci přezkumů v ob-

lasti životního prostředí, která by byla přímo v rozporu s duchem této směrnice, která, jak bylo uvedeno v bodu 33 tohoto rozsudku, má za cíl zajistit splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy.

(52) Proto je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že článek 10a směrnice 85/337 brání ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které vyhrazuje právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o činnosti, která spadá do rozsahu působnosti této směrnice, pouze sdružením na ochranu životního prostředí, která mají alespoň 2000 členů.“

Tolik tedy výňatky z rozhodnutí Soudního dvora EU. Shrňme-li podstatu, toto je pro ochranu práv dotčené veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí zásadní rozhodnutí. Osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 a článku 10a směrnice EIA 85/337, ve znění směrnice 2003/35, musí mít možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí, kterým soud, který je součástí soudní soustavy členského státu, rozhodl o žádosti o povolení záměru, bez ohledu na to, jakou roli mohly mít v projednávání uvedené žádosti díky své účasti v řízení před uvedeným soudem a možnosti uplatnit při té příležitosti své stanovisko. Připomeňme, že čl. 10a směrnice EIA 85/337, ve znění směrnice 2003/35, brání ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které vyhrazuje právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o činnosti, která spadá do rozsahu působnosti této směrnice, pouze sdružením na ochranu životního prostředí, která mají alespoň 2000 členů. K podobným úvahám v české politice v posledních letech též dochází, mám na mysli omezení práv účasti veřejnosti, resp. podmínek výkonu těchto práv. Doufejme proto, že judikatura SDEU bude v tomto směru proti takovýmto snahám oporou i nadále.

Vybral, upravil a komentářem opatřil JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





ZE SOUDNÍ JUDIKATURY V ČR

**K zamítnutí žádosti o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek podle zákona o geologických pracích¹**

Klíčová slova: průzkumné území, vyhledávání, průzkum, výhradní ložisko, etapa geologických prací, státní surovinová politika, nerostné bohatství, zákon o geologických pracích, veřejný zájem, správní úvaha

Nejvyšší správní soud ČR v Brně se ve svém rozsudku ze dne 23. září 2009, č.j. 7 As 59/2009 – 142 vyjádřil k problematice zamítnutí žádosti o stanovení průzkumného území podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o geologických pracích“). Nejvyšší správní soud v právní věci žalobce – společnosti A. proti žalovanému – Ministerstvu životního prostředí za účasti osoby zúčastněné na řízení – Občanského sdružení Sojka – společnosti pro obnovu jesenické krajiny v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2008, č. j. 5 Ca 81/2007 – 79, zrušil tento rozsudek a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Zároveň Nejvyšší správní soud poskytl tímto rozsudkem výklad ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích² a vyjádřil se rovněž k právní závaznosti Státní surovinové politiky ČR. Rozhodující právní věty vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu říkají, že „včleněním státní surovinové politiky do ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích se tento koncepční dokument stává ze zákona závazným kritériem pro posuzování a rozhodování orgánů státní správy o využití nerostných surovin a jejich zdrojů ... Zákonodárce sice správnímu orgánu v tomto ustanovení zákona o geologických pracích umožnil posoudit průzkum v návaznosti na následné využití ložiska, jímž může být mimo jiné i těžba, ale podmínil tuto návaznost vážením „dalšího veřejného zájmu“, který převyší zájem na dalším průzkumu a následném využití ložiska. Veřejným zájmem, jež by mohl být v takovém případě zvažován, by jistě byl v tomto směru např. zájem na ochraně přírody a krajiny, ohrožených druhů živočichů či zájem na ukončení dalších rozsáhlých zásahů do krajiny, apod. ... Kritéria stanovená v § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích, uvedená ve větě před spojkou „nebo“ se zcela jednoznačně týkají a vztahují posouzení samotného „průzkumu“ bez návaznosti na následné využití ložiska (případné těžby).“

¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR v Brně ze dne 23. září 2009, č.j. 7 As 59/2009 – 142, www.nssoud.cz.

² Podle § 4a odst. 6 zákona č. 62/1988 Sb. platí, že „Ministerstvo životního prostředí žádost o stanovení průzkumného území dále zamítne zejména v případě, že průzkum je v rozporu se státní surovinovou politikou, státní politikou životního prostředí, zájmy obrany státu, zahraničními závazky státu nebo pokud další veřejný zájem převyší zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska.“

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem ze dne 26. 9. 2008, č. j. 5 Ca 81/2007 – 79, zamítl žalobu proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 1. 2007, č.j. 94/M/07, 971/ENV/07, jímž bylo změněno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy VIII, ze dne 11. 8. 2006, č. j. 570/43/06-Šs tak, že se podle § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích zamítá stěžovatelova žádost o stanovení průzkumného území Zlaté Hory pro vyhledávání ložisek nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, technicky využitelných krystalů nerostů a drahých kamenů. Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že postupu ani úvahám správního orgánu nelze ničeho vytknout, neboť stát jejich prostřednictvím zcela v souladu s platnou státní surovinovou politikou vyjádřil, že v současné době nemá zájem na stanovení předmětného průzkumného území, když neexistuje naléhavá potřeba případně zjištěné ložisko vytěžit a bude vhodnější ponechat možné zásoby pro budoucí využití.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Společnost A. podala dne 2. 1. 2006 na Ministerstvo životního prostředí, odbor výkonu státní správy VIII, žádost o stanovení průzkumného území v katastrálním území obcí Zlaté Hory a Heřmanovice v okrese Jeseník a v okrese Bruntál. V této žádosti uvedla, že zájem společnosti, po potvrzení předpokladů o existenci bilančního zrudnění, je obnovení ukončené těžby polymetalických rud ve Zlatých Horách na ložisku Zlaté Hory – západ. Žádost o stanovení průzkumného území podala za účelem zpracování nového výpočtu zásob podle nových podmínek využitelnosti a za účelem zjištění podmínek možného budoucího využití předpokládaného ložiska. Podmínky využitelnosti budou vycházet ze záměru těžby, která je založena na nových moderních netoxických technologiích úpravy rudy a umístění provozů v podzemí, čímž bude dosaženo maximální možné ochrany životního prostředí při uvažované těžební činnosti. Ministerstvo životního prostředí o této žádosti rozhodlo dne 11. 8. 2006, pod č. j. 570/43/06-Šs, tak, že společnosti stanovilo průzkumné území Zlaté Hory, a to na dobu dva a půl roku od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Proti tomuto správnímu rozhodnutí podalo rozklad občanské sdružení Přátelé Jeseníků – SOJKA, o němž rozhodl ministr životního prostředí dne 8. 1. 2007, pod č.j. 94/M/07, 971/ENV/07, který podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, napadené rozhodnutí ministerstva životního prostředí ze dne 11. 8. 2006 změnil tak, že žádost spo-

lečnosti A. o stanovení průzkumného území Zlaté Hory, podle ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích, zamítl. V projednávaném případě dospěl ministr k závěru, že předmětná žádost o stanovení průzkumného území je v rozporu se státní surovinovou politikou a že stát v současné době nemá bezprostřední zájem na stanovení požadovaného území. Městský soud pak tento závěr ministra potvrdil a považuje ho v dané situaci za legitimní a rozhodující.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku konstatoval, že státní surovinová politika byla schválena usnesením vlády České republiky č. 1311 ze dne 13. 11. 1999 a jako koncepční dokument státu v oblasti nerostných surovin a nerostných zdrojů ukládá dotčeným ústředním orgánům státní správy realizovat úkoly obsažené v dokumentu. Surovinovou politikou státu se rozumí souhrn všech aktivit, kterými stát ovlivňuje vyhledávání a využívání tuzemských zdrojů surovin (se zřetelem k veřejným zájmům a k ochraně přírodních, kulturních a krajinných hodnot) a získávání surovin v zahraničí s cílem zabezpečit jimi chod ekonomiky České republiky. Z obsahu tohoto dokumentu je zřejmé, že jeho cílem je analýza současného stavu surovin a stanovení cílů a nástrojů pro jejich dosažení. Dokument, který byl přijat formou usnesení vlády představuje přesný záznam rozhodnutí vlády ČR, jehož závaznost je určena především obsahem a adresáty. V tomto konkrétním případě je usnesení vlády určeno členům vlády, jakožto představitelům ústředních orgánů státní správy dotčených resortů. *Včleněním pojmu státní surovinové politiky do ustanovení zákona o geologických pracích se tento koncepční dokument stává ze zákona závazným kritériem pro posuzování a rozhodování orgánů státní správy o využití nerostných surovin a jejich zdrojů.*

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že v souladu s ustanovením § 4a odst. 1 zákona o geologických pracích se průzkumné území stanoví za účelem vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska. Ložiskový průzkum se pak člení mimo jiné na etapu vyhledávání (§ 2 odst. 4 písm. a/ zákona o geologických pracích), jehož účelem je především zhodnotit území z hlediska možného výskytu ložisek nerostů, nalézt je, ověřit jejich přibližný rozsah a význam a provést výpočet vyhledaných zásob; vyhledávání se přitom provádí na území, kde dosud ložisko vyhledávaného nerostu nebylo nalezeno a evidováno. Podle ustanovení § 2 odst. 4 písm. b) zákona o geologických pracích se průzkum provádí na již známém a evidovaném ložisku, na kterém dosud nebyl stanoven dobývací prostor. Z obsahu zákona o geologických pracích je tedy podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že pro účely podání žádosti o stanovení průzkumného území by nebylo logické oddělovat od sebe etapu vyhledávání a průzkumu, neboť spolu bezprostředně souvisejí a průzkum zcela logicky následuje etapu vyhledávání. Pokud je zjištěno v rámci etapy vyhledávání, která je zaměřena především na vyhodnocení území z hlediska možného výskytu ložisek nerostů a na výpočet vyhledaných zásob, že výskyt nerostných surovin je z hlediska ekonomické využitelnosti zanedbatelný, následný průzkum již pravděpodobně nebude

proveden. V nyní projednávaném případě ale nelze požadované geologické práce stěžovatele zařadit bez dalšího do etapy „vyhledávání“. Je tomu tak proto, že území, o jehož prozkoumání žádal, je územím, kde již ložisko vyhledávaného nerostu bylo v nedávné minulosti nalezeno a evidováno. Rozhodným je proto ustanovení poslední věty § 2 odst. 4 písm. a) zákona o geologických pracích, neboť jednoznačně vyčleňuje z etapy vyhledávání v minulosti již nalezená a evidovaná ložiska. Nelze proto akceptovat formalistický výklad ustanovení § 2 odst. 4 písm. b) citovaného zákona, který používá stěžovatel, že s ohledem na současnou právní neexistenci ložiska (vyřazeno z evidence pro nulový stav), se jedná o zcela neprozkoumané území. Navíc sám stěžovatel ve své žádosti o stanovení průzkumného území označil za první fázi geologických prací analýzu předpokladů existence bilančního zrudnění, kdy v případě neúspěchu bude průzkum ukončen a druhou fází označil jako „geologický průzkum“, kterou podrobně rozčlenil do jednotlivých etap geologických prací.

Nejvyšší správní soud při výkladu ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích vycházel z toho, že toto ustanovení demonstrativně stanoví, v jakých případech musí být zamítnuta žádost o stanovení průzkumného území. Z citovaného ustanovení zákona o geologických pracích vyplývá, že jedním z důvodů zamítnutí žádosti o stanovení průzkumného území je i rozpor průzkumu se státní surovinovou politikou. Pokud tedy ministr v této věci dospěl k závěru, že z důvodu aktuálního nezájmu státu na vytěžení případného ložiska je takový rozpor dán, ztotožnil nezájem státu s úkoly a cíli surovinové politiky a rozpor samotného průzkumu s touto politikou odůvodnil nezájmem na případné těžbě. Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že v žádosti o stanovení průzkumného území neshledal žádných důvodů pro oddělené posuzování etapy vyhledávání a průzkumu. S ohledem na konstrukci ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích, nelze ale bez dalšího spojovat průzkum území a jeho případné následné vytěžení. Rozhodnutí potřebná k povolení samotné těžby by byla posléze až předmětem samostatných správních řízení, jejichž výsledkem by také bylo samostatné správní rozhodnutí. Zákonodárce sice správnímu orgánu v tomto ustanovení zákona o geologických pracích umožnil posoudit průzkum v návaznosti na následné využití ložiska, jímž může být mimo jiné i těžba, ale podmínil tuto návaznost vážným „dalším veřejným zájmem“, který převyší zájem na dalším průzkumu a následném využití ložiska. Rozhodnutí ministra, ani rozsudek městského soudu se však podle Nejvyššího správního soudu tímto směrem neubíraly.

Státní surovinová politika jako koncepční dokument v této oblasti nemá žádná jednoznačná kritéria pro posuzování žádostí o stanovení průzkumného území. Z odůvodnění rozhodnutí ministra nevyplývá, v čem spatřuje rozpor průzkumu se státní surovinovou politikou. Podle Nejvyššího správního soudu není aktuální nezájem státu na případné těžbě ještě sám o sobě důvodem, pro který lze shledat rozpor průzkumu ložisek se státní surovinovou politikou. I když tedy stát v současné době

nemá zájem na případné těžbě v požadované lokalitě, je podle Nejvyššího správního soudu nezbytné tento nezájem odůvodnit v souladu a v mezích zákonem stanovených kritérií. V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatoval, že *kritéria stanovená v § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích, uvedená ve větě před spojkou „nebo“ se zcela jednoznačně týkají a vztahují posouzení samotného „průzkumu“ bez návaznosti na následné využití ložiska (případně těžby). Posuzování spojitosti průzkumu s následným využitím ložiska, zákonodárce zakotvil až do části věty následující po spojce „nebo.“* Pokud tedy správní orgán zvažoval při posuzování žádosti o stanovení průzkumného území i následné těžební využití ložiska, měl podle Nejvyššího správního soudu konkretizovat, jaký veřejný zájem převýšil zájem na dalším průzkumu a následném využití ložiska. Vzhledem k tomu, že stěžovatel již v podané žádosti deklaroval zájem na obnovení těžby polymetalických rud v dané oblasti, byla by podle Nejvyššího správního soudu úvaha v tomto směru více než žádoucí. *Veřejným zájmem, jež by mohl být v takovém případě zvažován, by jistě byl v tomto směru např. zájem na ochraně přírody a krajiny, ohrožených druhů živočichů či zájem na ukončení dalších rozsáhlých zásahů do krajiny, apod.*

V dispoziční části § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích je tedy podle Nejvyššího správního soudu dán správnímu orgánu prostor pro rozhodnutí na základě vlastní správní úvahy. Je nesporné, že ložiska vyhrazených nerostů tvoří nerostné bohatství, které je ve výlučném vlastnictví státu a stát jako vlastník rozhoduje o jeho využití. *Volná správní úvaha správního orgánu je však v projednávané věci omezena demonstrativně stanovenými kritérii pro zamítnutí žádosti. Z obsahu správního rozhodnutí proto musí být zřejmé, že správní orgán nevybočil z mezí stanovených zákonem pro správní úvahu. Veřejnoprávní normy v této oblasti tudíž omezují stát jako vlastníka v tom smyslu, že z rozhodnutí správního orgánu musí být zřejmé, na základě jakých kritérií byla vedena správní úvaha, jež vedla k vydání rozhodnutí o nakládání s nerostným bohatstvím.* Tento výklad zastává i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu.³ Úvahy v tomto směru však správní rozhodnutí také postrádá. Podle Nejvyššího správního soudu tak zamítnutí žádosti stěžovatele spočívalo bez náležitého vyhodnocení všech souvislostí a jejich odůvodnění pouze na tvrzeném rozporu se státní surovinovou politikou a existence „jiného“ veřejného zájmu ve smyslu ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích nebyla vůbec posuzována.

JUDr. Ondřej Vícha



Autor je doktorandem katedry práva životního prostředí PFUK v Praze



³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003-48, dostupný na www.nssoud.cz, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79, který je uveřejněn pod č. 739/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Obecně závazná vyhláška o veřejné zeleni kontra zákon o ochraně přírody a krajiny

Klíčová slova: zákon o obecním zřízení – zákon o ochraně přírody a krajiny – vyhláška o veřejné zeleni – ochrana dřevin rostoucích mimo les – státní správa – územní samospráva

V rubrice o judikatuře Ústavního soudu se vrátíme kousek zpět do minulého roku, kdy Ústavní soud v plénu rozhodl (Pl.ÚS 42/06 ze dne 22. září 2009, též ve Sbírce zákonů pod č. 430/2009 Sb.) ve věci návrhu ministra vnitra na zrušení čl. 4, čl. 5 a čl. 6 obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 7/2001, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně (vyhláška o veřejné zeleni). Učiníme-li zpravodajské povinnosti zadost, je třeba říci, že Ústavní soud panu ministrovi vyhověl jen částečně, neboť zrušil pouze ustanovení čl. 4 a čl. 6 obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 7/2001 když ve zbývajících částech návrh zamítl. Je však mnohem zajímavější uvést některé argumenty z odůvodnění nálezu, neboť ten má významný dopad na řešení otázek ochrany dřevin rostoucích mimo les a na vztah obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné působnosti obce a veřejnoprávní úpravy v rámci veřejné správy podle zákona (v daném případě zákona o ochraně přírody a krajiny). Ministr vnitra, jakožto navrhovatel, podal dne 2. června 2006 Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., a podle § 124 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „obecní zřízení“) návrh na zrušení čl. 4, čl. 5 a čl. 6 obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 7/2001, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně (vyhláška o veřejné zeleni).

Ministr vnitra dospěl k závěru, že v čl. 4, čl. 5 a čl. 6 odst. 1 vyhlášky Města Mariánské Lázně jsou stanoveny povinnosti pro správce veřejné zeleně (určen v čl. 3 odst. 2 této vyhlášky), pověřených osob a obecné povinnosti. Tato ustanovení však nejsou omezena jen na veřejnou zeleň ve vlastnictví města, ale na veškerou zeleň ve městě. Každý vlastník je proto povinen projednat veškeré zásahy do veřejné zeleně předem s jejím správcem. Tím dochází podle navrhovatele k zásahu do vlastnických práv, neboť nemá-li osoba odlišná od vlastníka veřejné zeleně povolení vlastníka (souhlas apod.) se zásahem do této veřejné zeleně, a přesto do ní zasahuje, dopouští se tak přestupku podle § 47 odst. 1 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Zastupitelstvo města však není oprávněno v obecně závazné vyhlášce uložit majitelům veřejné zeleně, která je součástí veřejného prostranství, povinnost projednat předem veškeré zásahy do jejich majetku se správcem veřejné zeleně.

Dále ministr vnitra uvedl, že zásahy (tzn. znečištění, neoprávněné používání apod.) do veřejné zeleně jako součásti veřejného prostranství jsou postihovány podle zvláštních právních předpisů, zejména podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. V souladu s ustanovením § 75 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mezi orgány ochrany přírody patří mj. obecní úřady, pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Výkon správy na úseku ochrany přírody výše uvedenými orgány je podle § 75 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, výkonem přenesené působnosti. Z tohoto důvodu nemůže být daná problematika upravena městem Mariánské Lázně obecně závaznou vyhláškou vydávanou v samostatné působnosti, neboť co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce, které musí být se zvláštními zákony v souladu.⁴

Pokud jde o čl. 6 odst. 2 vyhlášky města, je podle ministra vnitra umožnění konání jakýchkoliv sportovních a jiných akcí na pozemcích veřejné zeleně na zvážení vlastníka nemovitosti, na níž se má předmětná akce konat. Jedná se o soukromoprávní vztah, který nemůže být předmětem obecně závazné vyhlášky spadající do veřejnoprávní oblasti, natož pak předmětem „povolovacího režimu“ správce veřejné zeleně. Uvedené ustanovení vyhlášky zasahuje do výkonu vlastnického práva bez opory v zákoně a je rovněž v rozporu s ustanovením § 10 a 35 obecního zřízení. Dále ministr vnitra namítl, že čl. 6 odst. 3 předmětné vyhlášky upravuje záležitosti (zásahy do veřejné zeleně), které jsou již regulovány ustanovením § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pouze orgány stanovené tímto zákonem mohou posoudit, zda se jedná o přestupek, a případně stanovit sankci za jeho spáchání. Pokud jde o provoz na pozemních komunikacích ve veřejné zeleni, je tento regulován zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Konečně čl. 6 odst. 4 vyhlášky města je podle ministra vnitra vydán nad rámec zákonného zmocnění. Otázky náhrady škody nelze upravovat v obecně závazné vyhlášce, neboť se na ně vztahují příslušná ustanovení zvláštních právních předpisů (např. občanského zákoníku). Pokud zákonodárce přijal pro vymezenou oblast (v tomto případě náhrada škody) určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně či v rozporu se zákony normovat⁵ a zákonná úprava má v těchto případech jednoznačně přednost.

Ústavní soud po provedeném řízení nakonec dospěl k závěru, že část napadených ustanovení nesplňuje ústavní a zákonné předpoklady pro vydávání obecně

⁴ Viz náález sp. zn. Pl. ÚS 14/99 ze dne 19. 10. 1999 (N 143/16 SbNU 69; 239/1999 Sb.).

⁵ Viz náález sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005 (N 108/37 SbNU 409; 280/2005 Sb.).

závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti. Ústavní soud konstatoval, že „z ústavního pořádku a obecního zřízení plyne, že pro vydání obecně závazné vyhlášky potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého, pokud se jejich předmět a cíle neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce. Ústavní soud zde požaduje, aby vyhlášky vždy upravovaly místní záležitosti, v případě stanovení nežádoucího jednání se musí jednat o jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného a které má místní charakter“.⁶ Současně Ústavní soud ve své novější judikatuře⁷ zdůrazňuje, že „§ 10 obecního zřízení stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), tzn. o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, které jsou vyhrazeny regulaci jinými normotvornými orgány.“

V projednávané věci jde podle Ústavního soudu o výklad a aplikaci § 10 písm. c) zákona o obecním zřízení, podle kterého může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. K otázce předmětu a cíle regulace § 10 písm. c) obecního zřízení v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 Ústavní soud konstatoval, že se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje (primárně) ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva, a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení, což znamená, že obec je např. oprávněna stanovit povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně a úklidu po seči, tedy záležitosti údržby veřejné zeleně.

Předmětem tohoto řízení je však vyhláška, která upravuje tři různé okruhy problémů, z nichž každý může mít jiné dopady z hlediska kritérií posuzování ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek. Těmito kritérii jsou: 1) přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky, 2) zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, 3) zkoumání, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, a 4) přezkum obsahu vyhlášky

⁶ Viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007 (N 40/44 SbNU 501; 129/2007 Sb.).

⁷ Viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.).

z hlediska „rozumnosti“.⁸ Jak již plyne z názvu (titulu) vyhlášky samotné, jedná se nejen o úpravu údržby veřejné zeleně, nýbrž i o stanovení povinností při její tvorbě a konečně při její ochraně. Napadená ustanovení spadají především do oblasti třetí a zčásti do oblasti první (čl. 5 vyhlášky), když regulují zásahy do veřejné zeleně, které přesahují svým dosahem její obvyklou údržbu nebo tvorbu.⁹

Jak plyne z čl. 2 odst. 3 vyhlášky, „zásah do veřejné zeleně je veškerá činnost vedoucí k jejímu dočasnému nebo trvalému narušení či poškození“. Účelem vyhlášky je v této části ochrana veřejné zeleně před zásahy, jejichž znakem je dočasné nebo trvalé porušení veřejné zeleně. Takové zásahy jinak (nejde-li o případ havárie ve smyslu čl. 4 odst. 2) vyžadují předchozí souhlas správce (čl. 4 odst. 3 vyhlášky). Tato činnost ovšem spadá nikoli pod pojem obvyklé údržby (běžná celoroční péče jako kosení, hrabání listí, ošetření či kácení dřevin, dosadba, oprava trávníků – čl. 2 odst. 5 vyhlášky) nebo tvorby veřejné zeleně (činnost vedoucí ke zlepšení jejího stavu a ke vzniku nových ploch veřejné zeleně, a to na základě projektu předem schváleného správcem – čl. 2 odst. 4 vyhlášky), což může být beze sporu i součástí „místních záležitostí“. Napadená ustanovení z oblasti ochrany veřejné zeleně totiž spadají pod pojem ochrany přírody a krajiny, jak je obecně vymezen v § 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a jak je konkretizován v jeho dalších ustanoveních. Z pohledu regulace těchto zásahů se jedná o záležitosti celostátního významu, kterému odpovídá jednotná celostátní úprava pravidel chování na tomto úseku. Ve smyslu citovaného zákona to značí, že orgány ochrany přírody jsou podle § 75 odst. 1 citovaného zákona obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí a újezdní úřady Ministerstva obrany. Jejich úkoly přitom § 75 odst. 2 téhož zákona definuje jako „výkon státní správy“. Jedná se proto v případě obcí o výkon přenesené působnosti, takže úprava povinností v čl. 4 a čl. 6 odst. 1 napadené vyhlášky směřuje do oblasti nikoli samostatné působnosti ve smyslu § 10 písm. c) a § 35 obecního zřízení, nýbrž do oblasti působnosti přenesené.

Napadená vyhláška v této části proto podle názoru Ústavního soudu překročila kompetenci obce zakotvenou v § 35 odst. 1 obecního zřízení, neboť upravila působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy podle § 75 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, zčásti též podle obdobných ustanovení ohledně výkonu státní správy na úseku rostlinolékařské péče v § 70 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči. Ochrana veřejné zeleně v obecně závazné vyhlášce v tomto případě nijak neplyne z „místních“ podmínek

⁸ Viz např. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.).

⁹ Viz nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (286/2008 Sb.).

a zvláštností, přestože Ústavní soud bral v potaz skutečnost zvláštní povahy města Mariánské Lázně jako města lázeňského, kde jsou specifické nároky na veřejnou zeleň nejen z hlediska životního prostředí, nýbrž i kvality poskytované lázeňské péče a současně rozvoje města jako takového spjatého s provozováním lázeňství. Ústavní soud se dále zabýval i čl. 6 odst. 2 napadené vyhlášky. Podle tohoto ustanovení je možné sportovní a jiné akce pořádané na pozemcích veřejné zeleně organizovat pouze se souhlasem správce a v mezích jím stanovených podmínek. Z ustanovení vyplývá zavedení „povolovacího režimu“, kdy o provozování jakýchkoli akcí na pozemcích má rozhodovat předem správce veřejné zeleně. Zde je třeba připomenout, že z napadeného ustanovení neplyne, že se jedná pouze o pozemky veřejné zeleně ve vlastnictví někoho jiného než města Mariánské Lázně, jak tvrdí navrhovatel. V tomto případě nelze rozlišování mezi vlastníky dovodit. Problém ústavnosti čl. 6 odst. 2 vyhlášky proto nespočívá v kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany v podobě zákazů určitých činností, kdy se rozlišuje mezi obcí a jinými vlastníky. Jak vyplývá z nynější judikatury Ústavního soudu, není a nemůže být protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva, nýbrž je to důslednou realizací univerzálního pojmu vlastnictví nerozlišujícího vlastníky soukromoprávní a veřejnoprávní povahy. Na stanovení povinnosti vlastníků nebo uživatelů pozemku, který je veřejným prostranstvím, ve věcně vymezené oblasti samostatné působnosti obce [§ 10 písm. c) zákona o obcích] tedy není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V projednávané věci se jedná o jiný problém. Je jím vázanost výkonu vlastnického práva nikoli obecným a předem stanoveným režimem, nýbrž režimem povolovacím, o kterém výlučně rozhoduje správce veřejné zeleně (orgán města na základě organizačního řádu městského úřadu nebo fyzická či právnická osoba na základě smlouvy – čl. 3 odst. 2 vyhlášky) a stanovením dále pouze zmíněných, nikoli blíže rozvedených podmínek, což je v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny. Pokud jde o soulad čl. 6 odst. 3 předmětné vyhlášky města s právem, je třeba konstatovat, že upravuje soustavu zákazů sloužících k ochraně veřejné zeleně před zásahy nejrůznějšího druhu, aniž výslovně odkazuje na sankční právní předpisy. To lze bez bližšího určení dovodit pouze nepřímou z obecného ustanovení čl. 1 odst. 2 vyhlášky. Tyto zásahy je možno postihovat na základě § 47 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v souvislosti s ochranou veřejného prostranství postupem orgánů státní správy. Jak dále již dovodil Ústavní soud, u právnických osob a podnikajících fyzických osob se jedná o správní delikt podle § 58 odst. 2 zákona o obcích. Povinnost vlastníků pozemků, jakož i osob pozemky užívajících zabránit šíření škodlivých organismů včetně plevelů vyplývá dále z ustanovení § 3 odst. 1

písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů. Na základě zvláštních předpisů je možné postihnout i činnosti uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) a c) vyhlášky [srov. např. § 47 odst. 1 písm. g) a § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny]. Pokud jde o provoz na pozemních komunikacích ve veřejné zeleni, je tento regulován zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Protože plochy veřejné zeleně mohou být vlastněny subjekty odlišnými od obce, je zákaz pojíždět automobily (s výjimkou nezbytného vjezdu za účelem údržby veřejné zeleně, svozu odpadů a vozidel s právem přednosti v jízdě), motorkami, jízdními koly (s výjimkou označených cyklostezek), vydupávat trávnik, ničit výsadby v záhonech, rozdělovat ohně na plochách veřejné zeleně, zjevným překročením rámce zákonného zmocnění § 10 písm. c) obecního zřízení¹⁰ [z hlediska zákazu vjezdu na plochy veřejné zeleně]. Totéž se týká zákazu umísťovat odpadové nádoby na plochách veřejné zeleně, které rovněž nemusejí být pouze ve vlastnictví obce. V nálezu Pl. ÚS 39/06 nadto Ústavní soud konstatoval, že povinnost umístit sběrné nádoby mimo veřejnou zeleň je spojena s mírou konkrétnosti určení míst veřejného prostranství (mezi něž veřejná zeleň ve smyslu § 34 zákona o obcích náleží), a dospěl k závěru, že je nutné z hlediska ochrany právní jistoty občanů, aby takto definované prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpresněji. Uzavřel proto, že je nutné provést specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo je blíže charakterizovat umístěním v obci natolik, aby nebyla současně narušena právní jistota občanů.¹¹ Z těchto důvodů čl. 6 odst. 3 vyhlášky města Mariánské Lázně překračuje hranice, ve kterých může obec stanovit povinnosti a zakázat určité formy jednání.

Ve vztahu k čl. 6 odst. 4 vyhlášky ministr vnitra ve svém návrhu též namítl, že otázky náhrady škody nelze upravovat v obecně závazné vyhlášce, neboť se na ně vztahují příslušná ustanovení zvláštních právních předpisů (např. občanského zákoníku). Toto ustanovení sice přímo náhradu škody neupravuje, nýbrž stanoví povinnost uvést poškozenou plochu veřejné zeleně na vlastní náklady do původního stavu, popř. není-li to možné, do stavu určeného správcem veřejné zeleně. Takovéto ustanovení ovšem považuje Ústavní soud za nadbytečné [jak již konstatoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007 (N 40/44 SbNU 501, 515; 129/2007 Sb.)] s ohledem na existenci občanskoprávních a jiných předpisů, které obecně stanoví povinnost k restituci *in integrum* jako jeden z následků porušení právní povinnosti primární. V daném případě se jedná především o nepřesnou

¹⁰ Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06, dále nález sp. zn. Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. 6. 2007 (N 96/45 SbNU 365; 191/2007 Sb.).

¹¹ Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995 (N 68/4 SbNU 163, 168; 280/1995 Sb.).

reprodukcí § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy město Mariánské Lázně upravuje otázky svěřené orgánům obce v rámci přeneseného výkonu státní správy. Tím tedy rovněž porušuje pravidla pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti podle § 10 písm. c) a § 35 odst. 1 obecního zřízení.

Závěrem je třeba upozornit na nepřesnost, které se dopustilo jak Město Mariánské Lázně, tak ministr vnitra, neboť v případě §86 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nejde o náhradu škody, ale o systém opatření k nápravě ekologické újmy na přírodě.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.





RECENZE A ANOTACE

**Integrovaná ochrana rybolovných zdrojů v polském, českém a slovenském právu**

Autor: Wojciech Radecki. Monografie. Serie č. 57, Instytut nauk Prawnych PAN, Towarzystwo Naukowe Prawa ochrony Środowiska, Wrocław 2010, ISBN:978-83-60644-07-2. Počet stran 114.

Profesor Wojciech Radecki, přednosta Oddělení práva životního prostředí Institutu věd právních Polské akademie věd Wrocław, je velmi dobře známý i české a slovenské odborné veřejnosti. Recenzovaná publikace od tohoto předního polského odborníka na právo životního prostředí se zabývá aktuálními problémy integrované ochrany rybolovných zdrojů, tedy jinými slovy, rybářským právem. Pro čtenáře v České republice i Slovenské republice je na této monografii atraktivní, že jde o zpracování komparace právní úpravy ve třech partnerských zemích středoevropského regionu, Česka, Polska a Slovenska. Autor je bohemistou a proto se komparaci právních řádů těchto slovanských zemí v oblasti práva životního prostředí v posledních letech věnuje systematicky. Po rozsáhlé srovnávací studii práva ochrany přírody a krajiny (česká recenze se připravuje), přichází nyní na trh recenzovaná publikace týkající se rybářského práva. Ze zákulisí ovšem je známo, že prof. Radecki připravuje ještě podobnou komparační knihu týkající se práva myslivosti.

Monografie „Integrovaná ochrana rybolovných zdrojů v polském, českém a slovenském právu“ vznikla v rámci grantového projektu N-N1-10153733 „Teoretické základy integrované právní ochrany životního prostředí“. Jelikož je kniha určena třem různým národům a tedy odborníkům z tří různých právních oblastí, autor pro lepší pochopení v předmluvě čtenářům nejprve obsáhle vysvětluje základy české, polské a slovenské ústavněprávní úpravy, terminologické rozdíly v případě základních teoreticko-právních pojmů (orgány, správní akty, nástroje odpovědnosti) a dále komparatistické přístupy použité v tomto díle. Pro pochopení je i (a to jistě důležitější než v běžné unilinguální knize) také zařazené vysvětlení různých zkratk právních předpisů, veřejných sbírek publikací právních předpisů, orgánů veřejné správy či odborných časopisů.

Autor rozdělil vlastní odborný výklad, analýzu a syntézu poznatků komparovaných úprav rybářského práva do šesti kapitol, po kterých následují závěry a stručné shrnutí problematiky v českém a slovenském jazyce, což je takový milý dárek českým a slovenským čtenářům, kteří nevládnou polsky. Rozhodně i taková maličkost je

velmi dobrým nápadem (byť mi pan profesor doufám odpustí, odvážím-li se uvést, že se jedná o jeho subjektivní verzi češtiny, o to víc ovšem oceňuji jeho odvahu).

První kapitola se věnuje historickému vývoji právních předpisů týkajících se rybářství v Polsku, Československu i v samostatných republikách Česko a Slovensko po rozdělení společného státu v roce 1993. Autor se ve třech oddílech věnuje nejprve prvorepublikové československé úpravě a polské úpravě před druhou světovou válkou. Prostřední oddíl se týká socialistického období a třetí oddíl období po roku 1989. Druhá kapitola se zabývá prameny recentního rybářského práva, autor dělí výklad na základní zákony, prováděcí předpisy, třetí skupinou jsou související zákony, za které autor považuje zákony z oblasti vodního práva, ochrany přírody a krajiny a humánní ochrany zvířat. Konečně se v druhé kapitole zabývá postavením rybářského práva v právních systémech jednotlivých tří zemí.

V třetí kapitole autor představuje základní pojmy a právní instituty komparovaných právních úprav. Analyzuje režim rybích vod a režim akvakultury, pojetí rybářství ve vodním právu, předmět právní úpravy rybářství a organizaci veřejné správy, vlastnické právo k rybám a vodám, předpoklady k výkonu rybářské činnosti a konečně zásady rybářského hospodaření. Kapitola čtvrtá se týká ochrany rybolovných zdrojů, sem autor zařadil vedle tradičních témat jako jsou povolenky k lovu a rybářský lístek, seznamy lovných a hájených druhů, chráněné rybí oblasti, či nepůvodní ryby a vodní organismy také pojednání o rybářské stráží. Pátá kapitola je zpracována z pohledu ochrany přírody, jakožto významné související problematiky. Autor nahlíží na téma z pohledu zvláštní územní ochrany, škod způsobených státem chráněnými druhy na rybách a konečně z pohledu posuzování vlivů EIA, SEA.

Poslední kapitolou je problematika právní odpovědnosti na úseku rybářského práva. Zasvěcený čtenář ví, že prof. Radecki se problematice právní odpovědnosti zejména na úseku deliktů odpovědnosti správní a trestní věnuje v podstatě celý svůj odborný život jako specializaci č. 1. Proto i v této publikaci nemohla odpovědnost chybět. Autor se věnuje už i pohledu na trestní odpovědnost na úseku ochrany ryb v novém českém trestním zákoníku (č. 40/2009 Sb.).

Pokud jde o závěry, autor dochází na základě provedené analýzy a komparace historických úprav, ale zejména pak platných zákonů o rybářství z r. 1985 (Polsko), 2002 (Slovensko) a 2004 (Česko), doplněných argumenty ze zákonů o vodách, o ochraně přírody a na ochranu zvířat, k následujícím úvahám:

V právních předpisech takovýmto způsobem chápaného rybářského práva se prolínají ekonomické a ochranné zájmy, přičemž ty druhé v právních úpravách zaujímají první místo. Autor z toho dovozuje, že tento aspekt umožňuje zařadit rybářské právo do zvláštní části práva životního prostředí, která je v každém z právních řádů všech tří zkoumaných zemí, jakožto samostatná oblast, přičemž autor zastává názor, že jde dokonce o samostatné odvětví.

Přestože v hlavních rysech jsou právní úpravy ve všech třech zemích v podstatě shodné, existující rozdíly mezi polským, českým a slovenským rybářským právem jsou velmi významné. V ekonomické oblasti se především jedná o rozdíl v právním institutu „rybníkářství“. Přestože všechny tři srovnávané úpravy s jeho existencí počítají, a na Slovensku a v Česku mají prvořadý význam, v Polsku se jedná o právní úpravu nacházející se na okraji zájmu a je součástí práva zemědělského, nikoliv práva životního prostředí.

Rybářské revíry se na Slovensku a v Česku zřizují také na rybnících, zatímco v Polsku jen na tekoucích vodách. Zatímco v Česku a na Slovensku rybářství na jezerech prakticky neexistuje z důvodu nedostatku jezer hodících se k rybářskému obhospodařování, v Polsku rybářství na jezerech je velmi důležitým segmentem rybářského hospodářství.

Právní základy rybářského hospodářství jsou též rozdílné. V Česku a na Slovensku je nadále právním titulem oprávnujícím používání vod povrchových pro rybářské účely, a to se týká i rybníků, povolení příslušného orgánu. Pozoruhodná je však minimálně pro českého čtenáře polská právní úprava. V Polsku novelizace vodního a rybářského práva z roku 2001 nahradila administrativněsprávní nástroje veřejného práva občanskoprávními nástroji. Využívání rybářských revírů je založeno na základě občanskoprávní smlouvy, používání rybníků je atributem vlastnictví k pozemkům tvořícím dno a břehy rybníka.

Rozdíly jsou patrné i v organizaci veřejné správy na úseku rybářského práva. V Polsku a Česku se nachází soustava orgánů v resortu zemědělství, na Slovensku v resortu životního prostředí.

Pokud jde o ochranu rybolovných zdrojů, ve třech zkoumaných státech rybářské zákony a jejich prováděcí předpisy obsahují právní nástroje a instituty známé již od 19. století: doby hájení a ochranné podmínky pro většinu druhů ryb. Mezi důležité nástroje ochrany ryb autor řadí činnost rybářské stráže, odpovědnost za škody v rybářských hospodářstvích způsobených kormoránem velkým a vydrou (zde ovšem jen v Česku a na Slovensku, Polsko má náhradu škody způsobenou jinými druhy, většinou velkými šelmami či zubrem), odpovědnost za trestné činy, zde má autor na mysli tzv. „rybářské pytláctví“. V Česku a na Slovensku je pytláctví v trestním zákoně, v Polsku jen v zákoně o rybářství. Všechny tři země obsahují na úseku ochrany rybářského práva i právní úpravy deliktů odpovědnosti administrativněprávní (přestupky ve všech třech zemích, jiné správní delikty jen v Česku a na Slovensku).

Závěrem autor nalézá i tři nástroje, které ve všech zemích odpovídají povaze integrovaných nástrojů, především 1) povinnost racionálního rybářského hospodaření, které má zajistit udržení přírodní rovnováhy vodního prostředí,

2) regulace zavádění nepůvodních druhů ryb do vodních ekosystémů a

3) existence posuzování vlivů na životní prostředí, včetně vlivů na soudržnost území soustavy Natura2000; zde jde o posuzování vlivů plánů a záměrů týkajících se intenzivního chovu ryb a jiných vodních živočichů a organismů.

Zajímavá úvaha autora na závěr publikace se týká řešení regulace vybraných druhů živočichů způsobujících hospodářské škody za použití institutů a nástrojů evropského unijního práva. Vzhledem k tomu, že polská odborná veřejnost řeší problémy s kormoránem, Prof. Radecki dává za možný příklad českou tzv. odchylkovou vyhlášku podle § 5b a § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, týkající se regulace špačků na vinicích (č. 294/2006 Sb.). K tomu bych rád dodal, že není bez zajímavosti, že Česko již podobný případ řeší i pro kormorána, když Jihomoravský krajský úřad vydává odchylkové opatření obecné povahy podle § 5b a § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Shrnu-li, jak Polsko a Česko, tak i Slovensko se i přes určité rozdíly v právní úpravě v oblasti práva životního prostředí neustále inspirují. Dokladem toho je i recenzovaná publikace věnovaná rybářskému právu. Jen tak dál.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

♠ ♠

**PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY****Sbírka zákonů červen 2010 – prosinec 2010****Částka 45**

128/2010 Sb. Vyhláška o způsobilosti k označování psů tetováním.

Částka 50

136/2010 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.

Částka 51

142/2010 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Kaňon Labe a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

140/2010 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

137/2010 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

Částka 53

150/2010 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 54

154/2010 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 58

170/2010 Sb. Vyhláška o bateriích a akumulátorech a o změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

169/2010 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 356/2008 Sb., kterou se provádí zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění vyhlášky č. 179/2008 Sb.

168/2010 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 296/2003 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířat a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činností, ve znění pozdějších předpisů.

- 165/2010 Sb.** Usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, přijatému Parlamentem dne 24. března 2010 a vrácenému prezidentem republiky dne 14. dubna 2010.
- 164/2010 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 pozdějších předpisů, a zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 60

- 173/2010 Sb.** Usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, přijatému Parlamentem dne 29. dubna 2010 a vrácenému prezidentem republiky dne 12. května 2010.
- 172/2010 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 64

- 189/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- 188/2010 Sb.** Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Ruda a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 187/2010 Sb.** Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Kaňk a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 186/2010 Sb.** Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Jeskyně Na Pomezí a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 185/2010 Sb.** Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Ve Studeném a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Částka 70

- 210/2010 Sb.** Vyhláška o provedení některých ustanovení zákona o obchodování s ohroženými druhy.

209/2010 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů.

Částka 72

213/2010 Sb. Vyhláška o evidenci a kontrole jaderných materiálů a oznamování údajů požadovaných předpisy Evropských společenství.

Částka 85

242/2010 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 1. července 2010 ve věci návrhu na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, a na vyslovení protiústavní nečinnosti Parlamentu České republiky.

Částka 89

250/2010 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 29. června 2010 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 1/2009 o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

Částka 92

254/2010 Sb. Vyhláška, kterou se stanoví seznam vinařských podoblastí, vinařských obcí a viničních tratí.

Částka 93

256/2010 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010 ve věci návrhu na zrušení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Částka 98

265/2010 Sb. Vyhláška o poskytování informací o některých nebezpečných chemických přípravcích.

Částka 101

273/2010 Sb. Úplné znění zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jak vyplývá z pozdějších změn.

Částka 106

286/2010 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 10. srpna 2010 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení čl. 8 odst. 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Hradec Králové č. 8/2003 o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání

a odstraňování komunálních odpadů, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 18/2004, č. 8/2005, č. 11/2006, č. 4/2007 a č. 3/2008.

- 285/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění vyhlášky č. 65/2010 Sb.

Částka 107

- 287/2010 Sb.** Vyhláška o provedení některých ustanovení zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v oblasti letectví.

Částka 110

- 300/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 113

- 308/2010 Sb.** Vyhláška o stanovení ochranných pásem zdrojů přírodních minerálních vod a přírodních léčivých zdrojů v Kyselce a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Částka 119

- 327/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 260/2009 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Polické stěny a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 326/2010 Sb.** Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Černé a Čertovo jezero a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.
- 325/2010 Sb.** Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Chýnovská jeskyňe a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Částka 120

- 331/2010 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů (zákon o oběhu osiva a sadby), ve znění pozdějších předpisů.
- 330/2010 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 124

- 337/2010 Sb.** Vyhláška o emisních limitech a dalších podmínkách provozu ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících a užívajících těkavé organické látky a o způsobu nakládání s výrobky obsahujícími těkavé organické látky.

Částka 132

- 363/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění.

Částka 136

- 378/2010 Sb.** Vyhláška o stanovení druhového seznamu pěstovaných rostlin.
- 373/2010 Sb.** Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 197/2005 Sb., o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh, ve znění nařízení vlády č. 285/2007 Sb.
- 372/2010 Sb.** Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 141

- 393/2010 Sb.** Vyhláška o oblastech povodí.

Částka 144

- 402/2010 Sb.** Zákon, kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Částka 146

- 416/2010 Sb.** Nařízení vlády o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění odpadních vod a náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních.

Sbírka mezinárodních úmluv 2010**Částka 49**

121/2009 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Polskou republikou o údržbě silničních hraničních mostních objektů a společných úseků silnic na česko-polských státních hranicích.

Částka 9

21/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody o spolupráci v oblasti ochrany lesa proti šíření lýkožrouta smrkového přes hranice států na území Šumavy mezi Ministerstvem životního prostředí České republiky a Spolkovým ministerstvem zemědělství, lesního hospodářství, životního prostředí a vodního hospodářství Rakouské republiky.

Částka 13

33/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o opravách článku 3 odst. 1 a 3 Změny Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

32/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o opravě článku 2 odst. 5 bis Změny Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

31/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Přílohy D Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

Částka 16

38/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Českou republikou změny Přílohy III Rotterdamské úmluvy o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu .

Částka 28

61/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o ochraně a udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti k Rámcové úmluvě o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

Částka 33

71/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě

o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.

Částka 37

- 77/2010 Sb.m.s.** Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o omezení emisí těkavých organických látek nebo jejich toků přes hranice k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979, přijatého v Ženevě dne 18. listopadu 1991.
- 76/2010 Sb.m.s.** Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o omezování emisí oxidů dusíku nebo jejich toků přes hranice států k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979, přijatého v Sofii dne 31. října 1988.
- 75/2010 Sb.m.s.** Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o snížení emisí síry nebo jejich toků přes hranice států nejméně o 30 procent k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979, přijatého v Helsinkách dne 8. července 1985.

Částka 38

- 79/2010 Sb.m.s.** Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o těžkých kovech k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979, přijatého v Aarhusu dne 24. června 1998.
- 78/2010 Sb.m.s.** Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o dalším snižování emisí síry k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979, přijatého v Oslo dne 14. června 1994.

Částka 39

- 81/2010 Sb.m.s.** Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979, přijatého v Göteborgu dne 30. listopadu .
- 80/2010 Sb.m.s.** Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Protokolu o perzistentních organických polutantech k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979, přijatého v Aarhusu dne 24. června 1998 .

Částka 43

90/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Českou republikou změn příloh A, B a C Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech.

Částka 46

93/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů.

Částka 49

97/2010 Sb.m.s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí změn příloh Dohody o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků.



ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ V RÁMCI ČASOPISU ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Časopis **České právo životního prostředí** (dále jen „časopis“) vydávaný Českou společností pro právo životního prostředí, členkou Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, za odborné spolupráce Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, je odborným vědeckým recenzovaným periodikem zaměřeným na oblast práva životního prostředí a environmentální politiky a oborů a společenských věd s těmito problematikami souvisejícími. Časopis obsahuje pravidelné rubriky, vychází od roku 2001 a od roku 2010 je zavedeno anonymní odborné recenzní řízení.

1. Předmět recenzního řízení

Anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném periodiku, sborníku z konference či na internetu. Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu si může redakční rada vyhradit k anonymnímu recenznímu řízení.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

2.1 Šéfredaktor rozhoduje, do kterého čísla časopisu může být nabídnutý příspěvek zařazen.

2.2 Šéfredaktor má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů a společenských věd. Toto své rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu.

2.3 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení.

2.4 Šéfredaktor může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do anonymního recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrhované změny provést, šéfredaktor jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do anonymního recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení

3.1 Každý text nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení šéfredaktora (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“.

Takové příspěvky budou zpravidla podrobeny anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do anonymního recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.

3.2 V anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován jedním či dvěma nezávislými recenzenty vybranými šéfredaktorem z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného redakční radou. K posouzení příspěvku vybírá šéfredaktor zpravidla odborníky na problematiku, již se text zabývá.

3.3 Na základě vyjádření recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda a) rukopis přijímá, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) zamítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text zamítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvků činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.

3.4 V případě autorova nesouhlasu se stanoviskem šéfredaktora může autor zaslat dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží redakční radě. O konečném výsledku anonymního recenzního řízení pak v tomto případě rozhoduje redakční rada.

3.5 Výsledek anonymního recenzního řízení je závazný pro autora příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.4 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakční rada vyhrazuje právo odmítnout dotčený autorský příspěvek publikovat.

4. Podrobnosti o posuzování nabídnutých rukopisů recenzenty

4.1 Autoři a recenzenti zůstanou navzájem anonymní.

4.2. Recenzenti, kteří přijali posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracují odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.

4.3. Pokud nejsou stanoviska recenzentů, zda příspěvek otisknout, shodná, rozhodne o otištění redakční rada.

5. Doba recenzního řízení

Standardní doba recenzního řízení je 8 až 12 týdnů, počítá se od doby, kdy byla redakci doručena konečná verze článku nabízená k otištění v časopise.

6. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady a předsedu redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů, při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedy.

7. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.